

OSMANLI-TÜRK DEVLET GELENEĞİNDE MODERNLEŞTİRİCİ UNSUR OLARAK BÜROKRATİK ELİTLER

Yusuf PUSTU*

Öz:

Bu makalede Osmanlı-Türk devlet geleneğinde modernleştirici bir unsur olarak görülen bürokratik elitler ve bürokratik elitlerin modernleşme sürecinde toplumla ilişkileri incelenmiştir. Osmanlı-Türk devletlerinde süregelen bürokratik yönetim geleneğinin yansıması olan bürokratik elitizm, Osmanlı-Türk toplumsal yapısı ve devlet sistemi elitizmi besleyen özelliklere sahip olduğundan dolayı devlet ve toplum hayatında önemli bir yer edinmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda kul sistemi ile toplumdaki ayrı bir zümre olarak gelişen bürokratik elitler, tarihsel olarak devlet ve toplum yapısında modernleştirici bir rol oynamışlardır. Bürokratik elitlerin bu rolü, Tanzimat döneminden itibaren daha belirgin hale gelmiştir. Devlet ve toplum hayatındaki modernleştirici bir rol üstlenen bürokratik elitler, toplumu yönetilmesi ve modernleştirilmesi gereken yığınlar olarak görmüşlerdir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin mevcut yönetim yapısının ve bürokratik örgütlenmesinin temeli, Tanzimat dönemi reformları ile atılmıştır. İmparatorluk bürokrasinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültürü de Cumhuriyet yönetimine intikal etmiştir. Cumhuriyet yönetimine intikal eden önemli bir unsurda bürokratik elitizmdir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında modernleştirici bir misyona sahip olan elitizm, günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kul sistemi, bürokratik elitizm, modernleşme

BUREAUCRATIC ELITES AS AGENTS OF MODERNIZATION IN THE OTTOMAN-TURKISH STATE REGIME

Abstract:

In this study, bureaucratic elites as effective agents in the modernization of Ottoman-Turkish state regime and their relations with society in the

* Araş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ypustu@gazi.edu.tr

modernization process are examined. Bureaucratic elitism stemmed from bureaucratic administration regime in the Ottoman-Turkish states reinforced the structure of Ottoman-Turkish society and state systemic elitism, thus had a significant role in the relationship between state and society. Bureaucratic elites developed as an exclusive class in the Ottomans' kul system and historically played a modernization agent role in the structures of state and society. In this context, they had considerable effects after the Tanzimat period and considered society as collectivities that needed governing and modernizing.

The foundations of current Turkish administrative structure and bureaucratic organizations trace back to the Tanzimat era. Formal and informal arrangements of Ottomans' bureaucracy with its politic culture as well as bureaucratic elitism are incorporated into the new Turkish republican administration. Elitism still has played its modernization agent role in contemporary Turkey.

Keywords: Kul system, bureaucratic elitism, modernization

GİRİŞ

Osmanlı-Türk toplumsal yaşamında ve devlet geleneğinde bürokratik elitlerin önemli bir yeri vardır. Bürokratik elitler genelde topluma yön veren bir zümre olarak ön plana çıkmışlardır. Haliyle devlet ve toplum hayatında her zaman elitist bir bakış açısının temsilcileri olmuşlardır. Osmanlı-Türk devletinde idare edenler bir bütün olarak askeri-dini-sivil bürokrasiden oluşan bir grubu oluşturmaktadır (Heper, 1974:60)

Osmanlı-Türk devlet geleneğinin önemli bir parçası olan bürokratik elitlerin kökeni kul sistemine dayanır. Kul sisteminin kendine has yapısı ve toplum dışılığı, devlet yönetiminde elitist yaklaşımı belirleyen önemli bir kaynaktır. Elitist yaklaşımın önemli bir temsilcisi olan bürokratik elitler, Osmanlı'da padişaha bağlı kullar olarak hizmet vermekteydi. Daha sonra Tanzimat döneminde bürokratik elitler padişaha bağlı kul statüsünden, devlete hizmet eden kamu görevlisi statüsüne dönüşürken, tarihsel olarak yeni bir görev yükleniyordu. Bürokratik elitler imparatorluğun çöküşüne çare bulma yolunda hem kendi modernleşecek hem de toplumu modernleştirecekti. Ancak bu dönüşüm halk tarafından talep edilmediği ve halkında bu dönüşümü gerçekleştirecek "birikimi" olmadığı için, devleti ve toplumu modernleştirme işi bürokratik elitler tarafından halka rağmen halk için yapılacaktı. İşte bu süreçte daha önce Osmanlı'nın bozulma ve gerileme döneminde ortaya çıkan, bürokratik elitler ile halk arasındaki karşıtlık, bürokratik bir oligarşinin toplumu modernleştirme çabaları sonucu daha da belirginleşmiştir.

Osmanlı Devleti'nde 17. yüzyıldan itibaren birçok iç ve dış sebebe bağlı olarak gerileme ve bozulma süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu süreci durdurmak için 1789'dan itibaren önce III. Selim zamanında askeri reformlar, sonra II. Mahmut zamanında idari

reformlar yapılmaya başlamıştır. Bu reformlar aracılığı ile imparatorluk modernleştirilmeye çalışılıyordu. Bu reformlar modernleşmiş bir bürokrasi tarafından yapılıyordu. Modernleşmiş bürokratik elitler Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünü bir-iki yüzyıl kadar geciktirmeyi başardılar ve 20. yüzyılda Türkiye'yi modernleştirmeye çalışan bürokratik elitlere birtakım esasları miras bıraktılar. Cumhuriyetin bürokratik elitlerinin devraldığı en önemli miras modernleşme anlayışı ve halk ile bürokratik elitler arasındaki kopukluktur.

Bu geleneğin mirasçısı olan ve kul sistemi ile temelleri atılan Tanzimat'la beraber sistem içinde kendilerine önemli bir yer edinen bürokratik elit yapı, Osmanlı devletinin yıkılışından sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde de önemli roller oynamıştır. Bürokratik elitler Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasında ve yeni bir devletin kurulmasında temel bir rol üstlenmişler, Türkiye Cumhuriyeti'nin modern kurumlarını oluşturacak ve yaşatacak tek güç olarak ortaya çıkmışlardır. Cumhuriyet döneminde bürokratik elitlerin devlet ve toplum hayatında oynadığı rol, bürokratik elitçi bir yaklaşımla devleti ve toplumu modernleştirmektir. Bürokratik elitlerin devleti ve toplumu modernleştirme sürecinde, tarihsel olarak var olan halk ile arasındaki bağ da gittikçe zayıflamıştır. Bunun en önemli nedeni modernleşme sürecinde "halka rağmen halk için" modernleştirme çalışmaları yapılmasıdır. Günümüzde halen bürokratik elitler, Osmanlı-Türk devletindeki "bürokrasi-halk karşıtlığı"nın bir kanadı ve demokratikleşme sürecinde elitist yaklaşımın savunucusu olarak görülmektedir. Buradan hareketle bu makalede, Osmanlı-Türk devlet ve toplum hayatında bürokratik elitlerin yaşadığı tarihsel evrimle beraber, modernleşme sürecinde topluma bakış açıları ve toplumla ilişkileri incelenecektir.

