

Türkiye’de Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi Üzerine

DOI: 10.26466/opus.654110

*

Tuncay Önder*

* Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İ.İ.B.F., Ankara/Türkiye

E-Posta: onder.tuncay@gmail.com

ORCID: [0000-0003-1266-8756](https://orcid.org/0000-0003-1266-8756)

Öz

Bu makale, Türkiye’de bürokrasi ile demokrasi arasındaki sorunlu ilişkiyi ele almaktadır. Bu çerçevede, öncelikle Türkiye’de bürokrasinin bir ‘sınıf’ karakteri kazanmasının tarihsel sebepleri incelenmektedir. Türkiye’deki bürokratik birikimin kendine özgü niteliklerini ortaya koymak için, Şerif Mardin’in merkez-çevre analizinden ve Metin Heper’in ‘bürokratik yönetim geleneği’ kavramlaştırmasından yararlanılmaktadır. Bu kavramlaştırmalardan hareketle, Türkiye’deki bürokratik elitin demokrasi algısındaki sorunlara işaret edilmektedir. Türkiye’de, seküler modernleştirici bürokratik elit ile liberal muhafazakâr politik elitler arasındaki mücadelenin en uzun süreli siyasal bölünmeye tekabül ettiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, 27 Mayıs rejimiyle kurumsallaştırılan vesayetçi siyasal modelin, bürokrasinin siyasal aktör olarak varlığını sürdürmesine anayasal-kurumsal bir imkân sağladığı iddia edilmektedir. Tanzimat döneminden itibaren şekillenen ‘bürokratik yönetim geleneği’nin Cumhuriyet döneminde de varlığını koruduğu görülmektedir. Bürokratik yönetim geleneğinin ayırt edici vasfı, bürokrasinin siyasal bir işleve sahip olmasıdır. Türkiye’de bürokrasi, sadece siyasal kararları uygulayan değil, aynı zamanda siyaset formüle eden bir aygittir. Türkiye’deki bürokrasinin Weberyen anlamda biçimsel rasyonalite yerine, özsel/değersel rasyonaliteye sahip olduğu ve başından beri siyasal bir misyonun taşıyıcılığını üstlendiği ifade edilebilir. Esas alınan değerler farklılaşsa da özsel/değersel rasyonalite hep öncelik taşımıştır. Osmanlı bürokrasisi İslâmî-dinî normların korunmasına yönelik bir rasyonalite geliştirirken, Cumhuriyet bürokrasisi milliyetçilik ve laiklik ilkeleri üzerinde yükselen bir değerler bütününe korumaya yönelmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, demokrasi, bürokratik yönetim geleneği, siyasal vesayet.

Upon the Relationship between Bureaucracy and Democracy in Turkey

*

Abstract

This article discuss the problematic relationship between democracy and bureaucracy in Turkey. In this context, primarily historical causes of gained 'class' character of bureaucracy in Turkey is examined. Taking advantage of Serif Mardin's 'center-periphery' analysis and Metin Heper's 'bureaucratic governance tradition' conceptualization to reveal peculiar qualities of the bureaucratic background in Turkey. Based on those conceptualizations, the problems of bureaucratic elite's perception of democracy in Turkey has been pointed out. In Turkey, struggle between secular modernizing bureaucratic elite and liberal conservative political elites correspond to the longest political division is emphasized. In this context, it is claimed that the tutelary political model which is institutionalized by the May 27 regime provides a constitutional-institutional opportunity for the bureaucracy to survive as a political actor. It is seen that the 'bureaucratic governance tradition' which has been shaped since the Tanzimat period, still exists in the Republican era. The distinctive characteristic of the bureaucratic governance tradition is that the bureaucracy has a political function. It can be express that bureaucracy in Turkey is not only follow the political decision but also is a device that formulates politics. Bureaucracy in Turkey has an essential/value rationality rather than formal rationality in Weberian sense and undertakes a political mission since the beginning. Essential/value rationality has always been a priority, although the underlying values differentiated. While the Ottoman bureaucracy developed a rationality for the protection of Islamic-religious norms, the Republic bureaucracy tended to preserve a whole set of values rising on the principles of nationalism and secularism.

Keywords: Bureaucracy, democracy, bureaucratic governance tradition, political tutelage.

Giriş

Türk kamu bürokrasisinin teorik olarak tanımlanmış bürokrasi tiplerinden hangisine dâhil olduğu, bu tiplerden farklılaşan, kendine has niteliklerinin neler olduğu sorusu kritik bir sorudur. Çünkü hem Osmanlı-Türk modernleşmesi hem de Türkiye’nin demokratikleşme süreci/sorunu, bürokrasi hesaba katılmadan anlaşılabilir. Baştan ifade etmek gerekir ki Türkiye’de bürokrasinin tarihi ile modernleşme tarihi iç içedir ve karşılıklı olarak birbirini belirlemiştir.

Genel kabûl, Weberyen rasyonel-hukukî bürokrasi modelinin Türkiye’deki bürokratik gelişimi açıklamakta yetersiz kaldığı yönündedir. Çünkü Weber, kapitalistleşmiş, sanayileşmiş Batılı toplumlara ilişkin bir açıklama getirmektedir. Rasyonel hukukî bürokrasi, tarihsel olarak, orta sınıf (burjuvazi) öncülüğünde gerçekleşen kapitalist gelişmeyi destekleyen kurumsal bir yapıdır (Heper, 1974, s.163). Buna mukabil, Türkiye’nin yaşadığı modernleşme tecrübesini ekonomik-toplumsal yapıdaki değişimle, bir başka deyişle orta sınıf üzerinden açıklama imkânı yoktur. Osmanlı-Türk modernleşmesi, taşıyıcılığını bürokrasinin yaptığı, toplumsal temeli ihmâl edilebilir bir modernleşmedir. Türkiye’deki sınıfsal gelişmenin Batı’dakinden farklı oluşu, modernleşmeyi yürütecek bir burjuva sınıfının ortaya çıkmayıp, bürokrasiyi ‘hâkim sınıf’ konumuna yükseltmiştir. Bürokrasinin bir sınıf olarak nitelendirilmesini uygun bulmayanlar bile, Türkiye’de bürokrasiyi egemenliği paylaşan ‘özerk’ bir güç olarak görme eğilimindedir (Şaylan, 1983, ss.298-307). Bu bağlamda, toplumsal sınıf anlamında burjuvazinin yokluğunda, Osmanlı-Türk modernleşmesinin itici gücünü ‘bürokratik/idarî burjuvazi’ (Göçek, 1999, s.103) oluşturmaktadır.

