
Tanzimat Dönemi Kamu Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi

Veysel ERAT¹

Özet

Kamu politikası yirminci yüzyılda ortaya çıkan ve Türkiye’de 2000’li yıllarla birlikte ilgi gören bir alandır. Yönetimin yaptığı veya yapmamayı seçtiği şey olarak tanımlanan kamu politikası belirli aşamaları içeren ve bireyden uluslararası yapılara birçok aktörün yer aldığı bir süreç şeklinde işlemektedir. Bürokrasi kamu politika sürecinin karar verme ve uygulama aşamalarında etkili olan bir aktördür. Bu çalışmada kamu politikalarında etkili bir aktör olan bürokrasi, özgün bir tarihsel dönem çerçevesinde incelenmektedir. Bu açıdan bürokrasinin asli bir unsuru olduğu Tanzimat dönemi seçilmiştir. Böylece Tanzimat dönemine ve bürokrasiye yeni bir alanın penceresinden bakılarak alan yazınına katkı sağlamak amaçlanmıştır. Çalışmada öncelikle kamu politikasının genel olarak ne olduğu ve ikinci bölümüne bürokrasinin kamu politika sürecinde nerede yer edindiği ve hangi hallerde etkisinin artacağı üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde Tanzimat dönemi genel kamu politikaları ve son bölümde de dönemin bürokratlarının artan etkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Politika Süreci, Aktör, Bürokrasi, Tanzimat

Bureaucracy as an Actor in Tanzimat Period Public Policies

Abstract

Public policy is a field that emerged 20th century and gained interest in Turkey with coming of 2000s. Public policy which is defined as choice of doing or not doing decided by administration is a process that includes several phases and actors from individuals to international structures. Bureaucracy is an effective actor in decision and application phases of public policy process. This study aims to investigate bureaucracy which is an effective actor of public policy, from an authentic historical period perspective. From this standpoint, Tanzimat period was selected as it was bureaucracies primary aspect. So that it was aimed to contribute to literature by observing Tanzimat period from a perspective of a new field of bureaucracy. In this study, firstly it was stated that what is public policy as a general and then in the second part it was emphasized on where bureaucracy stands in the public policy process and in which states its effectiveness will increase. In the third part Tanzimat period general public policies and in the last part the increasing influence of bureaucrats were observed.

Keywords: Public Policy, Policy Process, Actor, Bureaucracy, Tanzimat

¹ Bitlis Eren Üniversitesi, Bitlis-TÜRKİYE
E-posta: veyselarat@hotmail.com

Giriş

Kamu politikası genel olarak “belirli bir konu veya soruna ilişkin aktör veya aktörler topluluğunca amaca yönelmiş bir şekilde yürütülen eylemler veya eylemsizlik” olarak tanımlanmaktadır (Anderson, 1994: 19). Bazı kamu politikaları sürelidir ve sonu vardır; bazı kamu politikaları ise süreklidir ve bir döngü şeklinde devam etmektedir. Zamansal olarak türü fark etmeksizin her kamu politikası belirli süreçlerle işlemektedir. Bir probleme binaen ortaya çıkan kamu politikaları; sorunun tartışılması, çözüm geliştirilmesi, karar verilmesi, uygulanması ve izlenmesi şeklinde genel olarak belirtilebilecek bir politika sürecini izlemektedir. Her süreç içinde yurttan uluslararası kuruluşlara kadar bir dizi aktör etkili olabilmektedir.

Bürokrasi kamu politikası sürecinde yer edinen aktörlerden biridir. Sanayileşme, kentleşme, artan nüfus, teknik gelişmeler bir taraftan toplumun örgütlülük düzeyini farklılaştırarak geliştirmiş diğer taraftan toplum için politika yapma gerekliliğini arttırmış ve politika yapımını karmaşık hale getirmiştir. Her iki durumu birbirine bağımlı kılan bu gelişmeler sonucunda toplum için gerekli olan kamu politikası yapımında gerekli uzmanlık bilgisine ve doğal olarak bürokrasiye ihtiyaç olmuştur. Bu ihtiyaca göre bürokratik örgütlenmeler kapsam olarak yaygınlaşmış ve sayısal olarak artmıştır. Bürokrasiyi modern çağın örgüt yapısı olarak tanımlayan Weber bürokrasinin bazı öğelerini, işbölümünün asıl olması, amaca yönelmiş faaliyetler, resmi görevler, emirler için yetki verilmesi, bu yetkilerin yasalarla çizilmesi ve hiyerarşi şeklinde belirtir (Berber, 2013: 245). Bu öğeler bürokrasi için, kamu politikalarında karar verici değil verilen rasyonel kararı uygulayıcı bir aktör rolü biçildiğini göstermektedir. Ancak bu, kapitalist ussallığa dayalı ve siyaset-yönetim ayrışması temelinde bir istektir.

Tarihin belli dönemlerinde bürokrasi kamu politikasının her aşamasında başat aktör olmuştur. Türkiye tarihinde Tanzimat böyle bir dönemdir. Osmanlı devletinde kul düzeni içinde padişahın üzerlerinde mutlak takdir yetkisinin olduğu bürokratlar, devlet topraklarının genişlemesine paralel olarak bir takım yetkiler elde etmiştir. Bürokrasi devletin çöküşe geçtiği ve Batı'nın üstünlüğünün kabul edildiği Tanzimat döneminde kamu politikalarının sadece uygulayıcısı değil hangi kamu politikasının uygulanması gerektiğine karar veren bir güç haline dönüşmüştür.

Bu çalışmadaki amaç, belirtilen çerçevede bir kamu politikası aktörü olarak bürokrasiyi özgün bir örnek dönem çerçevesinde incelemektir. Tanzimat dönemine ilişkin birçok çalışma vardır. Burada genel olarak kamu politikası disiplinine katkı sunulması amaçlanmıştır.

Kamu politikası disiplini, II. Dünya Savaşı'ndan sonra karmaşık olan endüstriyel toplumlarda politikalar için siyasi karar süreçlerine rehberlik etmek amacıyla çok disiplinli bir yaklaşım önerisi ile ortaya çıkmıştır (Fischer vd., 2007). ABD'de ortaya çıkan kamu politika çalışmaları Avrupa'da zamansal bir yakınlık ile yaygınlık kazanmıştır. Türkiye'de ise kamu politikası ve kamu politikası analizinin ilgi görmesi 2000'li yıllardan itibaren (Köseoğlu, 2013: 5). Bu açıdan çalışma ile Tanzimat döneminin asli bir unsuru olan bürokrasiye yeni bir alanın penceresinden bakılarak alan yazısına katkı sağlamak amaçlanmıştır. Dört ana bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde kamu politikasının genel olarak ne olduğu ve ikinci bölümüne bürokrasinin kamu politika sürecinde nerede yer edindiği ve hangi hallerde etkisinin artacağı üzerinde durulmuştur. Üçüncü bölümde Tanzimat dönemi genel kamu politikaları ve son bölümde de dönemin bürokratlarının artan etkisi incelenmiştir.