D) BÜROKRATİK ELİTZMİN KÖKENİ: KUL SİSTEMİ

Klasik Osmanlı devlet sisteminde karmaşık olmayan bir bürokrasi vardı. Bu bürokrasinin kökenini ve kaynağını kul sistemi¹ oluşturuyordu. Osmanlı devletinin askeri ve sivil bürokrasisi örgütüne kapı kulları denilirdi (Heper, 1974: 38). Kapı kullarının kaynağı olan kul sistemi; harp esirleri, para ile satın alınan çocuklar ve devşirme yöntemi ile sağlanan çocuklar olmak üzere üç kaynaktan besleniyordu. Kul sisteminin en önemli kaynağı olan, devşirme sistemi ile küçük yaştan itibaren alınıp eğitilen Hıristiyan çocuklar, askeri ve sivil bürokrasinin kaynağını oluşturmuştur. Bu sistemde savaşlarda esir alınan çocuklardan en parlak görülenleri Enderun'a gönderilirdi. Enderun'dan başarı ile mezun olanlar sivil bürokraside istihdam edilirdi. Enderun'a gönderilmeyenler ise askeri bürokrasi için yetiştirilirdi. Bu şekilde oluşturulan bürokrasinin üyeleri toplumla bağları veya akrabalıkları olmadığı için, kendilerini tamamen padişahın emir ve isteklerine adanmışlardı. Padişah ne istiyorsa körü körüne yerine getirmeye çalışıyorlardı. Bu düzen içerisinde elit bir bürokrasinin ortaya çıkmasını sağlayan en belirgin nedenler; otoritenin geleneksel niteliği, katı

merkez-kenar karşıtlığı ve padişahın ülkenin tek maliki olarak gözükmektedir. Kamu görevlilerinin kul sistemi içinde yetiştirilmelerinin nedeni, topluma dayalı olmayan bir devlete hizmet edeceklerin toplum içinden gelmelerini önlemek içindir. Osmanlı Devleti'nde kamu yönetimi halkın dışındadır ve halktan kopuktur (Berkes, 1969: 39-41). Kamu yönetimini temsil eden kul statüsündeki bürokrasinin halktan kopuk ve halkın dışında oluşu 19. yüzyılda bürokrasi-halk zıtlaşması haline dönüşmüştür.

Osmanlı devletinde bu özelliklere sahip olan kul sistemi, modern anlamda bürokratik bir zümre oluşturmuyordu. Çünkü modern bürokrasinin gereklerinin aksine, bu sistem içinde bürokratlar devlete bağlı ve halka hizmet eden bireyler olmayıp, kul sadakatiyle, kayıtsız ve şartsız padişaha bağlıydılar. Bürokratların canları ve malları padişahın kesin tasarrufunda bulunuyordu. Kul statüsünde kişinin hiçbir güvencesi söz konusu değildi. Buna karşılık kurallara uyduğu ve padişaha sadakati devam ettiği sürece kulun önünde geniş olanaklar bulunuyordu. Ancak buradan hareketle Osmanlı sisteminde kulun kellesi koltukta bir otomat olduğu sonucuna varmak yanlıştır. Hükümdarlar kullar arasında bir dayanışma, birlik ruhu ve hizmet aşkı yaratmayı başarmışlardır. Bunu sağlayan İslam'ın hükümdara verdiği üstün otoritenin yanında, hükümdarların kendi kişisel yol ve yöntemleridir. Modern bürokrasinin aksine bürokrasi Tanzimat döneminin sonuna kadar kurumsal bir yapıya sahip değildi.

Kul sisteminde bürokrasi kademeleri dışı kapalı bir görünüm sergilemekteydi. Bürokrat olabilmek, imparatorluğun birçok şehrinde okuma yazma oranının artmasına rağmen, uzun zaman küçük bir elit grubun tekelinde kalmıştır (Weiker, 1968: 103). Okuma yazma koşulundan sonra devlete sadakatle hizmet ve "Osmanlılığa"² uygunluk aranan bir başka önemli nitelikti (Weiker, 1968: 103). Bu nedenlerden dolayı yönetim kademeleri sıradan halk kitlelerine kapalıydı. Bürokrasi kademelerinin halk kitlelerine kapalı olması, özellikle bozulma döneminde toplum ile yönetici elitler arasında bir uçurum yaratmıştır. Osmanlı toplum yapısı merkezin çevreye kesin üstünlük sağlaması ile ortaya çıkmıştır (Heper, 1974: 59). Bu yapıda çevrenin merkeze kesin bir bağlılığı bekleniyordu.

Osmanlı Devleti'nde bürokraside bürokratik elitler arasındaki ilişkiler de büyük ölçüde kalfa-çırak ilişkilerini andırıyordu. İdari daireler genellikle dışarıya kapalı, kendi içinde bir örnek çocukların babalarının mesleklerine girdikleri, yani girenlerin önce çıraklık döneminden geçtikleri birimlerdi (Heper, 1974: 63). Bu yapıyı koruyan bürokratik elit halktan beslenmeyen halktan kopuk bir görünüm arz etmekteydi. Osmanlı yönetim sisteminin bozulmaya başladığı 17. yüzyılda bürokratik, askeri ve dini kurumlar, dışarıdan gelenlere resmen kapalı olmasalar bile meslekler babadan oğula geçmeye başladığı için niteliklerini elitist bir hareket tarzı ile korumayı sürdürmüşlerdi.

Osmanlı Devleti'nde bürokrasinin oluşturduğu merkez, kenardan (halktan) birinci dereceden sahip olduğu eğitim türü ile ayrılmış ve bu ayrıcalıktan ötürü bürokratik elit kendisini devletin hizmetlisi olarak görmüştür (Heper, 1977: 65).

“Devlet benim” geleneği, milletin genel iradesinin yerini almıştır. Bürokratik elit ancak kendileri tarafından geliştirilen siyasetin kamu yararına olacağını düşünmüştür (Mardin, 1962: 179). Bürokratik elitler bu düşünce tarzları ile bir bütün olarak askerisivil-dini bürokrasiden oluşan bir oligarşiye dönüşmüşlerdi (Heper, 1974: 60). Ancak bütün bu yönlerine rağmen bürokratik elit kurumsal bir yapıya sahip değildi. Bürokratik yapının kurumlaşması ancak Tanzimat’la beraber başlamıştır.

II) TANZİMAT DÖNEMİ: MODERN BÜROKRATİK ELİTLERİN ORTAYA ÇIKIŞI

Osmanlı tarihi boyunca bürokrasi, merkezi yönetimin kuvvetli dönemlerinde yüksek statülü ve yetkili olmuş, güçsüz padişahların tahtta bulunduğu dönemlerde ise merkezkaç kuvvetler tarafından zayıf düşürülmüştür. Tanzimat döneminde bürokratların gücü karşıt çıkar gruplarını zayıflatmak ve bürokrasi içinde bir reforma gitmek isteyen II. Mahmut devrinde oldukça artmıştı. Bu dönemde imparatorluk batılı reformlara girişmişti ve reformları gerçekleştirecek tek grup olarak bürokratik elitler görülüyordu. Bu dönemde bürokratik elitlerin gücünü artıracak önemli reformlar yapılmıştı ve ülkenin yönetimi fiilen bürokrasinin eline geçmişti. Bu dönemden sonra modernleşmenin sürükleyici gücü Batılı tarzda eğitim veren okullarda yetişen bürokratlar olmuştur.

II. Mahmut döneminde yapılan reformlardan en önemlileri yüksek mevkideki bürokratların mallarına el konulması ve ölümleri halinde mal varlıklarının hazineye devredilmesi geleneğinin kaldırılması olmuştur (Weiker, 1968: 104). Reformlarla birlikte bürokratlar maddi ve manevi olarak daha da güçlenmişlerdi. Bu dönemde bürokrasi sınıfı, sayıları pek fazla olmayan üstün nitelikli kimseler için çekici bir sınıf haline gelmişti. Bu gelişmeler sonucunda sarayın yanı başında Babıâli bürokrasisi güçlü bir iktidar odağı haline geldi (Türköne, 2003: 165). Devleti yönetmede güç merkezi, açıkça saraydan Babıâli’nin kulluktan yeni kurtulmuş bürokratlarına doğru yer değiştirmekteydi (Zürcher, 1999: 90). Tanzimat süresince zayıflamış bulunan diğer kurumların yanında özellikle devletin diplomasisi ve mali kurumlarının önem kazandığı süreçte, sivil bürokrasi süratle sivrilmiş ve bürokratik elit yeni siyasi normların yapıcısı ve savunucusu olmuştur (Davison, 1963: 32). Bunun yanında bürokratlar halka yol gösterici bir sınıf olarak görülmeye başlanmıştı. Tanzimat döneminin önemli kuramcılarından Abdullah Cevdet’e göre; “elitler halka yol gösterecekti. Ancak, halkın bu tür yol göstermelere uyabilmesi için temel bir eğitime sahip olması gereklidir” (Heper, 1974: 87).

