

OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE YÖNETEN-YÖNETİLEN ETKİLEŞİMLERİ ÜZERİNE

Serdar Vural UYGUN

TSK Jandarma Genel Komutanlığı, serdarvuraluygun@hotmail.com

Özet

Ülkemizdeki yönetsel anlayışın, kamu kesimi başta olmak üzere devamlı yenileyici bir süreç içerisinde olduğu, yadsınamaz bir gerçektir. Elbette dünyaya paralel yönde yaşanan bu süreç, yönetilen kesimin yönetenler üzerinde giderek çok daha belirleyici ve etkin bir pozisyona gelmesini sonuçlamaktadır. Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişim, yönetimin her iki tarafına yani yönetenler ve yönetilenlere farklı sorumluluklar yüklemektedir. Yönetenler artık şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarını benimsemek ve faaliyetlerini bu doğrultuda sürdürmek; yönetilenler ise katılım ve denetleme fonksiyonlarını devamlı şekilde işler halde bulundurmaya zorunluluğunu taşımaktadırlar. Bu sorumlulukların tam anlamıyla yerine getirilmesinin önünde duran engellerin en önemlilerinden birinin, ülkemizin sahip olduğu yönetsel miras olduğu rahatlıkla söylenebilir. Özellikle Osmanlı Devleti döneminde oluşup şekillenen ve genel nitelik olarak yönetilenler aleyhine oldukça edilgen bir yapıya sahip olan bu miras, Tanzimat döneminde gerçekleştirilmeye çalışılan reformlara rağmen ve hatta Cumhuriyet rejiminin ilk yıllarında da bu yapısını korumuştur. Çok partili dönem ile birlikte yönetimin tarafları arasında başlayan etkinlik mücadelesinin ülkenin yönetsel mirasına görece yönetilenler lehine katkı sağladığı görülebilse de asıl değişim sürecinin 21.yy ile birlikte başlayıp günümüze uzandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Osmanlı'dan günümüze yöneten yönetilen ilişkilerini yönetsel etkileşim açısından ana hatlarıyla incelemenin, söz konusu bu süreci daha doğru yorumlamak açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Ahahtar kelimeler: Yöneten, Yönetilen, Etkileşim, İktidar, Halk

ON THE BETWEEN RULER AND RULED INTERACTIONS FROM THE OTTOMAN TO THE PRESENT

Abstract

It is an undeniable truth that the administrative understanding in our country, initially the public sector, is in a permanent innovative period. Naturally, this period that goes in parallel with the world results in that ruled people gradually having more determining and efficient position over rulers. This evolution in public administration understanding makes both sides of administration, namely rulers and ruled people, have different responsibilities. The rulers now have to adopt "transparency" and "accountability" concepts, and maintain their activities on that direction; however the ruled people are required to hold the participation and control mechanisms in a continuous operating position. It can be easily said that one of the main obstacle for carrying out these responsibilities in the proper sense is the administrative heritage of our country, taken from especially in the Ottoman Empire era and has a pretty passive structure against ruled people as a general quality, this heritage preserves its structure in the spite of the reforms that were tried to make real in the Tanzimat era and even it preserves its structure in the first years of the Republican Regime. It won't be wrong to say that the efficiency struggle started between the administration sides in the multi-party period may once be seen contributing to the country's administrative heritage for the benefit of ruled people, the main evolution period has started in the 21st century, and it is extended to modern days. It is regarded to be important to analyze generally the ruler and ruled relation in the sense of administrative reaction from the Ottoman State to the present terms of commenting on that aforesaid period more honesty.

Keywords: Ruler, Ruled, Interaction, Rulership, Public

Giriş

Tarihsel deneyimler, sosyo-ekonomik yapı, kalıplaşmış yönetim kültürü, ortak manevi değerler gibi etkenler, ülkelerin yönetsel ilişkilerinin yani yöneten-yönetilen etkileşimlerinin birbirlerinden farklı olmasına neden olmaktadır. Bu durum elbette bizim için de geçerlidir ve nitekim ülkemiz kendine özgü bir yönetsel ilişki tarihine sahiptir. Bu tarih Osmanlı'nın kuruluşundan itibaren 20.yy.ın sonlarına kadar ele alındığında, süreçteki ortak belirgin özelliğin "tek taraflılık" olduğu söylenebilir.

Yöneticiler karar alma sürecine halkı dahil etmek ve onun desteğini sağlamak gibi bir düşünce taşımamışlar, buna gerek duymamışlardır. Vatandaşların vergi ödeyecek ve askerlik yapacak insanlar topluluğu olarak algılanması (Sarıbay, 2007: 452), bu düşüncenin hem nedeni hem sonucu olmuştur. Yönetilenlerin hakları bile onlar tarafından alınmamış, bir gayret sonucu değil, yönetenler tarafından ve onların istediği ölçüde "verilmiştir".

Ancak bu durum özellikle yeni yüzyılın başlangıcından itibaren tüm dünyaya paralel olarak sosyal ve teknolojik gelişmelerin yaşandığı, bunun yanında yönetsel açıdan da birçok yeni kavram ve uygulamanın ortaya çıktığı bir döneme girilmesiyle yavaş ta olsa değişmeye başlamıştır. Söz konusu uygulamaların nitelikleri ve oldukça yüksek sayılabilecek gerçekleşme hızları, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin şeklini ve seviyesini oldukça farklılaştırmıştır. Yönetilenler yönetsel kararlara katılmaya başlamış, yönetim, "karşılıklı" hale gelmeye başlamıştır.

Çalışmada, Osmanlı'dan günümüze doğru ülkemizde yönetsel ilişkilerin, tarafların birbirlerine bakışları ve söz konusu süreç içerisinde dereceleri ile nitelikleri değişen birbirlerinden etkilenme durumlarının incelenmesine çalışılacaktır. İncelenmeye çalışılan süreç oldukça geniş olduğundan makale hacminin kısıtlılığı nedeniyle her bir dönem, ana hatları ve temel belirleyici karakteri açısından ele alınmıştır.

Kuruluştan Tanzimat'a

Osmanlı Devleti'nin ilk yılları, yöneten-yönetilen ilişkileri bakımından yüz yüze ilişkilerin daha yoğun olduğu, yani idarecilerle halk arasında herhangi bir ayırım ya da engelin olmadığı bir dönemdir. Ancak devletin topraklarının genişlemesine paralel olarak devlet işlerinin artması, bu işlerin görülebilmesi için padişahın, çevresinde bir yönetici kadro istihdam etmeye başlamasına neden olmuş, bu süreç içerisinde halk ile padişahın arasına bürokrasi girmiştir. Bu nedenle yöneticiler ile yönetilenler arasındaki ilk dönem yüz yüze ilişkiler ortadan kalkmıştır (İnalçık, 2000: 49).

Devletin büyüüp kurumsallaşması ile birlikte yöneten-yönetilen ilişkileri, halkın menfaatlerinden çok bizatihi devletin varlığı ve onun menfaatleri temelinde şekillenmeye başlamıştır. Zamanla yönetilenlerin gözünde de devlet din ile özdeşleştirilmiş, "din ü devlet" anlayışının yerleşmesiyle birlikte devlet, başka hiçbir

İslam devletinde kazanmadığı bir öneme sahip olmuştur (Mardin, 1995: 111). Bu anlayış nedeniyle yönetenden yönetilene buyruk ve karar aktaracak aracı mekanizmalar kurulmuş olmasına karşın, yönetilenden devlete doğru istekleri ve beklentileri aktaracak özel bir sistem oluşturulmamıştır (Kazancı, 2005: 27). Bu durum aslında bir kısıtlama düşüncesi ile değil, aksine böyle bir sisteme gerek duyulmadığından böyle olmuştur. Çünkü zaten yönetilenlerin gözünde padişah, Allah'tan başka kimseye karşı sorumlu olmayan tek ve en yüksek otorite olarak, haksızlığı giderebilecek son başvuru yeridir ve bu nedenle de adaletin yerini bulması için toplumda herkes, birey olarak yahut toplu halde, ona şikâyetlerini götürebilmelidir (İnalçık, 2005: 49) ve nitekim götürebilmektedir.