Kamu Politikası

Bir şahıs ve kurumsal olan ve olmayan örgüt tarafından güdülen eylem planı olarak tanımlanan politika (Heywood, 2012: 54), devlet için kullanıldığında “kamu politikası” olarak isimlendirilmektedir. Devletin faaliyetlerine ve makamlarına kamu/kamusal sıfatının eklenmesinin nedeni, devletin halkın yararına üstlendiği görevleri olduğunu kastetmek ya da bundan bir meşruluk beklemek içindir (Özbek, 2010: 31). Diğer bir ifade ile devlet otoritesinin kamu otoritesi olarak görülmesinin nedeni tüm yurttaşların selameti görevinden türemiştir (Habermas, 2010). Bu nedenle kamu politikasının arka planında toplumsal sorunları çözme ve halkın isteklerine cevap verme arzusu olduğu iddia edilir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17).

Kamu politikasının tanımlayan az sayıda akademik çaba vardır ve yapılan tanımların bir kısmı geniş bir tanımlamaya giderken diğer bir kısmı daha sınırlayıcıdır (Smith ve Larimer, 2009). Dye (2008) tarafından yapılan genel tanımlama ile kamu politikası yönetimin yapmayı veya yapmamayı seçtiği her şeydir. Birkland (2011) ise kamu politikasının genel tanımlarının yetersizliğine vurgu yaparak kamu politikasının açıklayıcı özelliklerini; politikaların ilgi gerektiren sorunların çözümüne cevap olmak, kamunun davranışına etki etmek, doğrudan devletin amaç ve isteklerine yönelmek ve hükümetlerce yapılmak şeklinde saymaktadır. Kamu politikasının bilimsel bir çalışma alanı olarak 20. yüzyılda ortaya çıkmış yeni bir alan olması (Jabareen, 2011: 22), kamu yönetimi, siyaset bilimi ve diğer disiplinler ile karşılıklı etkileşimi (Hogwood, 1995) ve yerelden uluslararası düzeye çeşitli birçok politikayı içermesi kavramın net tanımının yapılmasını güçleştiren etmenler olarak sayılabilir.

Her kamu politikası belirli aşamalar içeren bir süreç şeklinde işlemektedir. Kamu politikası süreci birçok yönü içinde barındırması, sürece etki eden faktörlerin dinamik ve süreç işleyişinin kompleks olması nedeniyle “karmaşık” olarak nitelendirilmektedir (Kaptı, 2012: 17). Kamu politikası yapımının basitleştirilmesi için kullanılan en yaygın araçlardan biri ayrı safha ve alt aşamalar şeklinde kamu politika sürecini parçalara ayırmaktır (Howlett ve Ramesh, 1995). Politika sürecinin aşamalara ayrılması konusunda farklı öngörüler bulunmakla birlikte yaygın kullanılan zamandizin; gündem belirleme, politika oluşturma, karar alma, uygulama ve değerlendirme şeklindedir (Jann ve Wegrich, 2007).

Kamu politikasının karmaşıklığına neden olan bir başka neden kamu görüşü, medya, uzman görüşleri, aktif vatandaşlar, işletmeler, işçi sendikaları, seçilmiş temsilciler, devlet başkanları, yerel yönetimler, yargı, bürokrasi (Cochran vd., 2012), siyasal partiler, STK ve uluslararası yapılar gibi birçok aktörün kamu politikası sürecinin aşamalarında farklı şekiller ve etkilerle yer edinmeleridir. Örneğin mahallede biriken çöp problemine karşı geliştirilmesi gereken bir kamu politikasının gündem belirleme aşamasında herhangi bir yurttaş etkili olurken, özelleştirme şeklindeki neoliberal bir politika için uluslararası ideolojik ve aktörsel etki söz konusudur. Medya kamu politikasının her aşamasında bulunabilecek bir aktörken yargı erki kamu politikasının hukuki bir nitelik kazanması ve genellikle de bunun hukuksal bir sorun teşkil etmesi durumunda devreye girecektir.

Kamu Politikasında Bir Aktör Olarak Bürokrasi

Bir insanın yalnız başına tüm gereksinimlerini karşılama imkânı bulunmadığından örgütlenme bir gereksinim haline gelmektedir ve bu örgütlenme neticesinde yönetilme imkânı doğmaktadır (Tortop vd., 1999: 71). Kamu yönetimi sisteminin birinci elemanı olan insandan (halktan) sonra halk için mal ve hizmet üretilmesi ve bunların halka sunulmasında temel araç olan örgütler yönetimin en temel unsurudur (Parlak ve Sobacı, 2005: 9). İnsanların örgütlenme yeteneği toplumsal ve ekonomik gelişmeye paralel olarak gelişmiştir ve bu durum toplumun gelişim düzeyi ile örgütlenme düzeyi arasında yakın bir ilişkinin olduğunu göstermektedir (Mutlusu, 2001a: 72). Genel olarak büroların yönetimi veya bürolardan yönetim olarak tanımlanan bürokrasi, her ne kadar kamuoyu tarafından olumsuz algılsa da (Mises, 2000: 5) büyük ölçekli örgütlenmeler için geçerli bir sözcüktür (Ergun, 2004: 38).

Teorik katkılarıyla bürokrasi kuramını geliştiren iki klasik isim Woodrow Wilson ve Max Weber'dir (Hill ve Hupe, 2002). Wilson yönetim ve siyaset ayrımı istenci ile siyaset tarafından dikkatli bir şekilde incelenmiş ve

standartlaştırılmış kurallara idari görevlerin sistematik bir şekilde uyması gerektiğini ifade etmektedir. Bunu, eskiden basit olan devlet görevlerinin bugün karmaşık olduğu ve yalnızca bununla kalmayıp nicelik olarak da bu görevlerin artması ile açıklamaktadır (Wilson, 1961: 54-55). Bürokrasiyi bilimsel bir temele oturtarak açıklayan Weber (Ergun, 2004: 38) aynı istenç ve paralel bir ifade ile endüstriyel uygarlığın büyümesinin devlet, sanayi ve ticaretin örgütsel formlarının daha rasyonel olması yönünde bir arayışı getirdiğini belirtmektedir (Parsons, 2001: 17). Weber toplumsal yaşantının sürekli olarak daha rasyonelleşeceği varsayımından hareketle geleneksel otorite biçiminden yasal- ussal otorite biçimine doğru zorunlu bir gelişmenin olacağını kabul etmektedir (Heper, 1973: 25). Bu anlamıyla bürokrasi kapitalizmin zorunlulukları kapsamında ortaya çıkan bir yönetim yapılanmasıdır (Akbulut, 2009). Rasyonel sistem savunucusu olan Weber (Handel, 2003) kapitalizmin temel özelliklerini rasyonel muhasebe yöntemleri, rasyonel hukuk ve yönetimin gelişmesiyle açıklamaktadır (Weber, 2013). Buradan hareketle rasyonalizasyonun yönetim alanındaki izdüşümü olan bürokrasi, amaca ulaşmak için tutarlı bir araç olarak görülmektedir (Torun, 2008). Modern devlete ilişkin olarak yapılan bu teorik modellemede devlet, politikalar yapan siyasi liderler ve bunları uygulayan bürokrasi anlamına gelmektedir (Brooks ve Cooper, 1987).