Tanzimat’la beraber bürokratik elitlerin güç kazanmasının yanında, yeni bir bürokratik elit sınıfı doğmuş, bu sınıfın ayırıcı niteliği eğitim olmuştur (Heper, 1974: 83). Yeni bürokratik sınıfın oluşumu ile beraber bürokrasi içinde geleneksel kanat³ ve modernleştirici kanat⁴ olmak üzere ikili bir yapı oluşmuştu.

Geleneksel kanat ve modernleştirici kanat olmak üzere ikili bir yapıya sahip olan Tanzimat bürokratları, bir noktada birleşiyorlardı; “Topluma hâkim olmak”. Tanzimat’tan itibaren bürokrasi bunun için çaba harcamaktadır (Durgun, 2003: 208). Tanzimat’la beraber bürokratik elit kendisine yeni bir görev biçti, “toplumu ve devleti modernleştirmek” bu yolla devletin içinde bulunduğu çöküşü önlemek, bu amaçla her türlü aracı kullanmaktan kaçınmadı. Son dönem Osmanlı devlet adamlarının temel meşguliyeti, devleti kurtarmaktı. Bu ana amaç farklı yollardan ve vurgularla bir dizi çözüm üzerinde değişmiş olarak, çeşitli devlet adamları tarafından dile getirildi (Deringil, 2002: 31).

Daha öncede vurgulandığı gibi klasik Osmanlı bürokratik elitizm anlayışı bu dönemde de devam etmiştir. Tanzimat bürokratinin özelliği devlet yönetiminde yalnızca kendilerini yetenekli gören, Batı tipi eğitim görmüş kapalı bir grup olarak ortaya çıkmalarıydı (Durgun, 2003: 208). Ancak onlar kendilerini önceki dönemin aksine padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmüşlerdir. Bu anlayışla kendileri tarafından oluşturulacak siyasetin kamu yararına olacağı ve genel iradeyi en iyi şekilde temsil edeceği düşüncesini taşıyorlardı.

Tanzimat ile birlikte devleti ve toplumu modernleştirme yoluna çıkan ve artık kendini devletin hizmetlisi olarak gören Osmanlı bürokrasisi, 19. yüzyılda modern bürokrasiye dönüşmüştür. Tanzimat’la beraber Padişaha ve Osmanlı hanedanına sadık olan bürokrasinin üyeleri, artık ifadesini sadece padişahın kişiliğinde bulmayan devlete, daha büyük sadakatle bağlandılar. Ancak Tanzimat döneminde bile kamu yönetimi halkın dışındaydı ve halktan kopuktu (Yalçındağ, 1970: 35). Osmanlı döneminin yönetim-halk ilişkilerine ait özellikleri, daha sonraki Cumhuriyet dönemi yönetim-halk ilişkilerini de önemli ölçüde etkilemiştir. Topluma hâkim olmak ve toplumu yönlendirmek anlayışına sahip olan bürokratların iki farklı kanadı da farklı amaçlarla topluma hâkim olmaya çalışıyorlardı. Bürokratik elitlerin modernleştirici kanadı, “Batı”lı reformlar yaparak toplumun ve devletin içinde bulunduğu çözülmeye ve yıkıntıya çare bulmayı amaçlıyordu. Geleneksel kanat ise, topluma hâkim olmayı ve yönlendirmeyi kendi amaçlarını gerçekleştirmek için istemekteydiler (Yalçındağ, 1970: 51). Tanzimat döneminde modernleştirici bürokratik elitler daha etkiliydiler ve birçok güçlüğe rağmen reformları yürütmeye çalışıyorlardı.

Tanzimat döneminde yapılan reformları talep eden toplumun kendisi değildi. Reformları yapan modernleştirici bürokratik elitlere göre, bir sorun vardı ve bu sorunun giderilmesi gerekiyordu. Ancak bu sorun halkın anlayabileceği, akıl erdirebileceği çözülebileceği bir sorun değildi (Durgun, 2005: 40). Haliyle bu dönemde halk sorunların tespit edilmesinde, çözüme kavuşturulmasında hiçbir role sahip değildi. Yaşanılan değişimlere ve getirilen çözümlere, halk “kulluk” vazifesini gereği olarak her zaman ilgisiz kaldı. Çünkü bunlar “kendilerinin anlayacağı ve çözeceği işler” değildi. “büyükleri” gereken neyse onu yapacaklardı, bu işlerle ilgili söz söylemek onların haddine değildi (Durgun, 2005: 40-41).

Halka ve topluma karşı bu bakış açısının etkisiyle, Osmanlı devletinde bozulma ve gerileme döneminde başlayan yönetim-halk arasındaki zıtlama, Tanzimat döneminde bürokrasi-halk zıtlaması halinde devam etmiştir (Yalçındağ, 1970: 52). Tanzimat döneminde yapılan reformlar “özellikle Islahat Fermanı ile yabancılara verilen haklar” halkın yönetime tepkisini artırdı. Bürokrasinin Tanzimat’la başlayan batıcı görünümü ve “batıcılık”ın halkın yaşamında gözle görülür bir düzelmeye göstermeyip tam tersine din, gelenek ve görenek gibi manevi değerlerin alaya alınması izlenimi, bürokratlar ile halkı karşı karşıya getirmiştir (Göksu, 2000: 381). Bunların yanında Fransız Devrimi’nden etkilenen bürokratik elitler bu dönemde “halka rağmen halk için” anlayışını daha fazla benimsemişlerdir. Bu anlayış bürokrasi ile halk arasında var olan uçurumu daha da derinleştirmiştir.

Siyasi ve idari sistemin birbirinden farklılaşmadığı, birbiri içine geçtiği Osmanlı Devleti’nde bürokrasi siyasal hayatta önemini ve önceliğini daima korumuştur. Siyasal sistemin her türlü toplumsal alana üstünlüğü ve dolayısı ile aracı kurumların yokluğu padişahın temsilcisi olan bürokrasinin hâkim durumunu güçlendiren en önemli faktör olmuştur. Padişah adına ve onun vekili olarak görev yapan bürokratların uyruklar ile ilişkilerinde kendileri de birer padişahı. Topluma dayalı olamayan bir devlet sistemi ve yine topluma dayalı olmayan bürokratik elitler sistemin temel özelliğiydi. Kuruluş ve yükselme döneminin yanında dağılma döneminde dahi Tanzimat reformlarına rağmen bürokratik elit, halkın dışındaydı ve halktan kopuktu.

Halktan kopuk ve halkın dışında olan bürokratik elitler, kul sisteminin bozulması ile bir oligarşi oluşturmuştur. Özellikle Abdülmecit ve İttihat Terakki devirleri bürokrasinin altın yıllarıdır (Heper, 1973 : 88). Bu devirlerde kurumsallaşan bürokrasi Cumhuriyet’e önemli bir miras olarak kalmıştır. Osmanlı’nın son devrindeki bürokratik kadro aynı zamanda Cumhuriyet’i de kuran kadrodur. Meşrutiyet döneminde birleşen sivil ve askeri bürokrasi, Cumhuriyet’in bürokratik elitinin önemli bir bölümünü oluşturmaktaydı (Heper, 1973 : 58).