Ancak 15.yy.'a geldiğinde, özellikle II.Mehmet döneminde devlet yönetiminde gerçekleştirilen köklü düzenlemeler, yöneten-yönetilen ilişkilerinin eksenini iyice yöneticiler tarafına kaydırmış, örneğin yönetilenlerin ihtiyaç ve beklentilerini üst kademelere dile getirebilmeleri açısından oldukça önemli bir yere sahip olan ve halkın kolayca müracaat edebildiği, toplantılarının herkese açık olduğu Divan-ı Hümayun'a padişah katılmamaya başlamış ve halkın müracaatlarına da sınırlamalar getirilmiştir (Kazancı, 2005: 19).

Bu durum yönetimin tarafları açısından yüz yüze iyice zayıflatmış olsa da gerek padişahlar ve diğer tüm kurumların, üstlendikleri yönetsel işlevleri etkili biçimde yerine getirebilmesi gerekse de her alanda özellikle ekonomik yükümlülükler açısından halka adil ve kanunlar çerçevesinde davranılması sayesinde önemli bir olumsuzluk yaşanmamış, yönetilenler yönetenlere samimiyetle bağlı kalmışlardır.

Bununla birlikte yöneten-yönetilen ilişkisindeki bu olumlu görünüş, 17. yüzyıldan başlayarak bozulmaya ve her geçen gün gittikçe daha da yozlaşmaya başlamıştır. Halkı koruyan devlet anlayışının yerini halkı ezen, soyan, horlayan bir devlet anlayışı almaya başlamıştır. Nitekim Osmanlı Devleti'nin dağılma sürecine girmesinin ana nedenlerinden biri, yönetenlerin gösteriş ve lükse dayalı yaşamın gerektirdiği ekonomik kaynaklara olan ihtiyaçlarının artması ve mevcut kaynakların bu ihtiyacı karşılayamaması sonucunda halktan yasal ya da yasal olmayan yollardan ekonomik kaynak sağlama yoluna gitmeleridir. Bunun yanında yönetenlerin ciddiyetsizlik, liyakatsizlik, adam kayırma ve rüşvet gibi davranışlarının giderek artması da bu süreci hızlandıran bir etken olmuştur (Çaylak, 1998: 148).

Yöneticilerdeki yorgunluk, gevşeme ve bozukluklar, iktisadi ve sosyal hayatı elbette ki doğrudan etkilemiştir. Yöneticiler halktan tamamı ile kopmuş, halk da bunun karşısında kendi başının çaresine bakmak zorunda kalarak adeta devletten kaçmaya başlamıştır. Yönetenler neredeyse kendi toplumunu yağmalayan bir kitleye dönüşmüşlerdir. Halka ağır vergiler koymak suretiyle yeni bir sömürü biçimini ortaya çıkarmışlar, önceki dönemin aksine, kural tanımaz bir hal almışlardır (Heper, 2006: 66).

Yine 17.y.y.'dan itibaren savaşların kaybedilmeye başlanmasıyla birlikte gelişen ekonomik kriz sonucunda iltizam usulüne geçilmesi ile birlikte devlet, mali durumunu düzeltmek amacıyla vergileri iltizama vererek peşinen tahsil etmeye başlamış, bunun sonucunda mültezimler, devlete ödediklerinin kat kat fazlasını çıkarmak için köylüye ve esnafa yüklenmeye başlamıştır. Halk eskiden alıştığı gibi devleti yanında değil tam tersine zaptiyesi, memuru, kadısı ve diğer görevlileri ile karşısında görmeye başlamıştır (Yalçındağ, 1970: 37). İltizam sistemi sosyo-ekonomik hayat üzerinde çok olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Fakat en olumsuz etkilenen ise köylüler olmuştur. Köylüler devlet görevlilerin ulaşamayacağı yerlere yerleşmeye başlamıştır. Konulan yüksek vergileri ödeyemeyen çok sayıda köylü, topraklarını kaybetmiş ve merkeze muhalif olan ayanların saflarına katılmak zorunda kalmıştır (Heper, 2006: 74).

Mahalli ileri gelen ve genellikle toprak zengini kişiler olan ayanlar, uzun yıllar yöneten-yönetilen ilişkilerinde önemli bir kurum olarak işlevlerini sürdürmüşlerdir. Ayanlar kendilerini halka, onların hamileri olarak göstermiş, hem mültezimlere, hem de devlet tarafından bölgelerine gönderilen zalim bürokratlara karşı ayanlar, kırsal kesim insanların kendilerini yanında buldukları yerel güç odakları haline gelmişlerdi (Çaylak, 1998: 134). Kentlerin korunması, adalet sistemindeki aksaklıklar, yöneticilerin değiştirilmesi, değişik türde halk istekleri gibi konuların padişaha arzı ayanlar aracılığıyla yapılmaya başlanmıştır (Kazancı, 2006: 14).

Öyle ki eyalet ve sancak yöneticileri de halk ile hükümet arasındaki ilişkilere öncülük etmek, güvenliği sağlamak, vergileri toplamak ve cepheye asker göndermek gibi konularda ayanlardan yardım almaya başlamışlardır. Bu gelişmeler padişahın gerek yönetici zümreler, gerekse toplum üzerindeki mutlak denetimini zayıflatmaya neden olmuştur. Giderek güçlenen ayanlar halk arasında "sikkersiz sultan" veya "küçük padişah" adıyla anılmışlardır (Çaylak, 1998: 93)

Merkezin baskısı altında ezilen halk, yerel çıkarları dile getiren ayanlara daha fazla güvenmeye başlamış, ancak güçlendikçe asgari devlet hizmetlerini sağlamanın da kendi çıkarlarına uygun düştüğünün bilincine varan ayanlar, bu hizmetlerin sağlanması karşılığında da köylünün elindekini alma konusunda devletten daha az hırslı olmadıklarını göstermişlerdir (Mardin, 2007: 85). Böylece halk, yönetici anlamında güvenebileceği bir kesimin kalmadığını görmüş, yönetsel hoşnutsuzluk artmaya devam etmiştir.

II.Mahmut döneminde memurlara hazineden düzenli maaş verilmeye başlanması, yöneten-yönetilen ilişkileri konusunda önemli bir sonuç doğurmuştur. Eski usulde memurlar vatandaşın işini yapınca bunun karşılığında belirli bir ücret alırlardı. Böylece çok iş yapanlar çok kazanmakta, az iş yapanlar ise fazla gelire sahip olamamaktaydı. Bu uygulamayla halk devlet kapısında beklemeden işlerini yaptırıyordu. Düzenli maaş sistemine geçilince memurlar çalışsa da çalışmasa da aynı maaşı almaya ve halka karşı ilgisiz kalmaya başlamış ve halk devlet kapısında günlerce bekler hale gelmiştir (Tataroğlu, 1998:35).

Aslında yöneticilerin, ayanların ve dolayısıyla yönetsel sistemin yozlaşmış bozulduğu padişahlar tarafından elbette bilinmekte ve bunlara karşı çeşitli tedbirler, yenileştirici önlemler düşünülmekteydi. Nitekim 1808 Sened-i İttifak'ta geçen "fakir reayanın korunması ve güvenliği gerekli olduğundan, ayanlar yönetimlerindeki kazalarda güvenliği sağlayacaklar ve vergilerde aşırılığa ve haksızlığa gitmeyeceklerdir" ibaresi bunu gösteren örneklerden biridir.