Toplumun yapısı ve karmaşıklığındaki büyüme paralelinde bürokrasinin kamu politikası yapım sürecinde rolü artmıştır (Dye, 2008: 52). Nitekim bazı Avrupa ülkelerinde bürokrasi devlet planlarını idare etme ve sürdürme şeklindeki yararlılıkları nedeniyle yeni bir sınıf olarak tasvir edilir (Anderson, 1984: 29). Kamu politikalarının karar verme aşamasında bürokrasinin bir güç olduğuna odaklanan yaklaşımlar çerçevesinde bürokrasi modern devletin temel niteliğidir ve halkın yararından çok kendi çıkarını arttırmaktadır (Parsons, 2001). William Niskanen'e göre hükümete karşı bir monopolcünün avantajlarına sahip olan bürokratlar istediği şekilde çıktı sunma veya hiç sunmama gücünü elinde tutmaktadırlar ve bu fonksiyonel olarak uzman olan devlet kurumlarının yasama karşısında gücünü arttırmaktadır (Akçagündüz, 2010: 32). Anthony Downs yetkililerin motivasyonlarının çeşitli olduğunu ve farklı bürokratik türleri ortaya çıkardığını iddia etmektedir. Bunlar, kendi güç, gelir ve prestiji ile ilgilenen *türmanıcılar*; çok küçük değişiklikler ile ilgilenen ve genelde statüsünü koruyan *muhafazakârlar*; bir politika veya programın uygulanması noktasında yüksek motivasyonlu *fanatikler*; kendi çıkarlarını bürolarının rol ve kaynaklarının artmasına bağlayan *savunucular* ve son olarak kamu yararına ait düşüncüyü taşıyan *devlet adamlarıdır* (Parsons, 2001: 309). Bu yaklaşımlarda esas olan bürokrasinin bir güç olarak kamu politikasını kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirebileceğidir. Kamu tercihi teorisine

dayanan bu anlayışta bürokrasi de kurumsal veya kişisel olarak bir insan gibi kendi çıkarının arayışındadır.

Bürokrasinin kamu politikalarında gücü ve etkisi bir takım şartlara bağlıdır. Öncelikle yasalar bürokrasinin gerçekleştirebileceği önemli işlevlere zemin oluşturmali ve devlet adına alınan kararlar için bürokratların geniş yetkilerinin bulunması gerekir. İkincisi, örgütsel devamlılık için maddi kaynaklara sınırsız erişim olmalıdır. Üçüncüsü, bürokrasi kaynak, beceri ve uzmanlığı ile o toplumda önde gelen bir örgütlenme gereklidir. Dördüncüsü, bürokrasi topluma dair her bilgiye ulaşabilmelidir. Beşincisi, bürokrasinin kalıcı olması ve bürokratların görev süresinin uzunluğu, amirleri ve seçilmiş yöneticiler karşısında bir avantaj olacak şekilde olmalıdır. Son olarak bürokrasinin yapacağı politikaları sadece kendisinin müzakere edebileceği yani muhalefet olunmayacak bir ortam olmalıdır (Howlett ve Ramesh, 1995: 56). Bürokrasinin etkinliğini arttıracak sayılan koşullarının bir aradalığının zorlukları ve Wilsoncu paradigmanın kamu yönetimini piyasacı ilkelere göre yapılandırma önermesinin (Akbulut, 2009) doğruluğuna dair kabulün günümüz devletlerince yaygınlığı birlikte düşünüldüğünde bürokrasi karar verme süreçlerine doğrudan etki edememektedir. Bununla birlikte kamu politika sürecinde önemli bir yer edinen bürokrasinin başat aktör olduğu tarihsel dönemler bulunmaktadır, ancak bu durum sürekli değildir.

Kamu politika sürecinin politika oluşturma ve karar verme aşamalarında uygulanacak politikaların kimler eliyle icra edileceği belirlenir (Heywood, 2013: 510). Bürokrasi politika sürecinin karar verme aşamasına doğrudan katılmamakla birlikte politikanın formüle edilmesi/oluşturulması ve uygulanması aşamasında yer edinir (Demir, 2011: 63). Kamu politikası sürecinin formüle etme aşamasında genellikle süreç aktörleri kamu politikasının geliştirileceği sorun için seçenekleri tartışır. Politikanın hedefleri ve politikayı uygulayacak kamu kurumları belirlenerek öneriler karar verici aktörlere iletilir. Genel olarak politikaları şekillendirenler teknik bürokratlar karar verenler ise meclistir. Bunun dışında siyasi partiler, medya, uluslararası yapılar ve baskı grupları gibi diğer aktörlerde politikanın şekillenmesine katkıda bulunur (Çevik ve Demirci, 2012: 38, 58). Politikanın formüle edilmesi aşamasından sonra bürokrasinin başat aktörü olduğu kamu politika sürecini uygulama aşamasına geçilir. Uygulama aşaması çeşitli düzeydeki organlar, kurumlar, örgütler ve diğer aktörlerin eylemleri ile karakterize olur (DeGroff ve Cargo, 2009: 48). Bu aşamada yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve melez olmak üzere üç farklı yaklaşım söz konusudur (Pülzl ve Treib, 2007: 89). Yukarıdan aşağı uygulama modelinde; politika asıl etkinin kaynağı olan tepeden uygulanmaya başlar ve hiyerarşik yapıda aşağıya doğru etkileşim ile