Türkiye’deki sınıf yapısının Batı’dan farklı bir gelişim göstermesinin sebepleri Osmanlı geleneksel sisteminde aranmalıdır. Patrimonyal devlet olarak adlandırılan bu sistemde otorite, mutlak bir Sultanın elinde toplanmıştır. Sultan, otoritesini, askerî ve sivil unsurları içeren patrimonyal bir bürokrasi aracılığıyla kullanmaktadır (Özbudun, 1995, s.2). Klasik dönem Osmanlı siyasal sistemi, yönetenlerle yönetilenler arasında kesin bir ayrılık üzerine inşa edilmiştir. Yönetimin toplumsal bir gruba ya da sınıfa dayanmasını engelleyen patrimonyal bürokratik modelin en önemli araçları, devşirme sistemi ve buna bağlı kul sistemidir.

Bunun yanında, tarımsal bir ekonomi ve toprakta devlet mülkiyeti üzerinden toplumsal değişme denetim altına alınmıştır (Mardin, 2012b, s.208). Böyle bir siyasal-toplumsal formasyona dayanan Osmanlı toplumunda devlet iktidarını sınırlandıracak aristokrasi, özerk din kurumlaşması, güçlü tüccar sınıfı ve kendini yönetme hakkına sahip kentler gibi Batı'dakine benzer ara kurumlar gelişmemiştir (Özbudun, 1995, s.3).

Tarihsel Arkaplan: Modernleştirici Bürokrasinin Gelişimi

Geleneksel Osmanlı düzeni, 17. yüzyıldan itibaren sarsılmaya başlamış, 19. yüzyılın başına gelindiğinde sistemin ihya edilmesi kaçınılmaz bir gerekliliğe dönüşmüştür. Osmanlı-Türk modernleşmesi, esas itibarıyla, bürokratik/politik bir 'karar'ın sonucudur. Bu karar, ciddi bir 'beka' sorunu altında alınmıştır ve nihaî hedefi modern devletin inşasıdır. 19. yüzyılın başında Osmanlı devlet adamları, Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi sonrası oluşan yeni dünya düzenine uyum sağlamak için merkezî modern bir devlet inşa etmeyi tek çıkar yol olarak görmüşlerdir (Çetinsaya, 2010, s.36). Reform ihtiyacı, bütün 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın başından İmparatorluğun yıkılışına kadar devam etmiştir. Yeni düzen (Nizam-ı Cedid) arayışı, Tanzimat ile son bulmamış, Meşrutiyet'e evrilmiş, ancak esasen tamamlanamamıştır.

Tanzimat, Osmanlı-Türk modernleşmesinin resmîlik kazandığı bir tarihsel ân olarak görülebilir. 19. yüzyılın başından itibaren geçirdiği sarsıntılar ve bu sarsıntıların yol açtığı "devletin bekası" konusundaki endişeler, Tanzimat hareketinin esas belirleyicisidir. Tanzimat'ı hazırlayan gelişmeler arasında, Kavalalı Mehmet Ali Paşa karşısında uğranılan Nizip yenilgisiyle daha bariz hâle gelen 'askerî iflas', özellikle Balkanlarda yoğunluk kazanan milliyetçi hareketler, 1838'de İngiltere ile yapılan ticaret anlaşmasının gerektirdiği 'liberal' düzenin oluşturulmasına yönelik arayışlar ve Batılı devletlerin içerideki azınlıklar lehine baskıları sayılabilir (Eryılmaz, 1992, s.78-90). Devletin bekasına yönelik bu tehditleri karşılayabilmek ve ayakta kalabilmek için bir reformlar silsilesi olarak Tanzimat'ın ortaya çıktığını görüyoruz. Bernard Lewis (1993, s.126), 19. yüzyıl Osmanlı reformcularının 'modernleşmek' ile 'mahvolmak' arasında bir tercih yapmak zorunda olduklarını

belirtirken bu duruma işaret etmektedir. “Geçen yüzyılda yetişen Osmanlı devlet adamlarının en yükseği” (Abdurrahman Şeref, 1985, s.62) olarak nitelenen Mustafa Reşit Paşa’nın başını çektiği grup, İmparatorluğu oluşturan unsurları birarada tutmanın ve ayaklanmaları önlemenin yolunun ‘ıslahat’ ve ‘hürriyet’ten geçtiğine dair bir inanç taşıyordu (Ortaylı, 2012, s.403). Yapılacak ıslahat ve genişletilecek hürriyetler, yalnızca içeride istikrarı sağlamayacak, yanısıra, Batı’dan gelen müdahalelerin haklılığını ve yoğunluğunu da azaltacaktı.

Osmanlı İmparatorluğu’ndaki modernleşme / Batılılaşma teşebbüslerinin Tanzimat’tan çok daha önce başladığı bilinmektedir. İlk modernizasyon çabalarının, özellikle askerî yenilgiler ve toprak kayıpları sonucunda ordu bünyesinde ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak Tanzimat’a gelinceye kadar reformlar askerî alanla sınırlı kalmış, siyasal-toplumsal alan üzerinde ciddi bir etkisi olmamıştır (Karal, 1940, s.29). Osmanlı modernleşmesini Batı’daki modernleşme sürecinden farklılaştıran en önemli unsur, Osmanlı modernleşmesinin ordudaki ve bürokrasideki yenileşme ihtiyacından kaynaklanması, modernleşme yönünde itici bir güç olarak sanayileşmeden söz edilememesidir. Bu bağlamda Osmanlı-Türk modernleşmesi, devlet odaklı, üst yapıyı esas alan bir modernleşme hareketidir (Önder, 2010, s.48).