Ancak bu gayretlere rağmen bozulmanın artık kronik hale gelmiş olması ve devletin tüm yönetsel sınıflarına sirayet etmiş bulunması, yöneten-yönetilen ilişkileri açısından hiçbir önemli gelişmenin yaşanmamasına neden olmuştur. Nitekim Tanzimat'a geldiğinde yönetenler açısından halk, eğitimsiz, bilinçsiz ve kendilerine muhtaç durumda insanlar topluluğu iken; yönetilenler açısından idareciler ise zalim, kibirli ve kesesinden başka bir şeyi düşünmeyen menfaatçiler olarak görülmektedir. Özetle yönetenler ile yönetilenler, ilişkileri kopuk ve birbirlerine karşı son derece güvensiz durumdadırlar.

Tanzimat Dönemi

Özellikle 18.yy.ın başlarından itibaren dış ve iç etkiler nedeniyle toplumda meydana gelen yapısal değişmelerle birlikte yönetim sisteminin hızla bozulması ve bu durumun önüne geçilememesi, yönetici kademesini yıllar boyunca çeşitli çözüm arayışlarına zorlamıştır. Yöneticiler devleti önceki dönemlerdeki güçlü haline döndürmek için çeşitli yenileşmeler yapmışlarsa da başarılı olamamışlardır.

18.yy.sonlarında, gerçekleştirdiği sanayi devrimi ve sömürgeleştirme faaliyetleri sayesinde gelen teknik ve ekonomik açılardan çok ileri seviyeye gelen batılı ülkelerin üstünlüğünü kabul etmek zorunda kalan devlet yöneticileri, engelleyemedikleri yönetsel bozulmanın çaresini de bu ülkeleri örnek alarak bulmaya çalışmışlardır. Bu gayretler, 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı ile başlayan Tanzimat sürecinde giderek artan bir hız kazanmıştır.

Bu dönem, sözü edilen gayretlerin tesiriyle doğal olarak, yönetici-yönetilen ilişkilerinin yeni boyutlar kazandığı bir dönemdir. "Reaya" anlayışının yerini "tebaa" anlayışı almış, yani artık devletin, halkı kendisine koşulsuz ve ne olursa olsun bağlı kalması gereken insan topluluğu olarak değil, idaresi altında ve sorumlu olduğu vatandaşlar olarak görülmesi, devletin esas görevinin ise tebaasının huzurunu sağlamak olduğu düşüncesi yavaş ta olsa yerleşmeye başlamıştır. Tanzimat aynı zamanda, devlet idaresi açısından, özellikle yerel eşrafın aracılık konumunu ortadan kaldırarak, yöneticilerle yönetilenler arasında aracsız bir ilişkinin gerçekleşmesini hedeflemiştir.

Nitekim Tanzimat Fermanı'nda, aslen Avrupa devletlerinin ülkenin iç işlerine karışma emellerine son vermek amacıyla yapılmış olsa da, "vatandaşların eşitliği" ilkesi belirtilerek, halkı devletin yanına çekip onların yerel eşrafa karşı tavır almalarına çalışılmıştır (Heper, 2006: 79).

Yine bu doğrultuda, yapılan yerel yönetim reformları ile, eyalet, sancak ve kaza düzeyinde, çeşitli dinsel toplulukların liderleri ve halk temsilcilerinden oluşan

idare meclisleri kurularak, devletin toprakları üzerinde yaşayan etnik ve dini topluluklar içinde de tebaa anlayışının yerleşmesi ve devleti sahiplenme duygusunun artırılması hedeflenmiştir.

Bu idare meclisleri en azından biçimsel olarak temsil anlayışının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu oluşum halkın yönetimle ya da merkezle olan temasının bir kısmını oluşturan resmi başvurularının “şikayet” ya da “yardım” dayanaklı şekilden çıkarak “halin arzı” temeline dönüşmesini sonuçlamıştır.

Ayrıca bu meclislere yönelik bir başka yaklaşım ise, bunların merkezin taşıyıcı kontrol altında tutabilmek için kullandığı araçlar olarak görüldüğü biçimindedir (Çaylak, 1998: 193). Bu meclislere sadece merkezin belirlediği belirli sayıdaki varlıklı kişilerin üye olabilmesi, meclis üyelerinin yarısından fazlasının merkez tarafından atanmış bürokratlardan oluşuyor olması (Heper, 2006: 82) ve meclislerin görev ve yetkilerini açık bir şekilde belirtilen hiçbir nizamname bulunmaması (Ortaylı, 1985: 234) bu yaklaşımın dayanak noktalarını meydana getirmektedir. Nitekim bu meclisler, halkın asıl temsilcilerinin girememesi yüzünden merkezi yönetim ile halkın yakınlaşması sağlanamadığı için, kuruluş amaçlarını yerine getirememişlerdir.

Dönemin devlet yönetim anlayışı açısından bir diğer belirgin özelliği, 18.yy'ın sonlarından itibaren oluşmaya başlayan sivil-asker bürokrasinin, devlet yönetiminde etkili olmaya ve hatta yönetici-yönetilen ilişkilerinde hakim güç konumuna gelmeye başlaması, bununla birlikte bürokratik sistemin toplumun gerçeklerine uymadan tepeden inme batı uyarlaması biçimi, halk tarafından gelen olumsuz tepkilere neden olmuştur.

Çünkü sözü edilen bürokratlar, toplum için en iyisini bildiklerini ve bunu sağlamanın yolunun da batılılaşma olduğunu iddia etmişlerdir. Bürokratların bu düşüncesi halkı cahil, gerici olarak algılamalarına ve tanımlamalarına neden olmuştur. Ayrıca kendilerini Osmanlı modernleşmesinin bir aracı olarak değişimin simgesi ve kanalı olarak görmüşler, bunun sonucu olarak toplumun tüm kesimleri üzerinde mutlak bir baskıya yönelmiş ve devleti kendilerine ait özel bir aygıt şeklinde algılamaya başlamışlardır (Çaha, 1994: 97).

Aynı zamanda yeni bürokratik sistemin dayandığı, “topluma hakim olma ve yoğun merkezileşme” anlayışı, yerel işlerin de görülmesini engellemiş, kamusal mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasında yavaşlığa ve verimsizliğe yol açmıştır.

Tanzimat'ın ve ardından Meşrutiyetin getirdiği düzen, yönetilenlerin yönetenlerle ilgili şikayetlerini azaltmamış aksine arttırmıştır. Halkın talep ettiği kamu hizmetlerinin gecikmesi, genellikle devletin işleyişinden kaynaklanan sorunlardan meydana gelmiştir. Halk da bu gecikmeleri önlemek için rüşvet ve benzeri gayri meşru yollara başvurarak işlerini halletmeye çalışmıştır. Böylece duraklama ve gerileme dönemlerinde bozulmaya başlayan yöneten-yönetilen ilişkileri, zaman içinde zıtlığa varan bir görüntü kazanmıştır (Eryılmaz, 1992: 169)

Bürokratlar, sahip oldukları ve topluma enjekte etmeye çalıştıkları Batılı ülkelerden doğrudan aktarılan ve toplumun sosyo-ekonomik gerçekleriyle örtüşmeyen modernleşme düşüncesini, halk için ve onun adına uygulamaya koymak istemişlerdir. Halk ise kendi gerçekliğine yabancı olduğu ve kendisine herhangi bir bilinçlendirme yapılmadığı için bu düşünce tarzını ve uygulamalarını kabullenmemiştir.

Bu durum, uygulanmak istenen modernleşme çabalarını, “halka rağmen” bir niteliğe dönüştürmüştür. Bunların yanında, kamusal hizmetlerde etkinlik ve verimliliği artırmak için kurumsal ya da icrai hiçbir gayret gösterilmemiş olması da, halkın yöneticilere olan güvensizliğini pekiştirmiştir.