III) CUMHURİYET’E İNTİKAL EDEN MİRAS

Türkiye Cumhuriyeti’nin mevcut yönetim yapısının ve bürokratik örgütlenmesinin temeli, Tanzimat dönemi reformları ile atılmıştır. İmparatorluk bürokrasinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültürü de Cumhuriyet yönetimine intikal etmiştir (Eryılmaz, 2002: 133). Osmanlı yönetim kültürünün en önemli mirası, halka güvensizlik ve halktan gelebilecek tehlikelere karşı rejimi koruyacak katı merkezîyetçi kamu yönetimidir (Karatepe, 1995: 164). Bu yönetim kültüründe vatandaşın kural olarak yanlış yapacağı, suç işleyeceği ve devlete itaat etmeyeceği düşüncesi hâkimdir. Bu anlayışın yansıması olarak, Cumhuriyet idaresinin merkezi oluşturan bürokratik elitleri, çevreyi ilkel ve dar görüşlü olarak algılama eğilimindedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun ardından kurulan milli devlet ve onun modernleşme politikaları ile uyum sağlamak için devletin genişlemesi, merkezileşmesi gerekir; bu da bürokrasinin büyümesi ve onun siyasal öneminin artması anlamına gelir. Siyasal liderliğin köklerinin çoğu zaman bürokrasiden kaynaklandığı ve kendi başarısı içinde bürokrasiye dayandığı için bürokrasi idari bir kurum olduğu kadar siyasi bir kuruma da dönüşür (Turan, 2003: 122). Böylece bürokrasi önemli politikaları belirleme ve uygulamada temel bir rol üstlenmiş olur. Cumhuriyetin kurulmasında ve modernleştirilmesinde Osmanlı döneminden kalan bürokrasi, modernleşme politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında oldukça önemli roller üstlenmiştir.

Kurtuluş Savaşı Osmanlı sivil-asker bürokrasisinin modernleştirici kesimi tarafından başlatılıp, sürdürülen bir harekettir. Bu ihtilali başlatanların bir özelliği idealistlikleri ve yurtseverlikleri idiye diğer özelliği de yalnız oluşlarıydı. Bunun temel nedeni, bu idealist grubun halk arasında Osmanlı bürokrasisinin bir parçası olarak görülmesidir (Yalçındağ, 1970: 55). Haliyle Anadolu ihtilali halka rağmen halk için yürütülmüş olan bir hareket niteliğindedir. Milli mücadelenin başarı ile sonuçlanmasından sonra, sivil ve askeri elitlerin oluşturduğu bürokrasi "halka dönük halk yararına" bir devrim başlatmıştır. Ancak yine bu devrim yukarıdan aşağıya doğru yapılmaya çalışılmıştır. Devrimlerin halka benimsetilmesinde de bürokrasiden ve Cumhuriyet Halk Fırkası'ndan yararlanılmıştır.

Cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber yönünü Batı'ya çeviren genç Türkiye Cumhuriyeti, halkı modernleştirme işlevini, bürokrasiye görev olarak vermiştir. Bürokrasi tarafından toplumsal yapı ve kültürün tam aksi yönünde ortaya konan radikal devrimler, halk ile bürokrasi arasındaki uçurumu derinleştirmiştir. Harf inkılâbı, tekke ve zaviyelerin kapatılması, kılık kıyafet devrimi vb. devrimler halkı alışkın oldukları düzenden uzaklaşmaya zorlamıştır. Halk bu devrimlerde Osmanlı döneminden kalma devlet baskısını bir kez daha hissetmiş ve bürokrasi ile arasındaki uçurum derinleşmiştir.

Cumhuriyetle beraber bürokratik elitin devrimci yönü ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Bunun için eğitim sistemi yeniden düzenlenmiştir. Bunun yanında 1920'li yıllarda Türk yönetim sisteminde ve siyasal kurumlarında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Yönetimi elinde tutan bürokratlar ve aydınlar bu değişikliklerle yetinmeyip yönettikleri halkın kültürünü, inançlarını ve geleneksel kurumlarını modernleşme yolunda tehlike olarak gördüler. Bu tehlikeyi ortadan kaldırmak için geleneksel kurumları ortadan kaldırdılar. Günümüzde kamu bürokrasisinin en önemli iki hastalığı olan gizlilik ve dışa kapalılık bu dönemin ürünüdür. Kendisini rejimin sahibi ve vatandaşın gelecek tehlikelere karşı devletin bekçisi olarak gören bürokrasi, devlet sırrı kavramının arkasına sığınarak kamu yönetimini dışa kapalı ve halka karşı bir güç olarak kullanmıştır.

Birinci Dünya Savaşından sonra imparatorluğun çökmesi Eisenstadt'a göre; bir bürokratik imparatorluk olarak nitelediği şeyin efendisi olan Osmanlıların askeri ve

sivil bürokratları için kritik bir durum yaratmıştı (Turan, 2003: 123). Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılışı ile birlikte bu bürokratlar, kendi varlıklarını bağlı gördükleri merkezi devlet örgütü kaybetmişlerdi.

Dankwart Rustow'a göre; Osmanlı ordusu, subaylarının %93'ü ve kamu görevlilerinin %85'i, imparatorluğun çöküşünden sonra Türkiye'de kaldılar (Rustow'dan aktaran Turan, 2003: 125). Bu kadrolar Cumhuriyet Türkiye'sinin bürokratik yönetim geleneğinin temelini oluşturan kadrolardır. Bunların siyasi ve idari kurumların biçimlenmesi ve çalışmasında önemli rolleri olmuştur. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı devletinden sadece güçlü bir bürokratik yapı ve devlet değil aynı zamanda bu yapıyı iktidar aracı olarak kullanan ve kendi olanaklarını geliştirmek için çalışan elitist bürokrasi anlayışını da devir almıştır. Osmanlıdan Cumhuriyete intikal eden bürokrat imajı, halka hizmet eden değil, topluma tepeden bakan, emreden ve bir ölçüde toplumu potansiyel bir tehlike olarak gören bir bürokrat imajıdır. Bürokrat halk ilişkisi "ceberut bürokrasi" ve "jandarma devleti" gibi kavramlarla eleştiriliyordu. Bu süreçte bürokrasi özne, toplum ise nesne konumunda telakki edilmiştir (Eryılmaz, 2002: 140).

Osmanlıdan Cumhuriyete devir olunan bürokrasinin ortak özelliği nedir? İster asker ister sivil kökenli olsunlar bu kimselerin ortak özelliği; toplum üzerinde ekonomik, siyasi ve toplumsal denetimi ellerinde tutmayı hedefleyen ve aydınlardan oluşan bir sınıf olmasıydı. Onların yönetime yaklaşımları temsili ve harekete geçirici olmaktan çok düzenleyici bir tutum şeklindeydi (Turan, 2003: 125). Bu bürokrat elitler, yönetilenleri, en önemli görevleri devlet yöneticilerine bağlılık olan kullar gibi algılıyordu.

Osmanlı bürokratik elitleri yönetilenlere karşı kültürel bir üstünlükleri olduğundan emindiler. Bu bürokrasinin üyeleri statü ve güç taleplerini, aldıkları resmi eğitimin temelini dayandırıyorlardı. Bürokratların ideolojik olarak modernleşmeleri sonucunda, yönetilenlerle aralarında önemli bir kültür farkı ortaya çıktı. Bürokratlar halktan ziyade "Batı'nın istek ve arzularına yönelimliydi. Sonuçta yöneten elitler halka yabancılaşmışlar (Turan, 2003: 126). Tanzimat bürokratlarının büyük çoğunluğunun oynadığı rol, kendilerini halk için gerekli görmelerine rağmen, büyük ölçüde halka karşı düşmüşlerdi (Küçükömer, 1969: 97). Modernleştirici bürokratlar yönlerini batıya dönüp, batı kurumlarını almaya çalışırken, bir yandan yerli üretim güçlerinin tasfiye edilmesinde talihsiz tarihi rolünü oynuyordu. Böylece bu güçlerin karşısına çıkmış oluyordu (Küçükömer, 1969: 98). Bu halktan kopukluğun bakiyesi olan bürokratin "bürokratik yalnızlığı" Cumhuriyette de devam etmiştir (Küçükömer, 1969: 102). Bu talihsiz rolleri oynayan bir kısım bürokratik elit, Osmanlı devleti yıkılırken kendine has yollardan servet sahibi oluyordu. Suyun başında idi, imparatorluk sadece dışarıdan paylaşılmıyordu, içeriden de paylaşılıyordu (Küçükömer, 1969: 103).