Tanzimat’ın Osmanlı Devleti’nin yeni şartlara intibak teşebbüsü mü, yoksa Batılı-liberal değerleri benimsemiş aydın-bürokratların devleti kendi felsefeleri istikametinde yeniden yapılandırma hareketi mi olduğu tartışması, tarihî gelişmeyi belirleyen sosyal ve tarihî şartlar mı, yoksa fikirler mi olduğu şeklindeki genel metodik tartışmanın bir uzantısı olarak ele alınabilir. Bu tartışmada Mardin, dünya görüşünün önemine dikkat çekiyor ve Tanzimat Fermanı’nı anlamada dönemin fikirler tarihi ve fikir değişimleri üzerinde durmanın gereğine işaret ediyor. Mardin’e göre, Gülhane Hatt-ı Humâyûnu, büyük ölçüde, kendi devrinin ve muasır Avrupa’nın siyasal, hukukî, sosyal, iktisadî fikir ve kurumlarından kuvvet almaktadır (Mardin, 2012c, s.292).

Tanzimatçı devlet adamlarının demokrasiyi hedefledikleri söylenemez. Aksine onlar, sosyal yapının merkezî kontrolünü amaçlayan otoriter bir düzenin temsilcileridir. Ancak, onların başlattığı reformlar, modernleşme sürecini hızlandırmış, daha önce tek elde toplanan otoritenin farklı odaklara yayılması mümkün olabilmıştır. İdarî

kurumlaşmanın yeni parçaları ve toplum hayatındaki bazı kurumlar, iktidara katılmaya değilse bile, onu denetlemeye aday olmuşlardır. Padişahın ve sadrazamın otoritesini paylaşan yeni bürokratik yapıların yanında, modern okullar ve basın, “ideoloji” üreten yeni merkezler olarak ortaya çıkmışlardır (Ortaylı, 1987, s.73).

Merkeziyetçi Bürokrasi

Modern çağda merkeziyetçilik, devletlerin idarî, malî ve hukukî alanlarda standart ve bütüncü bir kontrol kurmalarıyla ortaya çıkan bir olgudur. 18. yüzyılda Batı’da başlayan merkezileşme sürecinin ürünleri, uzmanlaşan ve kalabalıklaşan bir bürokrasi ile toplum üzerindeki kontrol nedeniyle mükemmele ulaşan bürokratik kayıt sistemidir. Bir anlamda merkeziyetçilik, bürokrasinin gücü demektir (Ortaylı, 1987, s.97). Osmanlı Devleti de 19. yüzyılda, ‘geleneksel devlet’ten ‘modern merkeziyetçi devlet’e geçiş sürecini yaşamaktadır. Tanzimat döneminde Osmanlı siyasal hayatının belirleyici teması, bürokratik-merkeziyetçi bir siyasî-idarî sistemin oluşturulması ve işletilmesidir. Merkeziyetçi reformları yürütecek olanlar ise, sivil-aydın bürokratlardır (Findley, 1994, s.185).

Tanzimat’ın en önemli hedefi, ‘otokrasi’ ve merkezileşmedir (Shaw, 1995, s.49). Tanzimat hareketinin böyle bir amacı benimsemesi anlaşılabilir. Çünkü, modernleşmenin belirleyici kıstası, tüm toplum ya da tüm sistem üzerinde merkezî kontrolün sağlanmasıdır. Geleneksel Osmanlı idarî sisteminin de merkezî ve otokratik bir karakter taşıdığı iddia edilebilir. Ancak, 19. yüzyıla kadar devletin temel fonksiyonları, toprak kazanımı ve gelirler gibi hususlar üzerine odaklanıyordu. Bugün modern devletin fonksiyonları içinde yer alan pek çok husus, lonca, cemaat, tarikat gibi sivil ve mahallî kurumların inisiyatifine bırakılmış durumdaydı. Bunun da ötesinde, merkezî bir yapının oluşturulmasına imkân verecek haberleşme ve benzeri teknolojik araçlar yetersizdi. Merkez dışındaki memur, keyfî hareket edebiliyor, hazineye ait geliri gönderdikten sonra tebaaya istediği gibi davranabiliyordu (Shaw, 1995, s.50-51). 19. yüzyılda bu şartların değiştiğini görüyoruz.

Sonuçta merkeziyetçi bürokrasi için, eskiden Sultanın bile sahip olmadığı bir güç elde etmenin kapısının aralanmıştı. M. Reşit Paşa, Tanzimat Fermanına siyaseten katle ve müsadereye karşı hükümler

koyarken, öncelikle bürokratların güvenliğini sağlamayı amaçlıyordu. Osmanlı devlet düzeninde Bâb-ı Âlî bürokrasisi olarak adlandırılan yeni güç merkezinin ortaya çıkışıyla müsaderenin kaldırılması arasında çok yakın bir ilişki mevcuttur (Önder, 2010, s.54). Gelişen bürokrasi, kendi eğitim kurumlarını ve çalışma usûllerini de beraberinde getirmiştir. Tanzimat reformlarına en ciddi tepkiyi gösteren ulemanın ve âyânın nüfuzunu kırmak için merkezin emriyle hareket edecek yeni bir memur kadrosunun teşkili gerekiyordu. Bu memur kadrosunun yetiştirilmesi amacıyla üyelerinin çoğunluğu bürokrat olan Meclis-i Maarif-i Umûmî’nin ve Rüştiye mekteplerinin kurulması yoluna gidilmiştir. Memurların terfi sistemlerine ve rütbelerine standart usûllerin getirilmesi, kayıt ve dosyalama işlerinin düzene kavuşturulması ve devlet arşivinin kurulması gibi modern bürokratik usûllerin de yine Tanzimat döneminde ortaya çıktığı görüyoruz (İnalçık, 1993, s. 343).