Osmanlı devletinin son yıllarına damgasını vuran İttihat ve Terakki Cemiyeti üyeleri de yönetimi ellerine geçirdikten sonra üst dayatmacı anlayışı korumuşlardır. Batılı Tanzimat yöneticilerinin aksine görece milliyetçi söylemleri olan ve bu doğrultuda bir ilerleme sağlamaya çalışan ittihatçılar, karşılarında buldukları sorunları, yönetsel ve sosyo-ekonomik yönlerini ele almadan, daha çok siyasal bakış açısıyla değerlendirmiş, bu durum başarılı olmalarını engellemiştir.

Balkan ve I.Dünya savaşlarının patlak vermesi üzerine, yönetim tarafından bu olumsuz durumdan kurtulma amacıyla uygulanmaya çalışılan reformlar da bir kenara bırakılmış, artık “varlık mücadelesi” vermeye başlayan devlet ve halkı, bu karşılıklı güvensizlik ortamında savaşların içine sürüklenmiştir. Bu anlamda Kurtuluş Savaşı, bir toplumun var olma mücadelesinin yanında, yeni ve sağlıklı bir yönetsel düzenin hayalini kuran insanların bir araya gelerek, bu hayallerini gerçekleştirecekleri yeni bir devlet oluşturma isteklerinin somutlaşmış gayretleri olarak tanımlanabilir.

Yeni Devlet, Yeni Rejim

Kurtuluş savaşının sonunda kurulan yeni devlete Osmanlı'dan, işte bu karşılıklı güvensiz ve zıtlaşmış bir yönetici-yönetilen ilişkisi ile tüm olumlu olumsuz yönleriyle katı merkezîyetçi bir anlayışla yürüyen yönetsel yapı, miras olarak kalmıştır.

Nitekim Cumhuriyet yönetimi de yönetici-yönetilen ilişkilerinde Osmanlı'dan aldığı bu tek yönlü ve devlet ağırlıklı uygulamaları uzunca bir süre devam ettirmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin temsilcisi olan vali, kaymakam gibi yöneticiler devletten halka istek aktaran, emir yağdıran birer aktarma organı olarak işlev yapmışlardır. Bu dönemde devletin karşısında, savaş yorgunu, geçim derdinde olan ve içine kapanık bir halk vardır. Halk devletten gelen her buyruk ve isteğe, istisnalar olmakla birlikte, evet demekte, kamusal kararları onaylamakta ya da onaylar gözükmektedir. Çünkü Osmanlıdan kalma bir alışkanlık olarak yönetilenlerin yöneticilerden herhangi bir talepte bulunma gibi bir alışkanlığı ve eğilimi yoktur (Kazancı, 2005: 31).

Bilindiği gibi Anadolu'daki insan gücünün ve iktisadi potansiyelin Kurtuluş Savaşında seferber edilmesi için, Mustafa Kemal Paşa ve arkadaşları büyük arazi

sahiplerine, tüccarlara, tarikat liderlerine, aşiret reislerine düzenli olarak başvurmuşlar ve yardım istemişlerdir. Bu gruplarla savaş boyunca bir ittifak oluşturulmuştur (Tezel, 1994: 137). Kurtuluş Savaşı sırasında oluşan bu ittifak, yöneten-yönetilen ilişkilerinin gelişimini de büyük ölçüde etkilemiştir. Çünkü bu ittifak bir anlaşma ile sonuçlanmıştır. Taşra eşrafı, yönetici seçkinlerin modernleşme çabalarına muhalefet etmeyecek, yönetici seçkinler de taşra eşrafının toprak mülkiyetine ve yönetsel nüfuzuna ilişmeyecektir (Turan, 2007: 369). Nitekim bu dönemde uygulanan toprak reformunda küçük üreticiye dağıtılan topraklar devletin elindeki topraklar olmuş, büyük toprak sahiplerinin arazilerine müdahale edilmemiştir.

Bu durumun yönetsel açıdan önemli olan tarafı, Tanzimat'la getirilmeye çalışılan aracsız yönetici-yönetilen ilişkisi anlayışından dolayı da olsa vazgeçilerek, yönetimin doğrudan halkla diyaloga girmeden yerel eşrafı aracı kılmasıdır. Bu yüzden halk, kendi çıkarları doğrultusunda yönetimden isteklerde bulunan eşrafın gölgesinde kalmış, doğrudan yöneticilere ulaşım kendi beklentilerini iletcek bir temsil konumu elde edememiştir. Zaten talepte bulunma alışkanlığı olmadığı için de yönetimden adeta soyutlanmış bir pozisyona düşmüştür.

Yeni devletin kurucu kadrosu, çoğunlukla ittihatçı gelenekten gelen bürokratlardan oluştuğu için yeni devletin, kendi temellerini sağlamlaştırmak ve toplumu çağdaşlaştırmak için benimsediği yöntem de tıpkı son dönem Osmanlı modernleşme çabalarında olduğu gibi üst dayatmacı düşünceye dayanmıştır.

Bu düşünceye göre toplumu kurtaracak güç hiç bir zaman tabandan doğmayacağı için toplumun üstüne çıkmış aydınlar ve vatanseverler (askeri ve sivil bürokrasi) evrensel nitelik taşıyan "ilme ve fenne" dayanarak toplumu modernleştirecektir. Çünkü temel değer olan ilim ve fenni, sadece okumuş aydınlar bilebilir ve uygulayabilirdi (Şaylan, 1996: 75).

Batı medeniyeti ölçülerinde yeni bir devlet kurmak isteyen yönetici kadro için önemli olan halkın ne düşündüğü değil, bir an önce yol alma isteği olmuştur (Tekin, 2011: 88).

Bu düşünce şekli, "muassır medeniyetler seviyesine" çıkmak için kaybedecek zamanı olmayan, eğitim seviyesi ve nitelikli nüfusu yıllar süren savaşlar sonucunda iyice düşmüş durumda bir toplum devralan yeni devletin yöneticileri için kaçınılmaz görünse de, gerçekleştirilen hızlı ve köklü değişimler doğal olarak toplumda şiddetli sarsılmalara ve yeni devletteki yönetici-yönetilen ilişkisinin olumsuz bir şekil almasına neden olmuştur.

Nitekim Osmanlı son dönemindeki ıslahat hareketlerine kıyasla oldukça tutarlı ve kararlı bir çizgide gerçekleşen Cumhuriyet ve ardından gelen reformist hareket, yeniliklere en fazla açık toplumsal sınıfı oluşturan sivil-asker bürokrasi tarafından yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşmiş, Cumhuriyet'e ve ardından gelen yenileşmelere karşı tepkiler de aşağıdan yukarıya doğru gelişmiştir.

Bunun yanında, kurulan yeni devletin yöneticileri, Osmanlı'dan kendilerine miras kalan seçkin anlayışı da terk etmemiş, halka tepeden bakmaya devam etmişlerdir. Yöneticiler, farklı değer yargıları, zevkleri, sosyal yaşam tarzları ile halktan kopuk ve uzak bir konumda yer almışlardır.

Bu durum toplumda ikili bir kutuplaşma meydana gelmesine neden olmuştur. Bir tarafta Tanzimat döneminden beri yeni bir yönetim anlayışı ile devlete el koymuş asker-sivil bürokratlar, öbür tarafta ise uzmanlaşma, işbölümü ve farklılaşmanın olmadığı büyük ölçüde geleneksel kapalı bir toplum yapısı içinde hapsolmuş, statik bir toplum yapısını paylaşan halk yığınları (Yücekök, 1983: 107) vardır.

Sosyo-ekonomik açıdan bakıldığında, burjuvazinin zayıf durumunun, bu dönemde sivil asker bürokratların toplumun diğer kesimlerine karşı konumunu güçlendirdiği söylenebilir. Bürokrasinin, yönetimin yanında, sanayi ve tarım üretimini örgütleme görevini de üstlenmiş durumda olması, yönetici-yönetilen ilişkisi bakımından bürokrasinin toplum üzerindeki otoritesini artırmıştır.