Diğer taraftan bürokratların anlayışına göre devlet onların varlık nedeni idi. Onlar bu kuruma büyük bir bağlılık içinde olmuşlar ve hizmet vermişlerdir. Devletin

yaşatılması ve güçlendirilmesi, bürokratların tüm faaliyetlerinde en çok ilgi ve kaygı duydukları konu olmuştur (Turan, 2003: 126). İdris Küçükömer'in belirttiği talihsiz rolü oynayan bürokratlar modernleştirici grubun bir kanadıdır. Zira bağımsızlık mücadelesini başlatan ve Cumhuriyeti kuran bürokratik elit'te bu grubun mensubudur.

Bağımsızlık mücadelesi döneminde halk, siyasal yetki kaynağı olarak daha fazla kabul görmüştür. Bağımsızlık savaşının zaferle sonuçlanması aynı zamanda Osmanlı geleneksel ve modernleştirici elitleri arasında var olan iki yüz yıllık mücadeleyi de sona erdirmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile beraber modernleşme yanlısı modernleştirici bürokratik elitler zafer kazanmıştır.

Cumhuriyetin ilanı ile beraber bürokratik elitler, modernleşme yönelimlerinde ve politikalarında yakın bir gelecekte ciddi bir tehditle karşılaşmamak için konumlarını sağlamlaştırmaya çalıştılar (Turan, 2003: 126). Bunun için İstiklal Mahkemeleri'nden yararlanarak kendilerine rakip olabilecek kişileri ve oluşumları ortadan kaldırdılar. Cumhuriyetin ilk günlerinden başlayarak, batı görüşlerini ve politikalarını sorgulayacak hiçbir karşıt elitler grubunun siyasal bir güç olmasına izin vermemek amacıyla her türlü önlem alınmıştı (Turan, 2003: 127). Bu amaçla halifelik kaldırıldı, tekke ve zaviyeler kapatıldı, dini tarikatlar yasaklandı. Amaç modernleştirici bürokratik elitlerin karşısına, bu kurumlardaki geleneksel elitlerin alternatif olarak ortaya çıkmasını önlemektir.

IV) TEK PARTİ DÖNEMİ: BÜROKRATİK ELİTLERİN ALTIN ÇAĞI

Modernleştirici bürokratik elitlerin, geleneksel bürokratik elitlerin kendilerine alternatif olarak ortaya çıkmalarını önlemek amacıyla attıkları adımlardan sonra tekilleşen Cumhuriyet bürokrasisi, Cumhuriyetin kuruluş aşamasında iki temel misyona sahipti. Birincisi, Osmanlı'nın son döneminde başlayan reformları devam ettirmek ve yerleştirmek; ikincisi, ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktı (Durgun, 2003: 209). Ancak bu dönemde yapılan reformlar daha önceki dönemlerde olduğu gibi tepeden inme bir yaklaşımla halka benimsetilmeye çalışılıyordu. Dönemin mebusu Recep Peker'e göre "inkılâpları yapmak için çok kere zor kullanmak lazımdır" (Aktaran Aykaç, 1997: 166). Peker'in bu görüşü dönemin resmi ideolojisini yansıtmaması bakımından oldukça önemlidir. Yasalar koyarak tepeden inme bütünleştirmeyi sağlamak, Osmanlı yöneticilerinin temelinde bulunan bir davranış olduğu gibi, Cumhuriyet bürokrasisinde karakteristik özelliklerinden biridir (Mardin, 1990: 52).

Cumhuriyet yönetiminin Osmanlı'dan merkezi bir bürokratik yapı miras aldığını daha önce vurgulamıştık, Osmanlı'dan devralınan merkeziyetçi bürokratik yapının yanında, 1930'lu yıllarda izlenen devletçilik politikasının merkeziyetçi eğilimleri güçlendirmesi, zaten belirli bir potansiyel güç haline gelmiş olan bürokrasinin gücüne güç katmıştır. Bununla yetinilmeyerek tek parti genel sekreterinin İçişleri Bakanı, her

ilin valisinin partinin il başkanı olması ve parti müfettişlerinin sınırsız denilebilecek yetkilerle donatılması, tek parti dönemini “bürokratik monarşi” olarak nitelenebilecek bir duruma getirmiştir (Aykaç, 1997: 168). Öte yandan tek parti döneminde bürokratik yapı, hem kendi içinde, hem de vatandaşlara karşı bir mücadele içinde bulunuyordu (Adalı, 1978: 190). Bürokratik elitler kendi içinde görüşlerini yönetim alanına yansıtmak için mücadele ediyordu. Halk ile mücadeleleri ise modernleşme hareketlerinin niteliğine ve yapılaş biçimine ilişkindi.

Bu dönemde bürokratik elitler, hızlı bir modernleşme hareketi yürütüyorlardı. Bu yollarının doğruluğuna inanıyorlardı ve reformların halk kitleleri tarafından isteksiz karşılanarak, bunlardan vazgeçilmesini istemiyorlardı. Bu dönemde vatandaşlara pasif birer nesne olarak bakılıyordu (Turan, 2003: 133). Diğer taraftan bürokratik elitler tarafından yapılan reformlar kısa dönemde gözle görülür yararlar sağlamayınca, halkın içinde olmadığı bu reform çalışmaları halk tarafından kabul görmedi. Fakat bürokratlar, reform politikalarını yeniden değerlendirmek yerine, bunları zorla uygulama yolunu seçtiler. Onların anlayışına göre; büyük köylü kitleleri cahil, geri ve gerici idiler ve siyasal kararlar verme sürecine katılmaları için kendilerine fırsat verilmemeliydi (Turan, 2003: 133). Bu yaklaşıma bağlı olarak bürokratik elitler reformları ısrarla uygulamaya çalıştılar.

Bürokratlar modernleşme amacıyla özdeşleştikçe, kendilerine çok büyük yetkiler veriliyordu ve bürokratlar bu yetkileri hür ve karşı konulmaz bir şekilde kullanıyorlardı. Bu tür davranışlar yüksek sosyal statüye sahip olan bürokratlarla, onların yönetmek durumunda oldukları kitleler arasındaki mesafeyi açtı (Turan, 2003: 134). Devlet kurumları arasındaki ilişkiler de, elitlerin felsefesi, sosyal katmanların gereksinimleri ve istekleri bir arada işlerlik gösterecek bir uyuma sahip değildi (Karpat, 1973: 45). Bürokratik elitler toplumun diğer katmanları tarafından giderek daha çok tepki görüyordu. Bu dönemde giyim-kuşam, sosyo-kültürel değerler bakımından halk ile bürokrasi arasında bir mesafe vardı. Yakup Kadri Karaosmanoğlu'nun “Ankara” romanında anlattığı gibi⁵, halk bürokratları başka dünyaların insanları gibi görüyordu. Bu dönemde halk, bürokratlara giyinişi, davranışı, sosyal değerleri ve mali statüsü ile başka dünyalara mensup kişiler gözüyle, biraz gıpta, birazda hasetle bakmaktaydı (Yalçındağ, 1970: 56). Gerek bürokratik elitlerin sosyo-kültürel yabancılaşmaları, gerekse uygulanan reform politikaları nedeniyle bu dönemde halkın bürokrasiye tepkisi düşmanlık düzeyine kadar yükselmiştir.