Tanzimat dönemiyle birlikte sivil bürokrasi, reform hareketlerinin öncüsü konumuna gelmiştir. Çoğu Batılı eğitim almış ya da Tercüme Odası’ndan yetişmiş Tanzimat bürokratları, merkezîyetçi-bürokratik bir yönetim modeli oluşturmak amacıyla hâkimiyeti ele geçirmişlerdir (Ortaylı, 2012, s. 401). Bu süreçte bürokratik elitler, Sultanın karşısında belli bir özerklik kazanmış ve bu özerkliği kurumlaştırmaya çalışmışlardır.

İki Kavramlaştırma: ‘Merkez-Çevre’ ve ‘Bürokratik Yönetim Geleneği’

Osmanlı-Türk modernleşmesinin analizinde öne çıkan iki kavramlaştırmadan söz edilebilir. Bunlardan birincisi Şerif Mardin’in ‘merkez-çevre’, diğeri ise Metin Heper’in ‘bürokratik yönetim geleneği’ kavramlaştırmalarıdır. Mardin’in 1973 yılında yayımlanan “Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez Çevre İlişkileri” (Mardin, 2012a) adlı makalesi, işlevselliğini ve Türkiye siyasetini açıklama gücünü büyük oranda korumaktadır. Mardin, merkez-çevre ikiliği ya da gerilimi üzerine oturan siyasal-toplumsal bölünmenin, İmparatorluk’tan Cumhuriyet’e bir süreklilik unsuru olduğunu belirtmektedir. Merkez ve çevre kavramları, coğrafi bir bölünmeden ziyade, devlet-toplum, yöneten-yönetilen, elit-halk, askerî sınıf-reaya biçiminde formüle edilebilecek siyasal-toplumsal karşıtlıklara tekabül etmektedir (Özbudun, 2011, ss.10-

14). Klasik dönem Osmanlı siyasal-toplumsal yapısı, yönetenlerle yönetilenlerin kesin ayrılığına dayanan “Platonik” bir devlet modeli üzerine inşa edilmişti. Bu model, tabii oldukları hukuk, bağlı oldukları değerler, aldıkları eğitim ve toplumsal hiyerarşi içindeki yerleri bakımından farklılaşan ikili bir sınıf yapısını içermekteydi. Bir yanda Saray, ordu mensupları, devlet memurları ve ‘ulema’yı (eğitim ve yargı görevlileri) içine alan ‘askerî sınıf’, diğer yanda ise vergi ödeyen ama devlet idaresinde herhangi bir rolü olmayan Müslüman ve gayrimüslim uyrukları ifade eden ‘reaya’(Akşin, 1977, ss.31-34). Osmanlı toplumsal-siyasal düzeni, bu iki sınıf arasındaki kesin ayrılığı koruyacak araçlarla donatılmıştı.

19. yüzyılda hız kazanan modernleşme süreci, merkez ile çevre arasındaki ilişkiyi daha çatışmalı bir evreye taşıdı. Ordunun, hukukun ve idarenin modernizasyonu, askerî (Yeniçeriler) ve dinî elitin (ulema) tepkisine yol açtı ve bu grupların modernizasyondan hoşnutsuzluğu merkez içindeki bütünlüğü sarstı. Modernleştirici bürokratların siyasal gücü arttıkça çevre unsurları daha çok İslâm’a yönelmiş, İslâmî değerlere daha sıkı sarılmıştır (Mardin, 2012a, ss. 56). Bu durum, Türkiye siyasetinin ana çatışma dinamiğini oluşturan modernist seküler elit-muhafazakâr elit arasındaki güç mücadelesini de derinden etkilemiştir. Muhafazakâr siyasal elit, çevrenin desteğini almakta zorlanmamıştır. Netice itibarıyla merkez-çevre bölünmesi, modernist seküler elit ile liberal muhafazakâr elitin çatışması üzerinden süreklilik kazanmıştır.

Heper (1983, s.296), Tanzimat döneminden itibaren şekillenen ‘bürokratik yönetim geleneği’nin, ana özellikleri ekseninde, Cumhuriyet döneminde de varlığını koruduğu iddiasındadır. Bürokratik yönetim geleneğinin ayırt edici vasfı, bürokrasinin siyasal bir işleve sahip olması, siyasal programların uygulanması yanında, ‘siyasal çıkarların eklemelenmesi’ (*interest articulation*) ve ‘siyasal çıkarların bağdaştırılması’ (*interest aggregation*) işlevlerini de üstlenmiş bulunmasıdır (Heper, 1974, s.3). Başka bir deyişle Türkiye’de bürokrasi, sadece siyasal kararları uygulayan değil, aynı zamanda siyaset formüle eden bir aygıttır.

Bu bağlamda, Türkiye’deki bürokrasinin Weberyen anlamda biçimsel rasyonalite yerine, özsel/değersel rasyonaliteye sahip olduğu (Heper, 1974, s.160-161) ve başından beri siyasal bir misyonun taşıyıcılığını üstlendiği ifade edilebilir. Temel alınan değerler farklılaşsa da

özel/değersel rasyonalitenin önceliği, Osmanlı-Cumhuriyet gelişimi açısından süreklilik taşımaktadır. Osmanlı bürokrasisi İslâmî-dinî normların korunmasına dönük bir rasyonalite geliştirirken, Cumhuriyet bürokrasisi milliyetçilik ve laiklik ilkeleriyle çerçevelenen bir değerler bütününe korumaya yönelmiştir (Heper, 1974, s.18-20). Tek Parti Dönemi, bürokrasi için özel/değersel rasyonalitenin en üst düzeye çıktığı dönemdir. Bu dönemde bürokrasi, genel yönetimin ötesinde tarım, sanayi ve alt yapı gibi alanlarda temel işlevler üstlenmiştir. Bunun sonucunda, modern ve laik eğitim alanlar için devlet en önemli işveren olmuş ve bürokrasi çekim merkezi hâline gelmiştir (Şaylan, 1974, s.75).