uygulanmaya devam eder (Kaptı ve Alaç, 2013: 230). Emirlerin tepeden verilerek uygulama zincirinin başladığı modelde (Çevik ve Demirci, 2012: 60) kamu politikası, yönetimin bir imtiyazıdır (Friedman, 2006: 486). Yukarıdan aşağı uygulama modeline karşı geliştirilen aşağıdan yukarı uygulama modeli, politikanın uygulandığı sırada yerel koşul ve gereksinimlere uygun bir şekilde uygulayıcıların inanç, motivasyon, reaksiyon, amaç, strateji, eylemleri ve ilişkilerinin önemli olduğundan hareketle politikanın uygulanmasına katılan aktörlerin politikayı yorumlamasına ve süreci doğrudan etkileyen bir faktör olmasına izin verir (Duyar, 1995: 110). Politikaların uygulanması esnasında yurttaşlar ile doğrudan etkileşim içinde olan ve işlerin yürütülmesinde önemli ölçüde takdir yetkisi bulunan öğretmen, polis, hâkim, kamu avukatı, sağlık çalışanı gibi halka kamu hizmeti çalışanları (street level bureaucrats-halka yakın kamu görevlileri) kamu politikasının uygulanmasında esas rolü oynadıkları gerekçesiyle *aşağının* önemini vurgulayan yaklaşımdır (Lipsky, 2005: 52). Her iki yaklaşımın olumlu taraflarının kullanılarak başarılı bir kamu politikasının uygulanmasını amaçlayan melez model her türlü aktör ve faktörlerin önem derecesine göre uygulama aşamasında yer alması gerektiğinden hareketle alt ve üst kesimin etkilerini sentezleme yoluna gider (Kaptı ve Alaç, 2013: 238). Üst düzey bürokratların, halka en yakın hizmet sunan ön büro memurlarının ya da her ikisinin de etkili olabileceği yaklaşımların ortak noktası bürokrasinin politikanın formüle edilmesi ve uygulama aşamasının etkin bir aktörü olduğudur. Doğruluğu kabul edilen görüş de bu yöndedir. Siyasi liderler karar alır ve bürokrasi bunları uygular. Ancak yönetsel faaliyetlerin genellikle uygulama sürecinde değişmesi sonucunda bürokrasi politika yapım sürecinde aktif bir aktör olur. Bürokrasi harcanan fonlar veya insan sayısı ile ölçüldüğünde herhangi bir yönetimin en büyük parçası olması ve devletin her politikası içinde yer edinmesi ile birlikte düşünüldüğünde kamu politika sürecindeki etkisi daha iyi anlaşılmaktadır (Lindblom ve Woodhouse, 1993: 59).

Tanzimat Dönemi Kamu Politikaları

III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde yapılan reformlarla birlikte düşünülmesi gereken (Demirel, 2011: 98) Tanzimat dönemi önemliliği nedeniyle 19. yüzyıl Osmanlı tarihini açıklayan temel bir olgudur (İnalçık: 1941: 238). Dış ve iç nedenlerle bozulmaya yüz tutmuş geleneksel Osmanlı sisteminin düzelmesi için eskiye geri dönüş yöntemlerinin başarısızlıkla sonuçlanması, kötü gidişattan kurtulmak için Batı ülkelerinin model alınması ile sonuçlanmıştır (Göküş, 2010: 233). Tanzimat'tan önce geleneksel Osmanlı sistemine yeniden işlerlik kazandırılmaya çalışılırken Tanzimat dönemi politikaları ile padişah ve devlet adamları öncülüğünde batı tipi devlet yapısı oluşturularak modernleşme yönünde devleti güçlendirmek için

geleneksel sistemin radikal biçimde değiştirilmesi amaçlanmıştır (Mutlusu, 2001b: 12). Bu açıdan Tanzimat, yeni bir medeniyetle yükselen Avrupa'nın ezici üstünlüğü karşısında temel kurumsal yapısı bozulmuş olan Osmanlı Devleti'nin yeniden teşkilatlanma teşebbüsü şeklinde açıklanabilir (İnalçık, 1943: 2). Dönemin politikalarının bir zorunluluk olarak ortaya çıktığı bu dönemde aydın bürokrat grup devletin işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezi otoriteyi yeniden kurmak için egemenlik dizginini ele geçirmişlerdir ve ordu ile başlatılan politika sarmalı mali, yönetsel, hukuki ve sosyal yapıda reformlar şeklinde genişlemiştir (Mutlusu, 1996: 95; Hülür ve Akça, 2005: 327). Tanzimat döneminin başat aktörlerinin merkezileşme çabaları dış devletlerin Osmanlı içinde yaşayan diğer uluslar için ademi merkeziyetçi isteklerine karşı bir tutumdur (Sunay, 2002: 125).

Osmanlı önceleri Batı düşüncesini küçümsemekte ve Avrupa'da yaşanan toplumsal ve ekonomik gelişmelere ilgisiz kalmaktadır. Devletin kuruluşunda önemli bir rol oynayan toprak genişlemesinin aksine askeri mağlubiyetlerin yaşandığı ve toprak kayıplarının olduğu bu dönemde, Osmanlı Devleti Batının üstünlüğünü kullandığı silahlara ve düzenli ordularına bağlayarak Batı tarzı ilk politikaları bu alanda gerçekleştirmiştir (Taş, 2002: 88; Mutlusu, 1996: 94). Batı tipi düzenli ve sürekli bir ordu kurulmuş, bu orduya subay yetiştirmek için askeri okullar açılmış ve eğitim amacıyla dışarıdan eğitimciler getirilmiştir (Mutlusu, 2001b: 14; Aslan ve Yılmaz, 2001). Askeri alanda geliştirilen politikalar Osmanlı ordularının yenilgilerinin önüne geçememiş ve devlet yöneticileri diğer kurumların da Batı tarzında değiştirilmesine gerek duymuşlardır (Taş, 2002: 88-89).

Yapılacak olan idari reformlara temel olması açısından bir takım mali politikalar geliştirilmiştir (Muşmal, 2008: 106). Tanzimat döneminde çok sayıda vergi kaldırılarak şeri vergi olarak aşar, ağnam resmi ve cizye, örfi vergi olarak da ancemaatin adıyla topluca vergi alınması yoluna gidilmiştir (Eroğlu, 2012: 58). Daha sonra devam eden mali politikalar ve vergi konusunda eşitlik esas alınmış ve Tanzimat ile herkes için hukuk önünde eşitliğin sağlanmasına çalışılmıştır (İnalçık, 1943). Kaynakların tek elden kontrolünü sağlama ve yerel unsurların güçlerini azaltmaya dönük mali politikalar Osmanlı'nın, gelirlerini arttırmak ve tutarlı bir yönetim sistemi kurmak için ciddi şekilde çabaladığını göstermektedir (Muşmal, 2008: 107).

Tanzimat fermanında hakkında doğrudan madde bulunmamasıyla birlikte bu dönemde kamu politikasının geliştirildiği diğer bir alan eğitimidir. Meclis-i Maarif- i Umumiye'nin kurulması, yatılı Darülfünun açılması, sultanilerin eğitim tarihinde yer almaya başlaması ve rüştiye okullarının çoğaltılmaya çalışılması Tanzimat döneminde olmuştur (Altın, 2008: 272). Devlet

teşkilatına yönetici yetiştirmek için Fransız sistemi örnek alınarak Mekteb-i Mülkiye, değişik ırk ve dinden olan çocukların Osmanlılık düşüncesinde birleşmeleri için Galatasaray Sultanisi ve fakir Müslüman Türk çocuklarının eğitimi için kurulmuş olan Darüşşafaka Osmanlı tarihinde önemli rol oynayan okullardır (Baytal, 2000: 26). Bunun yanı sıra batı tipi eğitim kurumlarının kurulduğu bu dönemde öğrenim için yurt dışına öğrenciler gönderilmiştir (Mutlusu, 2001b: 14). Bu eğitim politikaları seçkin bir grubun meydana getirmesine katkıda bulunmuştur (Demir vd., 2012).