Benzer biçimde II. Dünya Savaşı sırasında sanayi mallarına zam yapılıp, temel maddelere vergi konurken, tarımsal ürünlerin fiyatlarının yerinde sayması sonucu köylülerin büyük çoğunluğunun daha da fakirleşmesi, buna karşın savaş zenginlerinin sayılarının hızla artması (Keyder, 1992: 53), sosyo-ekonomik konumu artan hızla kötüleşen alt-orta sınıf halkın, bundan sorumlu tuttıkları zenginleşen sınıfa ve bu sınıfa koruduğunu düşündükleri yönetici kesime karşı gittikçe derinleşen bir öfke duymasına neden olmuştur.

Bu olumsuz durumlar, 1945 yılından sonra çok partili bir siyasal hayata geçiş, halk yığınlarının kurulan partileri desteklemeye başlaması ve siyasal partilerin halka yandaşmaları, halkın siyasal davranışlarında, devletle ilişkilerinde, devlete karşı istek ve dileklerinde büyük bir değişiklik ve canlılık meydana gelmesine neden olmuştur (Kazancı, 2004: 181). Bu gelişmeler, artık iktidarda kalma endişesi başlayan mevcut yöneticileri, halk ile yakınlaşmaya ve onu "dinlemeye" zorlamıştır.

Yöneticilerin, halkı, kazanılması ve hizmet hızı ve kalitesiyle memnun edilmesi gereken "vatandaşlar" olarak görmeye başlaması ve bu yönde birtakım tedbirler alma yönünde çalışmalar yapması, Cumhuriyet'in kuruluş döneminin sonunda, yani 1950'li yıllara girilmeden, yönetici-yönetilen ilişkilerinin nispi olumlu nitelikli bir sürece girmesini sağlamıştır.

Çok Partili Döneme Geçiş

1950'li yıllar, halkın yönetime ve dolayısıyla yöneticilere olan olumsuz düşüncelerini göstermek suretiyle iktidarı değiştirdiği bir seçimle başlamıştır. Halkın sosyo-ekonomik koşulların olduğu ilk fırsatta (Heper, 1997: 100) böyle bir tasarruf göstermesi, yönetilenlerin, yönetenleri oyları ile değiştirebileceklerini öğrenmeleri bakımından da önemli bir gelişme olmuştur (Turan, 2007: 371). Bu bağlamda Cumhuriyet dönemi siyasal tarihinde ilk defa olarak yönetilenler, iktidar üzerinde

bir güce sahip olduğunu anlamış (Kongar, 2002: 151) yani cumhuriyetin kendisine verdiği gücün farkına varmıştır.

Yeni parti, ülkede henüz gelişmeye başlayan burjuvazinin iktidara sahip olma arzusunu, halkın mevcut yönetsel düzene karşı bıkkınlığı (Eroğul, 1990: 46) ile birleştirerek, devlet müdahaleciliğine karşı liberal ekonomiyi, merkezi ideolojik baskıya karşı mahalli gelenekleri ve din özgürlüğünü (Keyder, 2011: 155-157) savunan bir söylem ve demokrasi-liberalizm arayışı içinde olan entelektüel çevrenin de desteğiyle (Kahraman, 2010: 174) yönetilenleri etkilemeyi başarmıştır. Nitekim o zamana kadar bürokratik yöneticilere karşı iyice soğumuş olan yönetilen kesimden köylüler ve zengin çiftçiler, “köylüye hizmet götürceğini, köylünün gündelik sorunlarını çözeceğini, onları bürokrasiden kurtaracağını ve dinsel özgürlüğü vaat eden” (Mardin, 2007: 97-98); şehir merkezindeki tüccarlar ise, “liberal iktisat ve özelleştirmeyi savunan”(Keyder, 1992: 54) bu yeni partiyi desteklemişlerdir.

Bu destekleyici durum, Kongar’ın ifadesi ile “devletçi-seçkinci kesimin, gelenekçi-liberal kesim”; Sarıbay’ın ve Mardin’in ifadeleriyle ise “merkezin, çevre” karşısında uğradığı beklenmedik bir siyasal yenilgiyi sonuçlamıştır.

DP’nin iktidara geldiği ilk yıllarda, yönetenlerin temsilcisi olan bürokrasinin geleneksel davranışlarında da değişiklikler olmuştur. Halktan tamamen tecrit edilmiş olan yüksek devlet memurları doğrudan doğruya vatandaşlarla diyalog kurmaya başlamış, halktan hayat görüşü ve tarzı olarak kopmuş durumdaki ve kendisini devletin temsilcisi sayan bürokratlar, halka hizmeti ön planda tutan devlet memurlarına dönüşmeye başlamışlardır.

Bu dönemde yöneten-yönetilen açısından önemli bir başka değişiklik ise DP’nin bürokrasideki katı hiyerarşik otoriteyi gevşetmesi olmuştur. İktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasındaki arabulucu rolüne soyunmuşlar ve bunda da etkili olmuşlar ve seçkinci bürokratlar üzerinde baskı unsuru oluşturmayı başarmışlardır (Eryılmaz, 1997: 36).

Yönetilenler yeni yönetimin 50’li yılların ilk yarısında ortaya koyduğu bu olumlu uygulamalar ile ekonomik alanda sağlanan başarılar karşısında, yönetenlere karşı memnuniyet ve sempati beslemişlerse de özellikle 1954’ten sonra ekonomik durumun kötüye gitmesiyle birlikte durum değişmeye başlamıştır. Yönetimin, ekonomik alandaki başarısızlığını, kendisine olan halk desteğinin verdiği özgüvenin de etkisiyle yönetilenlerin her kesimine özellikle basına ve üniversitelere (dolayısıyla aydınlara) karşı baskıcı uygulamalar başlatarak örtmeye çalışması, bu kesimlerden başlayarak söz konusu memnuniyet ve sempatinin hızla azalmasına neden olmuştur (Tekin, 2011: 139).

Yöneticilere olan desteğini çekmeye başlayan aydınlar ile yeni yönetim döneminde gerek ekonomik gerekse yönetime katılım anlamlarında güçsüzleştiğini ve hatta “ikinci sınıf vatandaş muamelesi gördüğünü” (Tekin, 2011: 145) düşünen askeri-sivil bürokrasinin dolaylı ittifakına, mevcut olumsuz ortamın kendi aleyhine çalıştığını gören ve her şeye rağmen bürokrasi ile ılımlı bir ilişki içinde olmak isteyen

burjuvazinin de katılması (Kahraman, 2010: 337), yönetilenlerin mevcut yöneticilere olan desteklerinin gittikçe zayıflamasını sonuçlamıştır.

1950'lerin sonunda özellikle şehir merkezlerinde nüfuzu önemli ölçüde aşınan siyasi iktidara karşı, yönetilenlerin ağırlıklı olarak da aydınların ve üniversite öğrencilerinin basının önemli bir kesimini de yanlarında bularak somut tepkiler vermeye başlamaları sonucu siyasi ve sosyal ortam iyice gerilerek istikrarsız ve güvensiz bir niteliğe bürünmüştür.

İhtilaller Arasında

27 Mayıs 1960 tarihindeki askeri müdahalenin, 1940'lı yıllardan başlayan süreçte yönetilenlerin gözündeki itibarını ve etkinliğini büyük ölçüde kaybetmiş olan sivil-asker bürokrasi tarafından, eski gücü ve etkisine kavuşmak amacıyla gerçekleştirildiği; bunun yanında, müdahalenin hemen ardından yapılan nisbi özgürlükçü anayasa ile demokratik düzene tekrar dönülmesi ile, gerçekleştirenlerin bu müdahalenin sadece "seçkin toplumsal sınıfın intikamı" olarak algılanmaması için gayret gösterdikleri söylenebilir.