Kişisel olmayan kurallardan ve liyakatten daha ziyade, sadakati öne çıkaran Osmanlı bürokrasinin patrimonyal niteliği, Cumhuriyet bürokrasisine de büyük ölçüde yansımıştır. Çok partili siyasete geçişe kadar, bürokratik elitler egemen tabakanın bir parçası olmayı sürdürmüşlerdir. Bunun sonucu, bürokratların işlevlerinin siyasetçilerin işlevlerinden ayırt edilememesi ve bürokratik görevlere girişteki ölçütlerin kurumlaştırılmamasıdır. Çok partili dönemde de en azından 1970’lere kadar, bürokratik elitler, toplumun uzun dönemli çıkarlarından sorumlu devlet elitleri gibi davranmayı sürdürmüşlerdir. Bürokratik elitler, kendilerini, Cumhuriyet’in ilke ve değerlerinin koruyucuları gibi algılamışlardır. Bu bağlamda, hukuka ve yasalara, sadece kendi özerkliklerini siyasal elitlerden bağımsız sürdürebilmelerinin bir aracı olarak değer ve önem vermişlerdir (Heper ve Sancar, 1998, s.147-148).

1950’li yıllarda Demokrat Parti iktidarıyla birlikte, bürokratik elit-siyasal elit birliği parçalanma sürecine girmiştir (Özbudun, 1995, s.16-17). Yarışmacı siyasal sistemin ortaya çıkışına bağlı olarak, bürokrasinin siyasal etkinliği azalmış ve eskiden tek başına kullandığı iktidarı, yeni toplumsal güçlerle paylaşmak zorunda kalmıştır. Diğer bir deyişle bürokrasinin özerk konumu, gelişen burjuvazi karşısında sarsılmaya başlamıştır (Şaylan, 1974, s.86-87). Bu dönemde bürokrasinin etkinliğini daraltan gelişmelerden biri, yarışmacı siyasetle birlikte yönetimin yerel çıkarlara karşı daha sorumlu ve bürokratik elitlerin düşüncelerini daha az dikkate alır hâle gelmesidir. Bir diğer gelişme ise kentli orta sınıfların kamu bürokrasisinin dışında bırakılmasına bağlı olarak bürokrasinin toplumsal kontrolünün zayıflamasıdır. Bu çerçevede 1960 askerî darbesi, asker-sivil bürokratik elitlerin toplumsal ve siyasal statülerinin

gerilemesine karşı gösterdikleri bir tepki ve eski güçlerini yeniden kazanma girişimi olarak değerlendirilebilir.

1970'li yıllar, bürokrasinin siyasal elitlerin denetimine girdiği bir dönemdir. Bürokrasinin özerkliğini kaybetmesinin nedenlerinden biri, 70'lerin ikinci yarısından itibaren iktidara gelen koalisyon hükümetlerinin bürokrasinin profesyonel yeteneğini ve kurum dayanışmasını zayıflatacak uygulamalara yönelmesidir (Özbudun, 1995, s.26). Özellikle bu dönemden itibaren bürokrasideki üst düzey yöneticilerin görevde kalış sürelerinde belirgin bir azalma gözlenmektedir. 1978 yılında Cumhuriyet Halk Partisi'nin bağımsızlarla birlikte kurduğu hükümet, ilk altı ayında 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve valiyi görevden alarak bunların yerine 320 yeni atama yapmıştır. Bu hükümeti izleyen Adalet Partisi azınlık hükümeti ise ilk altı ayında 1223 üst düzey yöneticiyi görevden alarak 1367 yeni atama yapmış, valilerin tümünü değiştirmiştir (Ardanç ve Ergun, 1980, s.10). 1950'lerden bu yana, Demokrat Parti, Adalet Partisi ve Doğru Yol Partisi gibi devletçi olmayan partilerin üst üste iktidara gelmeleri, bürokratik elit-siyasal elit çatışmasının belli bir yönde çözülmesine yol açmıştır. Bu süreçte, siyasal elitler, bir yandan bürokrasinin rolünü ve sorumluluğunu anayasal sınırlara çekmeye çalışırken, diğer yandan da bürokrasiyi siyasallaştırmışlardır. Siyasallaşma, bürokrasinin hem tarafsızlığını hem de iş görme yeteneğini büyük ölçüde aşındırmıştır (Heper ve Sancar, 1998, s.148-149).

Bürokrasinin özerkliğini kaybetmesinin bir diğer nedeni ise bürokratik elitler içindeki grupların çoğullaşmasına paralel olarak, elitlerin dünya görüşü birliğinin bozulmasıdır (Özbudun, 1995, s.26-28). Ancak bürokrasiye egemen olan siyasal iktidarlar, ona biçimsel bir rasyonalite kazandırma yönünde adım atmamışlar, bürokrasiyi etkin ve verimli çalışan bir yapıya kavuşturamamışlardır (Heper, 1983, s.297). Özellikle 1980'li yıllardan itibaren bürokrasinin nitelik ve etkinliğinde belirgin bir gerileme yaşanmış, bürokrasiye ilişkin tartışmalar siyasallaşma, yozlaşma ve bozulma kavramları ekseninde gelişmiştir (Oktay, 1991, s.144-145).