Tanzimat döneminde modern devlet anlayışının merkezi devlet şeklinde gelişmesi bağlamında (Fidan vd., 2011: 122) yapılan yönetsel politikalar mali politikalar gibi merkezi otoriteyi yeniden kurmak amaçlıdır (Ortaylı, 1974: 264). Klasik dönemde taşra hiyerarşisinin en altında yer alan ve sipahi, voyvoda ve kethüda gibi memurların yönetiminde olan köylerde, II. Mahmud döneminde merkezileşme politikasının bir sonucu olarak (Doğan, 2011: 509) muhtarlıklar kurulmuştur (Gençoğlu, 2011: 30). Politikalar ile köy ve mahallelerde imamlar muhtar karşısında yetkisel olarak zayıflamışlardır (Es, 2008: 32). Fransız idari örgütlenmesi esas alınarak oluşturulan 1864 Vilayet Nizamnamesi, vilayet, sancak, kaza ve köy yönetimini ayrıntıları ile düzenlemiştir (Kılıç, 2005: 104). 1864 Nizamnamesi merkezin çevre üzerindeki gücünü arttırmaya yöneliktir. Bu nizamname ile amaçlanan düzenli ve etkin yönetimi gerçekleştirmektir. 1871 Nizamnamesi de bu amaca paralel olarak taşrada merkezi idarenin temsilcilerinin yetkilerini arttırmaya yönelmiştir (Heper, 2012: 82). Son olarak Sayıştay ve Danıştay gibi temel kurumların oluşturulması, memurların padişah otoritesi karşısında mal ve can bakımından güvence altına alınması Tanzimat dönemi yönetsel politikaların ürünüdür (Eryılmaz, 2008: 134).

Tanzimat Dönemi Politikalarında Bir Aktör Olarak Bürokrasi

Osmanlı devletinin topraklarını genişletmesine paralel olarak özellikle İstanbul'un fethinden sonra sultanlar giderek daha fazla bürokrasiye dayanıyordu (Ahmad, 2006). Osmanlı toplumu genel olarak sultanın kendilerine yürütme yetkisi ve dini yetki verdiği devlet memurlarını, ulemayı, saray ve ordu görevlilerini içine alan *askeri* ve vergi ödeyen fakat yönetimde rolü olmayan Müslüman ve Müslüman olmayanları içine alan *reaya* olmak üzere iki büyük sınıftan oluşuyordu. Mardin'in (1990) merkez çevre kavramsallaştırmasıyla açıkladığı bu durum, II. Mahmud ve özellikle Tanzimat dönemi reformlarıyla birlikte modernleşmeci bürokratik elitlerin merkezi hükümet üzerinde hâkimiyetinin artması ve ulemanın güç kaybederek çevresel bir nitelik kazanması şeklinde bir denge değişimine neden olmuştur (Özbudun, 2011: 14-15). Tahta çıkmadan önce Avrupa ile

yakından ilgilenen ve çevresine aynı eğilimde olanları toplayan III. Selim (Zürcher, 2000: 39) çok küçük bir kısmını gerçekleştirse de idari, siyasi ve ticari alanlarda büyük çapta politikalar tasarlamış ilk Osmanlı padişahıdır (Karpas, 2012: 94). III. Selim'in yeni politikalar geliştirme çabası Avrupa ve Osmanlı yönetici seçkinler arasında bir iletişim ortamının oluşmasını sağlamıştır. Bir taraftan III. Selim tarafından ıslah edilmiş veya kurulmuş olan ordu birliklerine Avrupa'dan eğitmenler getirilmiş diğer taraftan Avrupa'ya elçi gönderilmiştir. Ancak III. Selim'in bu yenilikçi tutumu onu geleneksel kurumlarla karşı karşıya getirmiş ve başarılı olmasını engellemiştir (Zürcher, 2000: 41-43).

Osmanlı devletinin kuruluşundan 1830'lara kadar memurluk rejimi padişaha kişisel bağlılık temelinde değişmeksizin devam etmiştir. Padişah bütün bürokrasi üzerinde mutlak takdir yetkisine sahiptir ve bürokratlar her ne kadar kamu politikalarına karar verilmesi ya da uygulanmasında bir aktör olsalar da padişaha her durumda itaat etmek durumunda oldukları kul düzeni içinde yer almışlardır. Batı dillerine ve pozitif bilimlere aşina olan küçük bir aydın grubunun oluşmaya başladığı (Karpas, 2010: 30) III. Selim döneminde kalemiyeye dair hizmete alma, personel sayısına sınır getirilmesi ve işlerin yürütülmesine ilişkin nizamnameler çıkarması ile başlatılan memurluğa ilişkin değişim sürecini II. Mahmud'un geniş çaplı düzenlemeleri izlemiştir. Tanzimat'ın ön hazırlıkları olarak görülebilecek ilk düzenlemelerin tümü hükümet bünyesinde gerçekleşmiştir. II. Mahmud'un yapmış olduğu reformlar padişah otoritesini merkeziyetçi bürokratik sistemle tesis etmek üzerine kurgulanmıştır (Terzi, 2012: 252).

Bu dönemde Sadaret kethüdalığı nezarete dönüştürülerek 1836'da Umur-ı Mülkiye Nazareti kurulmuştur. Daha sonra Dâhiliye Nezareti olarak değiştirilmiş ve sadrazamlık makamından Başvekalet'e çevrilen yeni kuruma bağlanmıştır. Reisülküttaplık Hariciye Nezareti olarak yeniden düzenlenmiştir. Nazırlar için muavinlikler oluşturulmuştur. Hazine-i Amire ve Darphane-i Amire birleşerek Maliye Nezareti'ne dönüştürülmüştür. Ticaret Nezareti kurulmuş ve mevcut birçok kurum batılı tarzda yeniden biçimlendirilmiştir. Reformların gerektirdiği üzere iş bölümüne gidilmiş ve yeni bürolar kurulmuştur (Terzi, 2012: 252-253). Müslümanların toplumsal yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayan ve kamu refahı ile ilgili kimi fonksiyonları yerine getiren vakıfların idaresi tek elde toplanmış ve fonksiyonlarını bürokratik düzen üstlenmiştir (Karpas, 2010: 33). II. Mahmud tarafından genel bir unvan hiyerarşisi oluşturularak bunlar arasında eşdeğerlik kurulmuş, memurlara maaş bağlanmış ve ceza kanunnamesi çıkarılmıştır (Aslan, 2012: 318-339). Bu dönemde bürokrasi nitelikli

kimseler açısından yer edinilmesi gereken iyi bir yapı olarak görülmüştür (Pustu, 2007: 201).