Bu yıllarda yaşanan İkinci Dünya Savaşı bürokrat-halk ilişkisini daha da bozmuştur. Savaş zamanında konulan yeni vergiler ve bu vergilerin tahsilinde Osmanlı dönemine benzeyen yöntemlere başvurulması, savaş yıllarının sıkıntıları içinde bürokratlara ayrıcalık tanıyan gıda dağıtımı ve politikalarının uygulanması ve bürokratların halka tepeden bakma alışkanlıklarını sürdürmesi bardağı taşıran son damlalar (Yalçındağ, 1970: 56) olmuştur.

Tek parti dönemi bürokratları, kendilerini bildikleri yolda devlete ve millete hizmet vermeye adanmışlardı. Fakat kendi sınıfsal menfaatlerini de korumak için önemli bir gayret gösteriyorlardı. Tek parti döneminde bürokratlar, ne kadar popülist inançlara sahip olsalar da, gerçekte onlar küçük bir kentli yönetici elit grubuydular ve ideallerini büyük ölçüde klasik Osmanlı geleneklerine uygun yöntemlerle yürütmeye çalışıyorlardı (Turan, 2003: 134). Bu dönemde bürokratların statü ve prestijleri oldukça yüksek görünmektedir. Bu zamanda etkin güç bürokrasiydi (Durgun, 2003: 209). Bu dönemde siyasetle bütünleşen bürokrasi, yeni devletin benimsemiş olduğu değer ve ilkeleri topluma benimsetme fonksiyonunu üstlenmişti. Bunun yanında bürokratlar artan güç ve prestijleri itibarıyla, siyasi kararları uygulayıcı olmaktan çok, siyaset yapıcı olma isteği duyuyorlardı (Heper, 1985: 72). Tek parti döneminde geliştirilen “ekonomik kalkınmada devletçilik doktrini” bürokratik elitlerin siyasi ve ekonomik sistem üzerinde egemenlik kurmalarını sağladı. Bürokratik elitler, kendi siyasi görüşlerini paylaşmayan ve günün birinde üstün bir konuma sahip olarak, kendilerine karşı gelebilecek siyasi bir örgütü kabul etmekte güçlük çekiyorlardı (Turan, 2003: 133).

Heper’e göre, kökleri Tanzimat’a kadar uzanan sivil bürokratik yönetim geleneği, Cumhuriyetin ilanından 1950’li yıllara kadar ki dönemde altın yıllarına ulaşmıştır (1974: 89). Tek parti yönetiminin seçkin devlet ve otoriter bir idare sistemine dayanması sebebiyle kamu yöneticileri, Osmanlı Devleti’nde görülmeyen yüksek sorumluluk makamlarında önemli imkân ve statü itibarlarından yararlandılar (Durgun, 2003: 211). Türkiye Cumhuriyeti adıyla kurulan yeni devlette “ideal bir toplum tasarımı” söz konusuydu. Böyle bir toplumda henüz vücut bulamadığından bürokratlar kaçınılmaz olarak, kendilerini ideal toplum adına halk iradesinin tartışılmaz temsilcileri olarak görmekteydiler (Bayraktar, 1999: 157).

Tek partili hayattan çok partili hayata geçildiği 1940’lı yıllar, yeni bir siyasi elitin geliştiği dönem olmuştur. Yeni elit esas itibarı ile bir taraftan mahalli ayan ve eşraf, öte taraftan büyük şehirlerin ticaret erbabından oluşmuştur (Karpaz, 1959: 316-317). Bu yeni siyasi elit, geleneksel siyasi-bürokrat elite bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Heper, 1974: 130). Bu yeni elitlerin ortaya çıkışı Cumhuriyet’in geleneksel Kemalist bürokratlarının elini zayıflatmaya başlamıştı.

V) ÇOK PARTİLİ DÖNEM: BÜROKRATİK ELİTİZMİN GERİLEYİŞİ

7 Ocak 1946 tarihinde Demokrat Parti’nin kurulması ile çok partili hayata geçilmiştir. Ancak 1950 yılındaki seçimlere kadar tek parti dönemi fiilen devam etmiştir. Çok partili hayata geçişle beraber, tek parti döneminde bürokratik elitlere karşı oluşan halk tepkisi, bu dönemde karşılığını bulmuş ve elit karşıtı bir siyasi gelişim süreci yaşanmıştır. 1950 seçimleri halkın bürokratik elitlere karşı tepkisini göstermesi

bakımından önemlidir. Bürokratik elitlere karşı halkta yaratılmış olan tepki Demokrat Parti'yi iktidara taşımıştır. Demokrat Parti'nin 1950 seçimlerinde büyük başarı kazanması ile siyasal liderlik bürokratik-politik elitlerden ekonomik elitlere geçmiştir (Turan, 2003: 135).

Tek parti döneminde bürokratik elitler, kendi fikirlerinden ve güçlerinden emin olarak hallerinden memnun ve kibirli davrandıkça, toplumda yeni güç temellerinin oluşumunu kavrayamadılar (Turan, 2003: 135). Bunun sonucunda 1950 yılında yapılan seçimlerle siyasal iktidar el değiştirdi. Ancak bu oluşum sürecinin sonunda sadece siyasal iktidar el değiştirmede, bürokratik elitlerin egemenliğine de ağır bir darbe vuruldu.

Demokrat Parti'nin zaferiyle bürokratik elitler, hiçbir organik bağlarının bulunmadığı bir karşıt elitler grubunun siyasal liderliği altına girdiler (Şaylan, 1976: 46). Bu dönemde parlamentoda bürokratik geçmişli olan milletvekili sayısı azaldı. Toplumda bürokratik egemenlik aniden sona erdi (Turan, 2003: 136). Bu gelişmelere rağmen bürokratik elit, Türkiye'deki halkın ve politikacıların her ikisini de demokrasi için uygun bulmadığı gibi, siyasal makamları 1950'den sonra dolduran kenarın temsilcilerine de sempati ile bakmamıştır. Bürokratik elitler yönetimi sadece kendileri için uygun görmekteydiler ve demokratik hayatın yerleştirilmesinden ziyade "inkılâpların korunmasının ve muhafazasının" peşindeydi. Yeni siyasal elitin varlığına rağmen, bürokratik elit varlığını sürdürmeye çalışıyordu (Durgun, 2003: 212).

Bu dönemde bürokratik elitlerin karşılaştığı en önemli sorun, topluma sahip ve hâkim olma mevkiinden, klasik kapitalist düzende olduğu gibi, bir araç durumuna düşmek ve yeni oluşan siyasal elite bağımlı hale getirilmeye çalışılmaktır (Yalçındağ, 1970: 56). Bürokratik elitlerin gücü bir yandan azalırken diğer yandan ekonomik durumları da kötüleşmiştir. Bu dönemde Demokrat Parti iktidarı da ülke yönetiminde başarısız bir tablo çiziyordu. Bunun sonucu olarak 27 Mayıs 1960 ihtilali yaşandı. 27 Mayıs 1960 ihtilali ile bürokratik elitler için yeni bir sayfa açılmıştı. 27 Mayıs ihtilalini yapanlar ülkenin ikiye bölünmesi tehlikesi karşısında "devleti kurtarmak" isteyenlerdi. Devleti kurtarmak isteyen Milli Birlik Komitesi, Batı değerler sistemini benimsemek isteyen tarihi bürokrasisinin bir devamı idi (Küçükömer, 1969: 124). 27 Mayıs 1960 ihtilali ile Osmanlı-Türk devlet geleneğinde bürokratik elitlerin "devleti koruma görevi" bir kez daha "başarı" ile yerine getirilmiş oldu.