Heper ve Sancar (1998), 1983 sonrasındaki Turgut Özal hükümetleri döneminde ortaya çıkan, patrimonyal karakterli kamu bürokrasisinin rasyonel-verimli bir bürokrasiye dönüştürülmesi girişimine dikkat çekmektedirler. Bu dönemin temel özelliği, dünya ekonomisiyle

bütünleşmeye yönelik yapısal uyum programının yürürlüğe konmasıdır. Yapısal uyum programı, ekonomik alanda radikal dönüşümün yanısıra, bürokrasiyi de kapsayan pek çok alandaki değişimlerin ekonomideki bu yapısal dönüşüme eşlik etmesini gerektiriyordu. Bu bağlamda, Özal hükümetleri döneminde bürokrasi üzerindeki küresel etkiler daha önce görülmemiş bir düzeyde yoğunlaşmıştır. Bu dönemin en önemli niteliği, bürokratlarda aranan uzmanlık niteliklerinin değişmesidir. Yapısal uyum programını uygulayacak bürokratların yalnızca tarafsızlığa ve yeterliliğe dayanan bir uzmanlık yerine, program yönelimli rasyonelliğe sahip olmaları istenmiştir. Yeniliğe açıklık ve girişimcilik, bürokratlarda aranan temel nitelikler hâline gelmiştir. Ekonomi bürokrasisinin önemli birimlerinin başına bürokrasi dışından ve yurtdışında eğitim almış kişilerin getirilmesinin altında bu düşünce yatmaktadır. Bu kişilerin çoğunun uzmanlık alanı mühendisliktir. Bu dönemde mühendis mantığı, rasyonellelikle özdeş görülmüş ve bürokrasinin kilit konumları için yurtdışından mühendisleri toplama modeli benimsenmiştir (Heper ve Sancar, 1998, s.151-155).

Heper (1993), altı üst düzey bürokratin hayat hikâyelerinden hareketle Türkiye’de 1980 öncesi ve sonrası bürokratların elitist eğilimlerini açıklamaya çalışmıştır. İlk bakışta, 1980 sonrası yeni kuşak bürokratların elitist eğilimlerinin daha düşük olması bağlamında daha ‘modern’ diye nitelendirilebileceğini belirten Heper, bunu iki temel nedene bağlamaktadır. Birincisi, 1980 sonrası bürokratların öğrenimlerini Fransa’dan daha demokratik bir ülke olarak gördüğü ABD’de yapmalarındır. İkincisi ise, bu bürokratların uzmanlıklarının yanında seçilmiş siyasal kadroların da nitelikli olması ve hükümet teknokrasisinin politikaların formülasyonu ve uygulanmasında bürokrasinin gücünü sınırlamasıdır. Ancak değerleri açısından 1980 sonrası bürokratların öncekilerden daha az elitist olduklarını söylemek zordur. Bir farklılık olarak, öncekiler modernleştirici işlevlerini sonrakiler ise uzmanlıklarını öne çıkarsalar da her iki dönemdeki bürokratların politika yapım sürecinin bir girdisi olarak siyasal zorlamaları reddetmeleri, bürokratik elitizmin sürekliliğini göstermektedir (Heper, 1993, s. 63-65).

Bürokratik Elitlerin Demokrasi Algısı

Heper, askeri müdahaleler bir yana bırakılırsa, Türkiye’de demokrasinin gelişimine öncülük edenlerin bürokratik elitler olduğunu düşünmektedir (Heper, 1993, s.39). Bu tespit, bürokratik elitlerin modern temsili demokrasinin kavram ve kurumlarını Türkiye’ye tanıtmayı, taşıması anlamında bir doğruluk payı içermektedir. Ancak Özbudun (1990, s.66)’un da vurguladığı gibi, Türkiye’de bürokratik elitler çelişkili bir demokrasi anlayışına sahiptir. Bir yandan, modern-batıcı eğilimleri dolayısıyla demokratik düzenin gerçekleşmesini arzularken, diğer yandan, demokrasiyi doğruların akılcı tartışmalar yoluyla bulunacağı bir düzen olarak gerçek dışı bir biçimde tahayyül etmektedirler. Bu tahayyül, farklı ve karşıt çıkarların barışçı bir yarışmayla uzlaştırılması yerine, iyi, doğru ve ulusal çıkara uygun politikaların bulunmasını öne çıkarmakta, demokrasinin ucu açık bir kamusal tartışma olarak düşünülmesini engellemektedir.

‘Rasyonalist demokrasi’ olarak nitelendirilebilecek bu algılama, Heper (1993, s.39)’e göre, bürokratik yönetim geleneğinin yan ürünüdür. Bürokratik elitlerin kafasında sürekli olarak, değerleri ve amaçları toplumsal gruplardan bağımsız biçimde formüle edilen, kişisellikten arındırılmış bir devlet ve devlet çıkarı düşüncesi mevcuttur. Bu nedenle demokrasiyi her zaman yasal/hukuksal bir biçime çevirmeye çabalamışlardır. Onlara göre, toplumsal grupların siyasal temsilcilerinin nasıl davranması gerektiğinin ölçütleri, bürokratik elitler tarafından gösterilen normlar/değerler olmalıydı. Bu bürokratik ideoloji, bütünüyle olmasa bile, zaman içinde değişime uğramıştır. Özellikle 1960’lı yılların ikinci yarısından başlayarak iktidara gelen bürokrasi karşıtı partiler, bürokrasinin gücünü zayıflatmaya dönük bir çaba içinde olmuşlardır. Bunun yanında, yurt dışında belli sürelerle kalan ve orada eğitim alan bürokratların sayısı artmıştır. Bir başka faktör ise, son 50 yılda Türkiye’nin dış dünya ile ilişkilerinin genişlemesi ve çeşitlenmesidir (Heper, 1993, s.41-42).