Müdahalenin sabahında okunan bildiri "Girişilmiş olan bu teşebbüs, hiçbir şahsa veya zümreye karşı değildir..." şeklinde bir ifadenin kullanılması, sonraki günlerde yayınlanan tebliğlerde ise "Milli İnkılâp, hiçbir şahsın, hiçbir zümrenin lehine yapılmış bir hareket değildir. Muhterem halkımızın, köylü ve işçilerimizin demokrasiye kavuşması, hak ve hürriyetinin teminatı, iktisadi kalkınması, ana prensibimizdir..." denilmesi, bu gayretin yansımaları olarak görülebilir.

Nitekim bürokrasi, bu tarihten sonraki yıllarda eski yönetsel "hatalarının" farkında bir tavır sergilemeye başlamıştır. Bunun en büyük göstergelerinden biri, ihtilalden sonra başlayan planlı kalkınma döneminin ilk iki planı olan 1963 ve 1967 yıllarında hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında, yöneten-yönetilen ilişkilerine yapılan atıflardır. Birinci beş yıllık planda "kamu kurumları ile halkın temas ve işbirliğinin gelişmesi ve daha verimli duruma getirilmesinin sağlanacağı" belirtilmekte, "kamu hizmetlerinin yürütülmesinde şimdiye kadar uygulanan yöntemde devletin tek taraflı hareket ettiği" ve "halkın hizmetlere katılımının sağlanarak yönetim ile halk arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği" vurgulanmıştır (DPT, 1963: 404,102). İkinci beş yıllık planda ise "halk ile kamu yönetimini birbirine yakınlaştıracak, halkın devlet hizmetlerinden daha fazla yararlanmasını sağlayacak halk ile karşılıklı yardım, işbirliği davranış ve alışkanlıklarını geliştirecek mahalli birliklerin kurulmasının sağlanacağı" belirtilmiştir (DPT, 1967:251).

Bu planlardaki ortak nokta, yönetenler tarafından, yönetilenlerle olan ilişkilerinin önceki dönemlere göre daha bilinçli bir şekilde yürütülmeye çalışılacağına dair verilen vaatlerdir. İlerleyen yıllarda bu vaatlerin uygulamaya konulmadığı, büyük ölçüde gerek siyasi gerek idari çıkarlara feda edildikleri görülmekle birlikte, bürokrasinin halkın karşısında yanlışlarını kabul etmesi ve bunu

birer resmi belge olan kalkınma planlarında ilan etmesinin oldukça önemli bir gelişme olduğu söylenebilir.

Bunun yanında, 1971 müdahalesi sonrası yaşanan siyasi süreçte yönetilenlerin kullanmasına izin verilen özgürlüklerin sınırları daraltılmış (Keyder, 2011: 241) olsa bile 1961 Anayasası'nın kendilerine sağladığı haklar neticesinde yönetilenler yönetenlerin karşısına çeşitli şekilde örgütlenmiş olarak çıkma imkanını da elde etmişlerdir. Böylece yönetilenler, örgütlenmeden gelen güçleri sayesinde yönetenlerle bazı arzu ve istekleri konusunda pazarlık yapar hale gelmişler, özellikle taşrada yeşermeye başlayan sermayenin kendilerine sağladığı özgüven (Kahraman, 2010: 177) ile yönetenlerin merkezde ve taşradaki kararlarına karşı koydukları hatta bazı durumlarda uygulamaları engelledikleri görülmüştür (Kazancı, 2004: 184).

Bu dönemin en önemli gelişmelerinden biri de 1961 Anayasasının sağladığı liberal atmosfer içinde aydınlar ve bürokratlar giderek artan ölçüde çeşitli siyasal ideolojilerin etkisi altında kalmaya başlamalarıdır. Bunun neticesi olarak sivil-asker elitin ideolojilerindeki ortaklık kaybolmuştur. Ortaya çıkan sosyal değişimin askerler ile bürokratlar ve aydınlar arasındaki birlikteliği zayıflatması (Özbudun, 1995: 26) ve hatta her birinin kendi içinde birbiriyle çekişmeye başlaması (Kahraman, 2010: 213) neticesinde, bunlar arasındaki tarihi ittifak ve dayanışma durumu bozulmaya başlamıştır. Bu durum yönetilenlerin, büyük oranda siyasal iktidarların etkisine açık hale gelmesine yol açmıştır.

Bu dönemde yönetilenlerle iyi ilişkiler kurma yönünde yoğun çaba göstermeye başlayan siyasal iktidarlar, uyguladıkları popülist politikalar aracılığıyla yönetilenlerin memnuniyetlerini sağlamaya çalışmışlardır (Keyder, 2011: 193-200). Sivil-asker bürokratlar arasındaki dayanışmanın önceki dönemlere göre nispi etkisizleşmesi ile birlikte çok daha rahat hareket etme imkânı bulan bu iktidarlar, köyden kente göçün büyük bir hız kazandığı bu dönemde, plansız göçün getirdiği sorunları çözmeye çalışmak yerine, siyasal menfaatleri doğrultusunda bu popülist uygulamalarını devam ettirerek yönetimlerini korumaya ve pekiştirmeye çalışmışlardır.

Ancak gün geçtikçe devlet yönetiminde akrabalık, kayırma, dostluk, arkadaşlık ağları ile politik ilişkilerden oluşturulmuş ölçütlerin işe alınmada terfi ve tayine kadar uzanan geniş bir alanı etkilemeye başlaması (Kalaycıoğlu, 2007: 393), özellikle 70'li yıllardan itibaren ekonomideki kötü gidişatın yönetilenlerin hayat şartlarını gittikçe zorlaştırması, yaşanan ideolojik gerilim sonucu toplum düzeninde başlayan kutuplaşma ve bozulmalar karşısında etkisiz kalınması, yönetilenlerin yönetenlere karşı memnuniyetsizliğini ve güvensizliğini yeniden ortaya çıkarmış, hatta yönetilenler bu olumsuz durumların sorumluları olarak gördükleri siyasal iktidarın atadığı devlet memurlarına karşı büyük bir kızgınlık beslemeye başlamışlardır.

20.yy.Sona Eerken

60'lı yılların sonlarından itibaren ülkede her alanda olduğu gibi yöneten-yönetilen ilişkilerinde de kendisini gittikçe artan bir şekilde hissettiren olumsuz ve güvensiz ortam, 1980 yılındaki askeri müdahale ile yönetilenler aleyhinde bir durum sonuçlamıştır. Müdahale, ilk aşamada devletin yönetilenler üzerindeki ağırlığını daha da baskın bir şekilde hissetmesini sağlamış (Sarıbay, 2007: 456) olsa da bundan sonraki süreçte yaşanan gelişmeler yönetenlerin bu ağırlığını yıllar geçtikçe azaltmıştır. Bu duruma, müdahalenin ideolojik düşüncelere karşı yürüttüğü ezici baskı nedeniyle aydınların askeri-sivil bürokrasiye verdikleri desteğin büyük ölçüde sona ermesinin de çok önemli bir katkı sağladığı söylenebilir. Yine bu süreçte sadece iç faktörlerin değil, bunun yanında küresel güçlerden gelen baskıların da etkileyici olduğu açıktır.

Sözü edilen küresel baskıların ve diğer dış gelişmelerin de katkısıyla oluşturulan serbest piyasa ekonomisi uygulamalarının başarılı bir şekilde yürütülmesi neticesinde burjuvazinin sivrilerle güç kazanması ile birlikte yönetimde vatandaşın etkisi hızla arttığı gibi gönüllü kuruluşların kamusal yaşama girmesi bu etkiyi daha da genişletmiştir (Kazancı, 2005: 34). Bunun sonucunda yöneten-cahil halk ikilemi yerini giderek yönetenler ve çoğulcu sivil toplum arasında ilişkilere ve onların politik ifadelerine bırakma sürecine girmiştir (Göle, 2007: 431-433).