27 Mayıs 1960 ihtilalinin ardından hazırlanan 1961 Anayasası, bürokratik elitlerin gücünü tekrar artırmıştır. 1961 Anayasası parlamentoyu millet egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkarmış, özerk bazı kuruluşlar meydana getirmiştir. Bu kuruluşların en önemli özelliği, bunları meydana getiren ve yöneten kadronun ya bürokrat ya da bürokrat kökenli oluşudur (Yalçındağ, 1970: 57). Dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar'a göre; 1961 Anayasası, halkın yanı sıra bürokrasinin ve aydınların ayrı bir yetki kaynağı olarak görülmesinin anayasaya uygun olduğu biçimde meşrulaştırılmasıdır (Turan, 2003: 137). 1961 Anayasası bürokrasiye "anayasal

yasallık” kazandırmıştır. Temsili kurumların yetkileri bürokratik kuruluşlarla paylaşılmıştır. Atanmışların seçilmişlere karşı güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir (Durgun, 2003: 213). Bu dönemde Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu gibi kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlarla devleti yönetme işi, halkın seçilmiş temsilcileri ile bürokratik elitler arasında yeniden organize edilmiştir. Bürokratik elitlerin hazırlanmasında büyük katkı sağladıkları 1961 Anayasası’nın halk kitlelerine tek yetki kaynağı olarak güvenmediği gerçektir.

27 Mayıs 1960’ın ardından 1971 dolaylı askeri müdahalesi ve sonraki olaylar yine bürokratik eliti ön plana çıkarmıştır. Karpat’a göre; bunlar kendilerini zinde kuvvet olarak görmüşlerdir. Askeri hükümet tarafından yapılan reformları gerekirse zorla korumak taraftarı olmuşlardır. Kendisine zinde kuvvet denilmese de sivil bürokrasi de bu gruba dâhildi (Heper, 1977: 73). Bürokrasi, Demokrat Parti iktidarı ile oluşan toplumdaki yeni güçlere bu dönem boyunca direnmiştir (Şaylan, 1972: 57).

Tek partili hayat döneminde olduğu gibi, çok partili hayat döneminde de bürokrasi, kendi devlet felsefesini geliştirmek bakımından özerkliğe sahip olmaya devam etmiştir (Heper, 1977: 73). Bu dönemde bürokratik elit, sıkıca sarıldığı Kemalizm’in yanında kendine yeni bir dünya görüşü olarak devlet kapitalizmini benimsemiştir. Bürokrasi 1950-1960’lı yıllar arasında kaybettiği özerksini 1960 yılındaki askeri müdahaleden sonra tekrar kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde yaşanan bir başka gelişmede bürokrasi üzerinde önemli bir etki yaratmıştır. 1970’li yıllarda yaşanan siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri dönemi hem bürokratik elitleri siyasallaştırmış hem de, etkileri uzun sürecek olan bir yönetsel ve siyasal istikrarsızlık döneminin başlangıcını oluşturmuştur. 1973-74 yıllarında başlayan koalisyon hükümetleri döneminde bürokratlar politize edilerek denetim altına alınmaya çalışılmıştır. Bu nedenle 1970’li yıllar bürokratik elitler için sonun başlangıcını oluşturur. Bu yıllarda bürokrasinin siyasal alanındaki etkinliği ve bürokratik elitlerin kendilerini devletin muhafızı ve modernleşme sürecinin sözcüleri görme anlayışı kırılmıştı (Durgun, 2003: 216). Ancak her ne kadar bürokratik elitler modernleşme sürecinin sözcüleri olma yetkileri kaybetmiş olsalar da, onlar kendilerinde toplumun ve siyasal sistemin özel koruyucuları olma sorumluluğunu (Turan, 2003: 138) görmeye devam etmişlerdir.

12 Eylül 1980 ihtilalinden sonra kaleme alınan 1982 Anayasası ile kurulan yeni düzende egemenlik sadece parlamento ve hükümette toplanmayıp, siyasal aktörlerle Milli Güvenlik Kurulu’nun askeri üyeleri arasında paylaşılmıştır. Böylece askeri bürokrasinin sistem içindeki gücü artırılmıştır. Askeri bürokratik elitler sistem içindeki yerleşimi ile sivil siyaseti ve toplumu sürekli gözetim altında tutmaya, bunlara güvenmeyip, bunları çeşitli radikal siyasal düşüncelerin etkisine açık kurumlar olarak görmeye devam etmiştir. Diğer taraftan sivil bürokratik elitlerin önemli bir kısmı, halen

ulusal menfaatleri kendilerinin daha iyi bildiğini ve bunları diğer vatandaşlardan daha iyi koruyabileceklerine inanmaktadırlar.

2001 yılında ve sonrasında Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısına ilişkin yapılan düzenlemelere rağmen askeri bürokratik elit hala güçlü ve etkili bir konumdadır. Bunun yanında bürokratik elitlerin sivil kanadı da son yirmi yıldır yönetim sisteminde oluşan üst kurullaşma süreci ile etkinliğini yeniden arttırmaktadır. Bu üst kurul bürokrasileri, yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsızca kullanmaktadırlar ve hükümetten bağımsız birer kamu otoritesine sahiptirler. Bu üst kurullar kamu kaynaklarından yararlanmaktadırlar ancak kamu tarafından denetlenmek istememektedirler. Üst kurullar aracılığı ile bürokratik elitler, günümüzde hala ülke yönetimi ile ilgili politikaların belirlenmesi ve uygulanması konusunda önemli oranda söz sahibidirler. Günümüzde, 1980'li yıllardan sonra Avrupa Birliği, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisi ile başlayan üst kurullar oluşturma süreci bürokratik elitlerin kısmi özerklik kazandığı ve politika oluşturup, uyguladığı yapılar olarak ortaya çıkmıştır ve bu kurulların sayısı artmaya devam etmektedir.

Günümüzde bürokratik elitizm varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Frey'in 1965'te Türk siyaseti söyledikleri hala geçerlidir. "Türk siyasetinde en belli başlı sorunlardan biri seçkincilik sorunudur. Seçkincilik, küçük bir ayrıcalıklı kesimin topluma egemen olma eğilimidir. Elit olmayan kimselere affettikleri kültürel ve entelektüel yetersizlikten dolayı, elitlerin bilinçli ya da bilinçsiz olarak, kendi egemenliklerini meşru ve kabul edilebilir bir hak olarak görmeleridir. Toplumda en temel ve en çok süre gelen özelliklerden biri elitliğe olan eğilimdir" (Frey, 1965: 43).

Osmanlı-Türk devlet ve toplum hayatında tarihsel olarak var olan bürokrasi-halk karşıtlığının yanında, 1980'li yıllar sonrası gelişen özel sektöre karşı da bürokratik elitlerin tutumu kararsız ve küçümseyici olmuştur (Turan, 2003: 139). Bürokratik elitlerin devletçi kapitalizmi, özel sektörün genişlemesine dirençleri de beraberinde getirmiştir.

Günümüzde bürokratik elitler ile girişimci gruplar, serbest meslek sahipleri ve halk kitleleri arasında değer yargıları ve toplumsal kavrayışları bakımından bir uyumsuzluk vardır. Günümüzde hala siyasal bilimciler bürokrasiyi, genellikle Osmanlı-Türk devletindeki bürokrasi-halk karşıtlılığın bir kanadı olarak çözümlenmeye devam etmekte ve demokratikleşme sürecinde elitist yaklaşımının temsilcileri olarak görmektedir. Feroz Ahmad'ında belirttiği gibi, Cumhuriyet Türkiye'sinde iki farklı kültür vardır. "Zayıf ama etkin bir azınlığın bürokrasi ile birlikte anılan batılılaşmış laik kültürü, diğer yanda geniş halk kitlelerinin islamla birlikte anılan yerli kültürü (1995: 133)." İki farklı kültürün egemen olduğu ülkemizde bürokratik yapı da Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalma bir geleneğin devamı olarak toplumun elit kesimlerine daha fazla açık olma eğilimi göstermektedir (Aykaç, 1997: 211).