Osmanlı modernleşme çabalarını batıdakinin aksine bir sivil toplum değil batıya yönelmiş devlet seçkinleri yüklenmiştir (Çaha, 1994: 94). Dönemin önde gelen devlet adamlarından Reşit, Ali, Fuat ve Mithat Paşalar Tanzimat Fermanı ile sivil bürokratlar için yasal güvenceleri getirilmesini amaçlıyor monarşiye dokunulmaksızın siyasal inisiyatifin kendilerinde olmasını istiyorlardı (Heper, 2012: 84). Batıda eğitim görmüş, orada dış işlerinde çalışmış Osmanlı aydınlarının çoğu Avrupa'yı kendi topluluklarıyla kıyasladıklarında oradaki kuruluşları ve hayat tarzını üstün görmekteydiler (Taş, 2002). Devletin kurtuluşunu batılılaşmak olduğu düşüncesi ile temel araç olarak bürokrasiyi kullanmışlardır (Aslan ve Yılmaz, 2001: 292). Kendi özerkliklerini korumak amacıyla kurumların bireysel yöneticilerden önemli olduğu tezini geliştirmişlerdir. Uzun süre Londra ve Paris elçiliklerinde bulunmuş olan ve Tanzimat Fermanı'nın düşünen, yazan ve okuyan Reşit Paşa (Karpat, 2012: 96-97) tutarlı ve rasyonel bir yönetim için bürokratik örgütlerin tesis edilmesi ve bu kurumları kendilerinin şekillendirmeleri gerektiğini ileri sürmüştür. Ali Paşa sivil bürokrasiyi Padişah ve efradını müdahalelerinden korumak için sarayla kurulacak her idari ilişkinin kendisi üzerinden kurulmasını sağlamıştır. Fuat Paşa Bakanlar Kurulu'nu Sultan'ın müdahalesinde bağımsız kılmak için elinden geleni yapmıştır (Heper, 2012: 85). Tanzimat reformlarını gerçekleştiren bu kişilerin dönüşümlü olarak Hariciye Nazırlığı'nı yürütmeleri rastlantısal değildir (Aslan ve Yılmaz: 2001: 295).

Tanzimat bürokratlarının kendi politik konumlarını koruma gayretleri toplumda başka herhangi bir toplumsal grubun gelişmesini engelliyordu (Hülür ve Akça, 2005: 330-331). Diğer taraftan bürokrasinin güç kazanması ve devletin kurtuluşu noktasında benimsemiş olduğu fikir temelinde gerçekleştirdikleri politikaların kurumsal düzeyde yaygınlık kazanmasına paralel olarak bürokraside ve klasik Osmanlı kurumlarında önemli bir yer edinen ulema güç ve etkisini yitiriyordu (Demirpolat ve Akça, 2008: 128-129). Reformcu grup batılılaşmanın neticelerini aldıkça idareyi hükümdarın elinden alıp kendilerinin meydana getirdiği bir başka gruba vermekteydi (Mardin, 1990: 239). Tanzimat döneminin devlet adamlarının Tanzimat'ın benimsediği yasalar yönetimi yerine bürokratik seçkinler sultanın getirdiklerini göstermektedir (Mardin, 1990: 185).

Tanzimat'tan itibaren mali ve diplomatik işlevlerin önem kazanması ile bürokrasi siyasi karar mekanizmasında büyük bir rol oynamış (Heper, 1973: 58), Tanzimat ile birlikte artık başkalarınca yapılan kamu politikasını

uygulayan değil bu politikaya karar veren bir kurum (Heper, 2012: 88) ve siyaset sahnesinde asli bir unsur olmuştur (Eryılmaz, 2008: 134). Bürokrasinin bu denli güçlü olmasında, devletin içinde bulunduğu kötü gidişattan kurtulma reçetesini bilen ve bunu uygulayacak olan gücün bürokrasi olduğu inancı yanında merkezi yönetim yapısı, toplumun siyasal iktidardan kopuk bir şekilde örgütsüz olması ve yeni bürokrasinin statülerinin güvenceli olması önemli faktörlerdir (Mutlusu, 2001b: 17). Klasik Osmanlı sistemi içinde bürokratik yapılanmanın önemli görevlerde bulunmaları, bürokrasinin Tanzimat dönemi düzenlemelerindeki artışın meydana getirdiği hukuki karmaşıklığı çözebilecek uzmanlıkta olması ve bir karşı güç olarak ulemanın kendi içinde bulunduğu zıtlama ortamı bürokrasinin etkinliğini arttıran diğer açıklayıcı nedenlerdir (Gülener, 2007: 43). Sonuç olarak gücü elinde tutan aktörler, bürokrasinin rasyonel yönetim modelini tanımının aksine siyasi elit ile özdeşleşerek halkı dönüştüren “değişme ajanı” olarak ortaya çıkmıştır (Bozkurt, 1998: 3571). Küçükömer Osmanlı devlet yönetiminin merkezi seçkinler tarafından idare edildiğini ve toplumsal dönüşümü de bu elit grubun yapmaya çalıştığını ifade eder (Duman, 2004: 50).

Bürokrasinin artan gücü ve toplumsal sorunları çözmek ve devleti çöküşten kurtarmak adına geliştirmiş olduğu politikaların istenilen sonucu vermemesi aksine toplumda çalkantılara yol açması, imparatorluğun Avrupa kapitalizminin açık pazarı ve yarı sömürgesi haline gelmesi aydın bürokrat kesimi yeni çareler aramaya itmiştir. İdari reformların başarıya ulaşmamasını siyasi yapıya bağlayan bu kesim içinde siyasi, yönetsel ve toplumsal yapıyı sorgulayan daha ileri bir reform hareketi gelişmeye başlamıştır (Mutlusu, 2001b: 19). Bürokrasinin etkisi daha sonrada devam etmiştir. Öyle ki Osmanlı’dan Türkiye Cumhuriyeti’ne kalan miras, Yükselme Devri ve II. Mahmud’un saltanat yıllarına rastlayan padişahta yapılanan ılımlı aşkinci devlet ve Tanzimat örneği ile bürokraside yapılanan aşkinci devlettir (Heper, 2012: 88).