Müdahaleden üç yıl sonra yapılan seçimle siyasi iktidar olan Anavatan Partisi, seçim propagandası boyunca bürokrasinin gücünün azaltılacağı üzerinde yoğun bir şekilde durmuştur. Bunun yanında bürokraside vatandaşın beyanına güven esasına dayalı bir sisteme geçileceğinin belirtilmesi geleneksel bürokratik seçkinciliğin vatandaşa güvenmeyen tepeden bakan yaklaşımını değiştirmeyi temel amaç edindiğini ortaya koymuştur (Tataroğlu, 1998: 59). Bu şekilde vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerde hâkim prensibin, şüphecilik değil güven olması gerektiği sürekli olarak belirtilmiştir (Özbudun, 1995: 31).

Bu durum zamanla yöneten-yönetilen ilişkilerinde tarihsel gelişmenin tersi bir yaklaşımın ortaya çıkmasına yani yönetilenlerin daha ağır bastığı bir devlet yönetimi anlayışına yol açmıştır. Bu dönemde yönetenler, toplum ve onların temsilcilerini, artık bir rakip olarak görmedikleri ve dolayısıyla onlara ikincil bir konum yükledikleri için girişimci gruplar dâhil, farklı sektörlerden gruplara ve onların ihtiyaçlarına daha sempatiyle bakmaya başlamışlardır (Heper, 2006: 241).

Bu konjonktürden oldukça memnun olan yönetilen kesim, popülist uygulamaların ve dışı açık ekonominin sayesinde ortaya çıkan tüketim çeşitliliğinin artmasının da etkisiyle yönetenlere karşı çok daha ılımlı ve çok daha güvenli bir tavır sergilemişlerdir. Fakat bu durum uzun sürmemiş, 1990'lı yılların başlamasıyla birlikte özellikle 1980'ler boyunca korunup gözetilen devlet memurlarının dolayısıyla da bürokrasinin yozlaşmaya başlaması, propaganda vaatlerinin sadece iyi niyetli temenniler olarak kalması, ekonomideki kötü gidişat ve ülkedeki terör ortamının oluşturduğu pesimist psikolojinin etkileri ile bunların sorumlusu olarak görülen yöneticilere karşı önceki olumsuz görüşlerine geri dönmüşlerdir.

Yönetenlere karşı taşıdıkları bu olumsuz durum, yönetilenleri yeni arayışlara itmeye başlamış, 90'lı yıllar, yönetilenlerin yöneticilerini seçmeye yönelik bu arayışları ile geçmiştir. Bu arayışlara ne 80'li yıllar boyunca artık daha önceki toplumsal ittifakları dağılmış, toplumdan kendini yavaş yavaş soyutlamış ve görece itibar kaybetmiş olan asker-sivil bürokratik elit ne de bu yıllar boyunca gittikçe bozulan ekonomi ve toplumsal yozlaşmanın sebebi olarak görülen mevcut siyasal iktidar cevap verememiştir.

Yönetenlerin bu arayışından sonuç alamamalarının getirdiği boşluktan “adil düzen” ve “güçlü ekonomi” vaatlerinde bulunan dini karakterli partiler ile artık iyice sivrilmiş hale gelen burjuvaziyle olan menfaat ilişkisini sürdürmek için gayret ederek siyasi yelpazenin merkezinde kalmaya özen gösteren diğer partiler faydalanmaya çalışmışlar ancak kalıcı sonuçlar alamamışlardır. Bunun nedeninin ise toplumun sınıfsal katmanları arasındaki özellikle ideolojik ve ekonomik alanlarda gittikçe artan uzaklığın, yönetilenlerin kendi aralarında bir uzlaşma kuramamalarını sonuçlaması olduğu söylenebilir.

Hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin birbirlerine karşı ve kendi içlerinde memnuniyetsizlikleri ile geçen 1990'lı yıllar, ülkede, askeri-sivil bürokrasinin otoritesini koruma çabaları, siyasal iktidarların istikrarsızlığı ile yönetilenlerin kararsız ve ortak zemin yoksunluğu içinde dağınık durumda olmaları nedenleriyle şekillenen oldukça karışık bir yönetsel manzaraya sahiptir ve bu durum, dönem yıllarının yönetilenler açısından en önemli özelliğinin “belirsizlik” olmasına yol açmıştır (Çemrek, 2011: 641).

2000'li Yıllar

Buna rağmen 90'lı yılların sonları ve 2000'li yılların başlarından itibaren bilgi iletimini oldukça kolaylaştıran teknolojik gelişmeler, ülkede yaşanmaya başlayan ve çok yüksek bir ivme ile gelişen küreselleşme sürecinin etkisinin ülkemizde ciddi bir şekilde hissedilmesini ve yöneten-yönetilen ilişkilerinin yönetilenler lehine yeniden tanımlanmasını sağlamıştır.

İletişim teknolojilerindeki gelişmeler, yönetilenlerin ortak bir platformda toplanmalarını ve “bilinçlenmelerini” kolaylaştırmıştır. Yavaş yavaş ne istediğini, nasıl istediğini bilen ve örgütlü bir yönetilen kesim oluşmaya ve yönetilenler 90'lı yılların kararsız ve dahası edilgen konumlarından sıyrılmaya başlamıştır.

Yine bu dönemde yönetsel alanı düzenlemeye yönelik yapılan yasama çalışmalarında kaliteli mal ve hizmet sunumu, vatandaş memnuniyeti, hizmet kalitesi ve sonuç odaklılık, etkinlik ve güvenilirliğin geliştirilmesi, vatandaşla ilişkilerde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözülmesi gibi, yönetenleri yönetilenler karşısında sorumlu bir konuma oturtan ilkelerin hedeflenmiş olmasının, yeni yüzyılın yönetsel anlayışının yönetilen merkezli olacağının göstergesi olduğu da söylenebilir.

Bunun ilk yansıması, siyasal alandaki belirsizliğin getirdiği yönetsel kaosu yanında ekonomik sıkıntıların iyice artışı göstermesi sonucunda 2002 yılındaki

seçimlerle birlikte yönetilen sınıfların çoğunluğunun üzerinde uzlaşma sağladığı siyasal iktidarın işbaşına gelmesi ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilen yasama faaliyetleri yoluyla yapılan yasal değişikliklerin, 1980 müdahalesinden beri otoritesini koruyabilmiş olan ve hatta 1990'ların sonlarına doğru belirleyici etki gücünü iyice somutlaştıran askeri-sivil bürokratik elitleri zayıflatması olmuştur. Böylece bu durumun, yönetilenlerin ülkenin geleneksel iktidar mücadele taraflarını tekleştirme ya da en azından bir tarafı daha güçlendirmek suretiyle yönetsel ve ekonomik istikrarı sağlama isteği sonucu ortaya çıktığı söylenebilir.

Sağlanan yönetsel istikrar ortamıyla devam eden süreçte "açıklık ve bilgi edinme", "katılım" ve "etik standartlar" gibi konuların yöneten-yönetilen ilişkilerinde ön plana çıkması (Hasanoğlu, 2002: 182), devlet sırrı, resmiyet, sorgulanmazlık gibi kavramların yerini açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramlara bırakmasını sağlamıştır. Halkı bilgilendirmek ve halkın bilgi ve belgelere ulaşmasını sağlamak temel politika haline gelmiştir (Yüksel, 2004: 5).

Günümüz yönetileni, devletten çok daha fazla bilgi talep etmekte ve bir sonraki aşamada da devletten ilgili olaylar ve gelişmelere ilişkin olarak hesap sorabilmektedir. Kısacası küreselleşme ve iletişimin etkisi sonucu menfaatleri doğrultusunda bir araya gelebilmeyi "öğrenmeleri" ile birlikte yönetilenler, yönetenlerden hesap sorma gücüne de ulaşmıştır (Kazancı, 2005: 34).