SONUÇLAR

Osmanlı-Türk devletlerinde süregelen gelen bürokratik yönetim geleneğinin yansıması olan bürokratik elitizm, Osmanlı-Türk toplumsal yapısı ve devlet sistemi elitizmi besleyen özelliklere sahip olduğundan dolayı devlet ve toplum hayatında önemli bir yer edinmiştir.

Osmanlı devletinde başlangıçta padişaha sadakatle bağlı olan, Tanzimat'la beraber devleti ve toplumu modernleştirmeye yönelik bürokratik elitler ile halk arasındaki kopukluğun temeli kul sistemi ile atılmıştır. Bu kopukluk, bozulma ve gerileme döneminde devlet aygıtının işlevini tam olarak yerine getirememesi ile "cebrut devlet" kavramının yansıması olarak, Tanzimat ve Cumhuriyet dönemi reformları ile düşmanlığa dönüşmüştür. Günümüzde hala bürokrasi ile siyaset, bürokrasi ile halk arasındaki ilişkiler sorundur. Çünkü bürokrasi dışı kurum ve yapılardan olan siyasal partiler ve sivil toplum kuruluşları yeterince güçlü değildir. Bunun sonucu olarak kenarın teorik olarak ülke yönetiminde söz sahipliği olmasına rağmen, bürokratik elitler ülke yönetiminde söz sahibi olmaya devam etmektedirler.

Ülkemizin gündeminde olan kamu yönetimi reformunda yaşanan tartışmalar çerçevesinde; yapılan yerelleştirme tartışmalarında bürokratik elitler "halkımız çağdaş katılımcı bir rejim için henüz gerekli olgunluğa ulaşmamıştır" gerekçesi ile reform çalışmalarına tepkilerini ortaya koymaktadırlar. Bürokratik elitlerin bu yaklaşımları tarihten gelen bürokratik elit-halk çelişkisinin bugünde varlığını sürdürdüğüne işaret eder.

Günümüzde bürokratlarla, girişimci gruplar, politika üreticileri olan siyasal elitler ve halk kitleleri arasında değer yargıları bakımından uyumsuzluk vardır. Bürokratlar halen devletin ve siyasal yetki kaynağının bekçileri olmayı istemektedirler. Bürokratik elitlerin toplumsal düzenlemelerle ve değişikliklerle ilgili süreçlere müdahil olma isteklerinin, çevreyi kültürel ve siyasal açıdan yetersiz bulmalarının nedeni, bugünkü Türkiye'de geçmiş yüzyılların izlerinin var olmaya devam etmesidir. Bugün hala bürokratik elitler, çevreyi ilkel ve dar görüşlü olarak algılama eğilimlerini devam ettirmektedir.

SONNOTLAR

¹ Kölelerin özel bir eğitime tabi tutularak yönetimde ve orduda sadık ve yetenekli elemanlar olarak yetiştirildiği sisteme kul sistemi denir.

² Osmanlılık, Osmanlı hanedanlığına sadakatle bağlı olmayı, Osmanlı kültürü ile yaşamayı ifade ediyordu.

³ Devleti ve toplumu kurtarmanın bozulan yapıyı onarmaktan geçtiğini ve öze dönmenin gerekliliğini savunan bürokratların oluşturduğu grup

⁴ Batı'yı referans noktası yaparak köklü reformlar yolu ile toplumun ve devletin içinde bulunduğu çözülme ve yıkıntıya çare bulmayı amaçlayan bürokratların oluşturduğu grup

⁵ Yakup Kadri Karaosmanoğlu, Ankara, İletişim Yayınları, 8.baskı, İstanbul,1999 s.116-117

KAYNAKÇA

- ADALI, Sacit. (1978), Doğu Anadolu'da Hizmet Gören Mülki İdare Amirleri, Erzurum.
- AKYILDIZ, Ali. (2004), Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AYKAÇ, Burhan. (1997), Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara.
- BAYRAKTAR, Gonca. (1999), "Demokrasinin Önündeki Zihniyet: Toplum Mühendisliği", Yeni Türkiye, Sayı : 29, Eylül-Ekim.
- BERKES, Niyazi. (1969), Türkiye İktisat Tarihi, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- DAVİSON, Roderich, H. (1963), Osmanlı İmparatorluğunda Reform, 1.Cilt, (Çev.) Osman Akınhay, Papirüs Yayınevi, İstanbul.
- DERİNGİL, Selim. (2002), İktidarın Sembolleri ve İdeoloji, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- DURGUN, Şenol. (2003), "Türkiye'de Bürokratik Siyaset" Türkiye'de Kamu Yönetimi (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Ankara.
- DURGUN, Şenol. (2005), Türkiye'de Devletçi Gelenek ve Müzik, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal. (2004), Bürokrasi ve Siyaset, İstanbul.
- FEROZ, Ahmad. (1995), Modern Türkiye'nin Oluşumu, (Çev.) Yavuz Alogan, İstanbul.
- FINDLEY, Carter V. (1994), Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform, (Çev.) Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul
- FREY, W. Frederick. (1965), The Turkish Political Elite, Cambridge.
- GÖÇEK, Fatma Müge. (1999), Burjuvazinin Yükselişi, İmparatorluğun Çöküşü, (Çev.) İbrahim Yıldız, Ayrac Yayınları, Ankara
- GÖKSU, Turgut. (2000), "Yönetimde Osmanlıdan Cumhuriyete Devreden Miras", *Yeni Türkiye*, Sayı : 33.
- HEPER, Metin. (1973), Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş, Ankara.
- HEPER, Metin. (1974), Bürokratik Yönetim Geleneği, Ankara.
- HEPER, Metin. (1977), Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, İstanbul.
- HEPER, Metin. (1974), "Değişen Türkiye'de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt : 7, Sayı : 2.

- HEPER, Metin. (1985), *The State Tradition in Turkey*, Beverley.
- KARATEPE, Şükrü. (1995), “Türkiye’nin Yönetim Sorunları” *Yeni Türkiye*, Sayı : 4
- KARPAT, Kemal. (1959), *Türkey’s Politics: The Transition to a Multi-Parti System*, Princeton.
- KARPAT, Kemal. (2002), *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, (Çev.) Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan, İmge Yayınevi, Ankara.
- KÜÇÜKÖMER, İdris. (1969), *Düzenin Yabancılaşması*, İstanbul.
- MARDİN, Şerif. (1962), *The Genesis of Young Ottoman Thought: A Study in the Modernization of Turkish Political Ideas*, Princeton.
- MARDİN, Şerif. (1990), “Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik” *Makaleler 1*, (Ed.) Mümtaz’er Türkone, ve Tuncay Önder, İstanbul.
- MARDİN, Şerif. (1992), “Türkiye’de Toplum ve Siyaset” *Makaleler 1*, (Ed.) Mümtaz’er Türkone, ve Tuncay Önder, İstanbul.
- ŞAYLAN, Gencay. (1976), “Mülki İdare Sistemimizin Belirleyici Özelliği Merkezilik ve Günümüz İdare Amirlik Sistemini Nitelendiren Eğilim Siyasal Yapı Bütünleşmesi”, *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (Ed.) Kurthan Fişek, Ankara.
- TURAN, İlter. (2003), “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim, Kemalist Dönem ve Sonrası” *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Ankara.
- TÜRKÖNE, Mümtaz’er. (2003), *Türk Modernleşmesi*, Lotus Yayınları, Ankara.
- WEİKER, F.Walter. (1973), “Osmanlı Bürokrasisi, Modernleşme ve Reform”, (Çev.) Şenay Büyükdavras ve Erkan Oyal, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt : 6, Sayı : 1
- YALÇINDAĞ, Selçuk. (1970), “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt : 5, Sayı : 3.
- ZÜRCHER, Eric Jan. (1999) *Modernleşen Türkiye’nin Tarihi*, (Çev.) Yasemin Sanar Gönen, İletişim Yayınları, İstanbul.