Toplumsal taleplere değil bürokratik normlara dayanan siyaset kurgusunun en önemli çıktısı, 2000’lerin başına kadar geçerliliğini koruyan vesayetçi ‘merkez siyaseti’dir. Merkez siyaseti, toplumun siyasetteki etkisini asgarileştiren, toplumsal talepleri dışlayan,

demokrasiyi elitler ve partiler arası bir rekabete indirgeyen, dolayısıyla sahici olmayan bir siyaset geleneği üretmiştir. Çünkü, Türkiye’de merkez siyaseti, toplumu değil devleti merkeze alan bir siyasettir. Merkez ile kastedilen, devlet aygıtı içinde ve etrafında yer alan elitler ve bu elitler tarafından benimsenen ideolojik çerçevedir. Bu manada merkez siyaseti, devlet eksenli, devleti önceleyen bir siyasettir. Merkez sağ partiler, toplumsal taleplere yaslanarak, bu talepleri seslendirerek iktidara geldikten sonra, sürekli olarak merkeze doğru hareket etmişler ve merkezin müesses nizamıyla bütünleşme çabasına girmişlerdir. 1960 askerî darbesiyle yürürlüğe giren 27 Mayıs Rejimi, getirdiği anayasal-kurumsal çerçeveye vesayet altına alınmış istikrarlı bir merkez siyasetini amaçlamıştı. Merkez siyaseti, siyasal partilerin toplumla kurdukları bağları zayıflatan, meşruiyetlerini esas olarak ‘devlet’ten devşirmeye çalıştıkları bir siyasal zeminin oluşumuna yol açtı. Bu siyaset tarzı, Türk demokrasisi üzerindeki asker-sivil bürokratik vesayeti kalıcı hale getirdi. Asker-sivil bürokrasi, devletin ve rejimin ilkelerini tekelci biçimde yorumlama hakkını elinde bulundurmuş, bu yoruma dayanarak da toplumsal taleplerin siyasete ve devlet mekanizmasına taşınmasını engellemiştir. Devlet eksenli merkez siyaseti, birbiriyle bağlantılı iki işleve sahipti: devleti bir ‘üst etkinlikler düzeyi’ne dönüştürerek siyasetin etki alanının dışına çıkarmak ve siyaseti devletin kurumsal-bürokratik vesayetiyle kuşatmak. Bu iki sonucun elde edilemediği hâllerde krizin kapısı aralanıyordu. Tabiatı icabı merkez siyaseti, iktidar partilerini, seçimde elde ettikleri toplumsal desteği seçim sonrasında bürokratik gücün denetimine vermeye etmeye zorlamaktadır.

Siyasette bürokratik normların belirleyiciliği, bu normların dışına çıkıldığı ânların rejim krizlerine dönüşmesinin ana sebebidir. Bürokratik elit politik gücünü muhafaza edebilmek için yorum tekeli elinde tuttuğu rejimin ilkelerini sürekli olarak siyasal tartışma alanında tutmuştur. Hanioglu (2007)’nin isabetle vurguladığı gibi, Türkiye’de rejim krizlerinin yapısal karakter kazanmasında önemli bir faktör, bürokratik elitin rejimin temel ilkelerini yorumlama tekeli kendi uhdesinde bulundurmasıdır. Bu tekelci yorum hem rejimin temel ilkelerinin meşruiyet zeminini zedelemekte hem de demokratik siyaseti imkânsızlaştırmaktadır. Temel ilkeler, siyasal-kamusal tartışmanın dışında tutulduğu için sabitlenmekte, gelişmemektedir. Siyaset üstü

tekelci bir yoruma tabi tutulan bu ilkeler, aynı zamanda, siyasal iktidar karşısında bürokratik devlet iktidarının korunmasına dönük bir araç işlevi de görmüştür. Rejimin ilkeleri kendi içinde ifade ettikleri değerlerin ötesinde bir anlam kazanmakta, bürokratik vesayetinin kalıcılılaştırılması için araçsallaştırılmıştır.

Sonuç

Türkiye’de müesses nizamı temsil etme iddiasındaki bürokratik elitlerin siyasal kültürü ve bu kültür içindeki demokrasi algısı, demokrasinin özüyle ciddi bir çelişki içindedir. Kendilerine izafe ettikleri modernleşme misyonu çerçevesinde, demokrasiye modern dünyanın siyasal rejimi olarak olumlu bir anlam yüklemektedirler; ancak, ülkenin gidişatını, geleceğini tayin edecek kararların alınmasında toplumun söz sahibi olmasına iyi gözle bakmamaktadırlar. Çünkü onlara göre toplum, ‘Cumhuriyet değerleri’ni bütünüyle benimsemiş değildir ve her an Cumhuriyete karşı bir tutumun içine girebilir. Dolayısıyla toplum, Cumhuriyetin değerleri karşısında potansiyel bir tehlike olarak durmaktadır. Bu elitlerin demokrasinin standartları söz konusu olduğunda hemen ‘Türkiye’nin kendine özgü şartları’ndan bahsetmeleri, böyle bir algımanın neticesidir. Onlara göre, toplum olgunlaşınca, yani Cumhuriyetin değerleriyle uyumlu hâle gelinceye kadar vesayet altında tutulmalıdır. Vesayet makamı da kurucu ideolojiyi kendi tekeline alan elitlerdir. Bu zihin, modern dünyada olduğu biçimiyle demokrasiyi toplumdaki farklı kesimlerin ve çıkarların serbest yarışması olarak kavrayamamaktadır. Demokrasiyi, verili “doğruların akılcı tartışmalar yoluyla bulunacağı bir rejim” gibi görmektedir.