Sonuç

Modern devlet bürokrasiyi alınan politika kararlarının amaçlarına göre uygulanması ile vazifeli kılmıştır. Bununla birlikte karmaşık sorunlar için geliştirilecek politika seçenekleri için gerekli uzmanlık bilgisi için bürokrasiden faydalanılmaktadır. Doğal bir sonuç olarak bürokrasi kamu politikasının uygulama aşamasında doğrudan, karar verme aşamasında ise dolaylı bir aktör konumundadır. Bürokrasinin yapısı gereği nesnel olması gerektiği Weberci yaklaşımda, siyasal ve yönetsel rollerin belirlenmesi ve siyasilerin yöneticileri denetlemesi temsili demokrasinin zorunluluğu olarak görülür. Siyaseti bir değer, yönetimi bir olgu olarak ortaya koyan Weber bu

düşüncesi ile bürokratin- memurun bilgisini ve karar verme yetkisini iktidarın hizmetinde kullanmasını zorunlu kılar (Akbulut, 2009: 143, 156). Bu yaklaşımın tam olarak uygulandığı koşulların oluşması zordur ve kamu politika sürecinde siyasetin ve bürokrasinin ayrılığından çok ilişkisi söz konusudur. Ülke genelinde uygulanacak genel politikaların birçoğu küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası aktörlerce belirlenmekte, uzman kadro bu politikaları ülkeye göre uyarlamakta ve uygulamaktadır. Bununla birlikte birçok kamu politikasına siyasiler karar vermektedir. Tüm bunlara rağmen bürokrasinin sahip olduğu uzmanlık bilgisi ve buna bağlı gerçekleştirme yeteneği ile düşünüldüğünde kamu politikasında doğrudan ve dolaylı etkisi yadsınamaz.

Bürokrasinin, geleneksel veya az gelişmiş bir toplumsal yapının gelişmek için reform niteliğindeki politikaların uygulanmaya konduğu dönemlerde önemli bir aktör olduğu diğer ülkelerde de görülen bir deneyimdir. Tanzimat dönemi de böylesi bir özelliği taşıdığından bu dönemde bürokratlar etkin rol oynamıştır (Mutlusu, 2001b: 22). Az gelişmiş ülkelerin genel bir özelliği olan bürokrasinin siyasiliği (Heper, 1973: 124) bu dönemde açık bir şekilde görülmüştür. Osmanlı'da padişaha bağlı olan bürokrasi devletin genişlemesi ile birlikte bu bağlılık temelinde yetkileri arttırılmıştır. Devletin çöküşe geçtiği bir dönemde batının üstünlüğünün de kabul edilmesiyle birlikte batı tipi teşkilatlanmanın gerekliliğine inan III. Selim reformları ile başlayan süreçte bürokrasi giderek güç kazanmıştır. II. Mahmud'un ölümü üzerine dönemin politikaları tamamen bürokratların eline geçmiştir. Sultan Abdülmecid tahta geçtiğinde on altı yaşındaydı ve Mustafa Reşit Paşa Sultan'ı ülkenin çağdaşlaşması halinde Avrupa'nın desteğini alacaklarına ikna etmişti (Ahmad, 2006: 52).

Batıda eğitim görmüş veya görevde bulunmuş aydın bürokrat grup, devlet için tek kurtuluş yolunu batılılaşmakta görmüştür ve en iyi bildikleri bürokrasiyi de bir araç olarak kabul etmişlerdir. Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısı, halkın örgütsüzlüğü ve ulemanın kendi içindeki zıtlaşması gibi etkenler bürokrasinin daha etkili olmasına neden olmuştur. Bununla birlikte yapmış oldukları reformlarla devlet teşkilatı dönüştürülmesinin bir sonucu olarak iş bölümü ve daha çok uzmanlaşmanın gerekli olması ve kazandıkları statü ile bu etki biraz daha artmıştır. Günümüze değin etkisi olan dönemin reformları gibi bürokratik yapılanma da uzun süre etkisini korumuştur.

KAYNAKÇA

- Ahmad, F. (2006). Bir Kimlik Peşinde Türkiye, Çev. Sedat Cem Karadeli, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Akbulut, Ö.Ö. (2009). Siyaset ve Yönetim İlişkisi, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Akçagündüz, E. (2010). “Kamu Tercih Teorisi Ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, 2(2): 29-35.
- Altın, H. (2008). 1869 Maarif-İ Umumiye Nizamnamesi Ve Öğretmen Yetiştirme Tarihimizdeki Yeri, Fırat Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi, 13(1): 271- 283.
- Anderson, J.E. (1994). Public Policymaking, Houghton Mifflin Company, 7. Edition, Boston.
- Heywood, A. (2012). Siyasetin Temel Kavramları, Çev. Hayrettin Özler, Adres Yayınları, Ankara.
- Heywood, A. (2013). Siyaset. Çev. Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları, 8. Baskı, Ankara.
- Aslan, O.E. (2012). Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi, İmge Kitabevi, 2. Basım, Ankara.
- Aslan, S., Yılmaz, A. (2001). “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve düşüncesinin Değişimi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(1): 287- 297.
- Baytal, Y. (2000). “Tanzimat ve II. Abdülhamid Dönemi Eğitim Politikaları”, OTAM, 11: 23-32.
- Berber, A. (2013). Klasik Yönetim Düşüncesi, Alfa Basım, İstanbul.
- Birkland, T.A. (2011). An Introduction to the Policy Process, M.E. Sharpe, 3. Edition, New York.
- Bozkurt, V. (1998). “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi- Siyasal Elit Halkla İlişkileri: 1923-1960”, Yeni Türkiye, 23-24: 3571-3577.
- Hogwood, B.W. (1995). “Public Policy”, Public Administration, 73: 59-73
- Brooks, H., Cooper, C.L. (1987). Science for Public Policy, Pergamon Press, Oxford.
- Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J., Mckenzie, M.J., Peck, L.R. (2012). American Public Policy, 10. Edition, Wadsworth, Boston.

- Çaha, Ö. (1994). "Osmanlı'da Sivil Toplum", A.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, 49(3-4): 79-99.
- Çevik, H.H., Demirci, S. (2012). Kamu Politikası, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- DeGroff, A., Cargo, M. (2009). "Policy Implementation: Implications for Evaluation", New Directions for Evaluation, 124: 47-60.
- Demir, F. (2011). "Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu", Yönetim ve Ekonomi, 18(2): 63-84.
- Demir, F., Vurgun, L., Akpınar, M., Uslu, E.E (2012). "Yönetimsel Bir Olgu Olarak "Bürokratik Seçkincilik" ve Kamu Görevlilerinde Seçkinci Eğilimler", 5(2): 83-108.
- Demirpolat, A., Akça, G. (2008). "Osmanlı Toplumunda Devlet ve Ulema" EKEV Akademi Dergisi, 12(36): 119- 132.
- Demirel, D. (2011). "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839 - 1923)", Türk İdare Dergisi, 473: 97- 111.
- Doğan, C. (2011). "II. Mahmut Dönemi Osmanlı Merkezileşme Politikasının Doğu Vilayetlerinde Uygulanması", 6(4): 505-521.
- Duman, Z. (2004). "İdris Küçükömer in Sivil Toplum Anlayışı", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(1): 47- 52.
- Duyar, İ. (1995). "Kamu Politikaları Uygulamasında Birleştirici Bir Teoriye Doğru", AÜ Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, 25(2): 107-123.
- Dye, T. (2008). Understanding Public Policy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama, TODAİE, Ankara.
- Eroğlu, O. (2012). "Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinden Cumhuriyet'in İlk Yıllarına Kamu Maliyesi", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (Özel Sayı), s. 57-89.
- Eryılmaz, B. (2008). Bürokrasi ve Siyaset, 3. Baskı, Alfa, İstanbul.
- Es, M. (2008). "Osmanlı Devleti'nde Mahalli İdareler", Yerel Siyaset, 27: 29-38.
- Fidan, S., Şahin, K., Çelik, F. (2011). "Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri Bürokrasi", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, (23): 113-128.

- Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M.S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC Prss, Boca Raton.
- Friedman, B.L. (2006). "Policy Analysis as Organisational Analysis", *The Oxford Handbook of Public Policy*, (Ed. Micheal Moran, Martin Rein ve Robert E. Goodin), Oxford University Press, New York, s. 482-495.
- Gençoğlu, M. (2011). "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 2(1): 29-50.
- Göküş, M. (2010). "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Modern Türkiye'ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 15(3): 227-249.
- Gülener, S. (2007). "Türk Siyaseti'nde Merkez-Çevre İlişkilerinin Seyri ve 27 Mayıs 1960 Darbesi", *Bilgi*, 14(1): 36-66.
- Habermas, J. (2010). "Kamusal Alan", *Kamusal Alan*, (Ed. Meral Özbek), 2. Baskı, Hil Yayınları, İstanbul, s. 95-102.
- Handel, M.J. (2003). *The Sociology of Organisations*, Sage Publications.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- Heper, M. (2012). *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 4. Baskı, Doğubatı, Ankara.
- Hill, M., Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*, *SAGE Publications, London*.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy*, Oxford University Press, Ontario.
- Hülür, H., Akça, G. (2005). "İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikler", *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*: 311- 341.
- İnalcık, H. (1941). "Tanzimat Nedir?", *Ankara Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Yıllık Çalışmaları Dergisi*, *Tarih Araştırmaları Cildi*, s. 237-263.
- İnalcık, H. (1943). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*, Eren Yayıncılık, İstanbul.
- Jabareen, Y.T. (2011). *Public Policy in Divided Societies*, Arab Center for Law and Policy, 2. Edition, Nazareth.
- Jann, W., Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle", *Handbook of Public Policy Analysis*, (Ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney), CRC Prss, Boca Raton, s. 43-62.

- Kaptı, A. (ed.) (2012). “Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli”, Kamu Politikası Süreci, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, s. 25-46.
- Kaptı, A. (ed.) (2012). Kamu Politikası Süreci, Seçkin, 2. Baskı.
- Kaptı, A., Alaç, A.E. (2013). “Kamu Politikalarının Uygulama Aşamaları”, Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Der.), Adres Yayınları, Ankara, s. 228-243.
- Karpat, H.K. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Asker ve Siyaset, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Karpat, H.K. (2012). Türk Demokrasi Tarihi, Timaş Yayınları, İstanbul.
- Kılıç, S. (2005). “1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa”, A.Ü. Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, 24(37): 99-111.
- Köseoğlu, Ö. (2013). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye’ye İzdüşümleri”, Bilgi, 26: 4-36.
- Lindblom, C.E., Woodhouse, E.J. (1993). The Policy- Making Process, 3. Edition, Prentice Hall, New Jersey.
- Lipsky, M. (2005). “Street- Level Bureaucrats as Policy Makers”, Classics of Public Policy, (Ed. J.M.K.S. Layne, C.P. Borick), Longman, New York, s. 51-61.
- Mardin, Ş. (1990). Türkiye’de Toplum ve Siyaset. İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mises, L. (2000). Bürokrasi. Liberte Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- Muşmal, H. (2008). “Tanzimat Reformlarının Uygulanması Hakkında Konya Valisi Selim Paşa’ya Verilen Talimât-ı Seniyye”, Sosyal Bilimler Dergisi, 19: 105- 116.
- Mutlusu, A.F. (1996). “Türkiye’de Bürokratik Merkezîyetçiliğin Siyasal Gelişmeye Etkisi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Mutlusu, A.F. (2001a). “Yönetmelik Yapıların Oluşumunu Ve Niteliğini Belirleyen Etkenler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(3): 72-94.
- Mutlusu, A.F. (2001b). Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Bürokrasinin Modernleşme Sürecinde Rolü, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi, 1(4): 9- 24.
- Ortaylı, İ. (1974). Türkiye’nin İdare Tarihi, Ankara.

- Özbek, M. (Ed.) (2010). “Kamusal Alanın Sınırları”, Kamusal Alan, 2. Baskı, Hil Yayınları, İstanbul, s. 19-90.
- Özbudun, E. (2011). Türkiye’de Parti ve Seçim Sistemi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2005). Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa, .
- Parsons, W. (2001). Public Policy, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Pustu, Y. (2007). “Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(2): 197 – 214.
- Pülzl, H., Treib, O. (2007). “Implementing Public Policy”, Handbook of Public Policy Analysis, (Ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller ve Mara S. Sidney), CRC Prss, Boca Raton, s. 89-108.
- Smith, K.B., Larimer, C.W. (2009). The Public Policy Theory Primer, Westview Press, Boulder.
- Sunay, C. (2002). “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (3): 113-133.
- Taş, K. (2002). “Tanzimat ve Batılılaşma Hareketlerine Sosyolojik Bir Yaklaşım”, İlahiyat Fakültesi Dergisi, 7,:87- 94.
- Terzi, M.A. (2012). Türkiye Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur, Sistem Ofset, Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B. (1999). Yönetim Bilimi, Yargı Yayınevi, 3. Basım, Ankara.
- Torun, İ. (2008). “Max Weber’e göre İktisadi Zihniyetin Rasyonalizasyonu”, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 15: 15-34.
- Weber, M. (2013). Bürokrasi ve Otorite, 6. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- Woodrow, W. (1961). “İdarenin İncelemesi”, Woodrow Wilson Seçme Yazılar, Çev. Nermin Abadan, Ankara Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Siyasi İlimler Serisi 1, Yenilik Basımevi, Ankara, s. 53-73.
- Yıldız, M., Sobacı, M.Z. (Der.) (2013). Kamu Politikası Kuram ve Uygulama, Adres Yayınları, Ankara,
- Zürcher, E.J. (2000). Modernleşen Türkiye’nin Tarihi, Çev. Yasemin Saner Gönen, 7. Baskı, İletişim, İstanbul.