Elbette bu kazanımlar, yönetilenlerin mevcut yönetenlere karşı nisbi memnuniyet içinde olmasını sağlamıştır. Toplumun çoğunluğunun mevcut uzlaşma durumu, istikrar ortamı ve elbette idari ve ekonomik olumlu seyir devam ettiği yani yönetilen sınıfların ortak menfaatleri korunduğu sürece bu memnuniyet döneminin devam edeceği, ülkemizin yönetsel geleneğine ve yaşanmışlıklarına bakıldığı zaman rahatlıkla söylenebilir.

Sonuç

Teokratik bir monarşi ile yönetilen Osmanlı devleti, kuruluşundan son dönemlerine kadar halkını reaya olarak görmüş, kutsal olan padişahın mutlak idaresinde, daima yukarıdan aşağıya işleyen bir yönetim anlayışına sahip olmuştur.

Osmanlı'nın son yüzyılı ise, bürokrasinin ortaya çıkışına şahitlik eden, bu dönemde oluşan yönetsel ilişkilerin etkilerinin sadece Cumhuriyetin ilk yıllarına değil günümüze kadar devam ettiği bir dönemdir. Bu dönem bürokratları, Osmanlı'nın kurtuluşu için çareler aramışlar, yeterli devlet tecrübesine sahip olmamalarına ve mali, siyasi olanak yoksunluğuna karşın, çoğunlukla iyi niyetli gayretler içinde olmuşlar, buna rağmen devletin yıkılışına engel olamamışlardır.

Kendilerinden aşağı gördükleri için iletişim kurma gereği duymadıkları eğitim seviyesi düşük, savaşlardan bunalmış ve yaşam derdine düşmüş olan halk, bu iletişimsizlik nedeniyle bürokratları desteklememiş, bu durum onların gayretlerinin, toplumsal dinamiklerin desteğinden yoksun kalarak başarısız olmasına neden olmuştur.

Cumhuriyet yöneticileri, elbette zorunlu olarak miras aldığı, halk karşısında itibarı zayıf ve iletişim noksanı bir gelenekten gelen bürokratlar ile iç ve dış sosyal, ekonomik ve siyasi ortamların olumsuzluklarına rağmen, gerçekten “az zamanda çok ve büyük işler” yapmışlarsa da kendileri de aslında söz konusu gelenekten geldikleri için üst dayatmacı yaklaşımı sürdürmüş ve bu yaklaşıma dayanan yönetim tarzını devam ettirmişlerdir. Bu yönetim tarzı, etkisi ve derecesi yıllar boyunca farklılaşsa bile bu karakteristik özelliğini pek yitirmemiştir.

Yöneticilerin bu halktan uzak ve güvensiz konumları, yönetici-yönetilen ilişkilerini elbette olumsuz etkilemiştir. Kendilerini halkın hizmetindeki memurlar değil, devletin sahibi otoriteler olarak gören yöneticilerin geliştirdiği kamusal politikaların ve hizmetlerin, çeşitlerinin ve önceliklerinin halk göz önüne alınmadan belirlenmesi, bunların hem kabul görmemesini hem de verimsiz olmasını sonuçlamıştır.

Bununla birlikte iki askeri müdahale ile yönetsel tarihi bölünen halk, bu müdahaleleri gerçekleştirenlerden fazla, bunlara zemin hazırlayanlara tepki göstermiştir. Nitekim süreç boyunca kendisine sosyal ve ekonomik olarak güvenli ve istikrarlı bir ortam sağlayan iktidarları destekleyen halk, güvensiz ve istikrarsız bir siyasal ortam oluşmasından sorumlu tuttıkları yöneticileri ise dönem dönem siyasal açıdan cezalandırmıştır.

Elbette ülkemizde yönetenlerin olduğu kadar yönetilenlerin de sahip oldukları bir yönetsel genetiği bulunmaktadır. Oldukça edilgen bir yapıya sahip olan bu genetik, son yıllarda bilgi teknolojilerinin gelişmesi ve uluslararası doğrudan veya dolaylı müdahalelerin etkisiyle dönüşüme uğramaya başlamıştır. Artık daha çok soran, daha çok talep eden ve haklarını arayan yani yönetsel açıdan daha etken olmaya başlayan bir yönetilen kesim oluşmaktadır.

Bu doğrultuda, günümüzde nispi azalmakla birlikte devam eden ve temelleri yukarıda belirlenmeye çalışılan olumsuzlukların, yöneticilerin kendilerini “halk için” bir konumda görmeleri, onların artan bireysel ve sosyal bilinçlenmelerine paralel biçimde, yönetilenler ile aralarında doğrudan iletişimi sağlayarak, halkın ihtiyaçları doğrultusunda kamu politikaları üretmeleri ve bunları doğru biçimde uygulamaları sayesinde giderilebileceği söylenebilir.

Kaynakça

ÇAYLAK, A. (1998). *Osmanlıda Yöneten ve Yönetilen Bir Şerif Mardin Çözümlemesi*. Ankara: Vadi Yayınları.

EROĞUL, C. (1990). *Demokrat Parti Tarihi İdeolojisi*. Ankara: İmge Kitapevi.

ERYILMAZ, B. (1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.

GÖLE, N. (2007). 80 Sonrası Politik Kültür. *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*. İstanbul: Alfa Yayınları.

HASANOĞLU, M. (2002). Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 434.

HEPER, M. (1997). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

HEPER, M. (2006). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. İstanbul: Doğu Batı Yayınları.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan2.pdf>

İNALCIK, H. (2000). *Osmanlı'da Devlet. Hukuk. Adalet*. İstanbul: Eren Yay.

KAHRAMAN, H.B. (2010). *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-1*. İstanbul: Agora Kitaplığı.

KAHRAMAN, H.B. (2010). *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-2*. İstanbul: Agora Kitaplığı.

KALAYCIOĞLU, E. (2007). 1960 Sonrası Türk Politik Hayatına Bir Bakış: Demokrasi Neo-Potrimonyalizm ve İstikrar. *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*. İstanbul: Alfa Yayınları.

KAZANCI, M. (2004). *Kamuda ve Özel Kesimde Halkla İlişkiler*. 5.Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi.

KAZANCI, M. (2005). Türklerde Devletle İlişkiler Üzerine Bazı Notlar. *İletişim Araştırmaları Dergisi*, 3 (1).

KAZANCI, M. (2006). Osmanlıda Halkla İlişkiler. *Selçuk İletişim Dergisi*, 4 (3).

KEYDER, Ç. (1992). *Türk Demokrasisinin Ekonomi Politikası*. İstanbul: Belge Yayınları.

KEYDER, Ç. (2011). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

KONGAR, E. (2002). *21.Yüzyılda Türkiye*. Ankara: Remzi Kitabevi.

MARDİN, Ş. (1995). Osmanlı Bakış Açısından Hürriyet. *Türk Modernleşmesi Makaleler 4*. İstanbul: İletişim Yayınları.

MARDİN, Ş. (2007). Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri. *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*. İstanbul: Alfa Yayınları.

ORTAYLI, İ. (1985). Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. Cilt:1. İstanbul: İletişim Yayınları.

ÖZBUDUN, E. (1995). *Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür*. Ankara: TDV Yay.

SARIBAY, A. Y. (2007). *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme*. İstanbul: Alfa Yayınları.

ŞAYLAN, G. (1996). *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: V Yayınları.

TATAROĞLU, M. (1998). Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü. *Yeni Türkiye Dergisi*, 23.

Serdar Vural UYGUN

TEZEL, Y. (1994). *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

TURAN, İ. (2007). Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu. *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*. İstanbul: Alfa Yayınları.

YALÇINDAĞ, S. (1970). Kamu Yönetim sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (2).

YÜCEKÖK, A.N. (1983). *Türkiye’de Parlamantonun Evrimi*. Ankara: A.Ü. SBF Yayınları.

YÜKSEL, F. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reform Tasarısı*. Ankara: Gazi Kitabevi.