Bu demokrasi algısının sonuçlarından biri, cumhuriyet-demokrasi gerilimi üzerinden üretilen fiili bir ikili iktidar yapısıdır. Bürokratik elitlerin ve onlarla ideolojik ittifak içindeki belli siyasal aktörlerin sık sık dile getirdiği devlet iktidarı-siyasal iktidar ayırımının zihni kökleri, cumhuriyet ile demokrasi arasında oluşturulan yapay gerilime uzanmakta, cumhuriyet, demokrasi karşısında korunması gereken bir varlığa, değere dönüşmektedir. Başka bir ifadeyle demokrasi, cumhuriyet için bir tehdit olarak algılanmaktadır. Bu algı, Türkiye’deki bürokratik vesayetinin de temelidir. Cumhuriyeti koruma ve kollama misyonu,

bürokratik elitler için bir iktidar alanı tesis etmenin ve bu iktidar alanından hareketle siyasal ve toplumsal talepleri geriletmenin ideolojik kılıfını oluşturmaktadır. Tuhaf bir şekilde, Türkiye’de toplumun desteğiyle iktidar olan siyasal partilerin ‘devleti ele geçirme’ çabası içinde olmakla suçlanmaları, siyaset dışı bir devlet iktidarını elde tutmanın ve sürdürmenin yöntemlerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Demokrasi, siyasal iktidarın karşısına toplum iradesinden bağımsız, siyaset dışı formüle edilmiş bir devlet iktidarının konulmasına engeldir. Cumhuriyet ile demokrasi arasında üretilen gerilim, siyasal iktidarlar karısında devlet iktidarının tahkimine hizmet etmektedir. Açıkça bellidir ki Türkiye’de statükonun temsilcileri, demokrasinin gelişiminden hoşnut değildir.

Bürokrasinin ‘hâkim sınıf’ konumu, siyasal iktidarın, ekonominin belirlediği toplumsal ilişkilerden soyutlanmasını beraberinde getirmiş, başka bir deyişle, yönetici sınıfı yönetilenlerden bağımsızlaştırarak devletle özdeşleştirmiştir. Bürokratik yönetim geleneğinin doğal sonucu, devletin kendinden menkul meşruiyet üretme kapasitesine erişmesi, zaman zaman toplumsal meşruiyet fikrini ihmâl edebilmesidir. Türkiye’de hikmet-i hükûmet anlayışının gücü, büyük ölçüde, devletin ve siyasetin toplum üstü bir etkinlik alanı olarak tasarlanabilmesinden ileri gelmektedir. Şüphesiz, yukarıdan meşruluk üretimi ile yukarıdan modernleşme arasında doğru orantılı bir ilişki söz konusudur.

EXTENDED ABSTRACT

**Upon the Relationship between Bureaucracy and
Democracy in Turkey**

*

Tuncay Önder

Ankara Hacı Bayram Veli University

This article discuss the problematic relationship between democracy and bureaucracy in Turkey. In this context, primarily historical causes of gained 'class' character of bureaucracy in Turkey is examined. Taking advantage of Şerif Mardin's 'center-periphery' analysis and Metin Heper's 'bureaucratic governance tradition' conceptualization to reveal peculiar qualities of the bureaucratic background in Turkey. Based on those conceptualizations, the problems of bureaucratic elite's perception of democracy in Turkey has been pointed out. In Turkey, struggle between secular modernizing bureaucratic elite and liberal conservative political elites correspond to the longest political division is emphasized. It is seen that the 'bureaucratic governance tradition' which has been shaped since the *Tanzimat* period, still exists in the Republican era. The distinctive characteristic of the bureaucratic governance tradition is that the bureaucracy has a political function. It can be express that bureaucracy in Turkey is not only follow the political decision but also is a device that formulates politics. Bureaucracy in Turkey has an essential/value rationality rather than formal rationality in Weberian sense and undertakes a political mission since the beginning. Essential/value rationality has always been a priority, although the underlying values differentiated. While the Ottoman bureaucracy developed a rationality for the protection of Islamic-religious norms, the Republic bureaucracy tended to preserve a whole set of values rising on the principles of nationalism and secularism.

From 19th century, bureaucracy in Turkey showed a very different development from the Weberian rational-legal bureaucracy model. Rational legal bureaucracy is an institutional structure that has historically been linked to capitalist development led by the middle class (bourgeoisie). By contrast, Turkey's modernization experience, there is no possibility of explanation on changes in economic and social structures. Ottoman-Turkish

modernization is a modernization carried out by the bureaucracy whose social basis is negligible. The class development of Turkey different than in the West and the absence of a bourgeois class which carry out modernization had raised bureaucracy to a ‘dominant class’ position. Even those who find bureaucracy not appropriate to qualify as a class, tend to see bureaucracy in Turkey as a ‘autonomous’ power which shared sovereignty. In this context, the driving force of Ottoman-Turkish modernization is ‘bureaucratic / administrative bourgeoisie. In the 19th century, the Ottoman Empire was experiencing the transition from the ‘traditional state’ to the ‘modern centralized state’. The decisive theme of Ottoman political life during the *Tanzimat* period was the creation of a bureaucratic-centralized political-administrative system. Those who will carry out centralist reforms are civil-intellectual bureaucrats.

Bureaucratic elites in Turkey, has a contradictory understanding of democracy. On the one hand, they affirm democracy as the political regime of the modern world, on the other hand, they have an unrealistic imagination of democracy. They imagine democracy as a system in which truths can be found through rational arguments. This imagination, instead of reconciling different and opposing interests with a peaceful competition, emphasizes the existence of policies that are good, correct and in line with national interest and prevents democracy from being considered as an open-ended public debate. This perception, which can be described as rationalist democracy, is a byproduct of the bureaucratic administration tradition.

In the minds of the bureaucratic elites, there is a constant idea of a state and state interest, whose values and aims are formulated independently of social groups, and which is free from impersonation. Therefore, they have always sought to translate democracy into a statutory/legal form. According to them, the behavior criteria of the political representatives of the social groups should be the norms / values shown by the bureaucratic elites.

This bureaucratic ideology has changed over time, if not entirely. Especially the anti-bureaucratic center-right and conservative parties that came to power starting from the second half of the 1960s have made efforts to weaken the power of the bureaucracy. The May 27 regime, which came into force with the 1960 military coup, aimed at a stable center politics that

was placed under guardianship through the constitutional-institutional framework it brought. Center politics led to the formation of a political ground that weakened the ties established by political parties and sought to derive their legitimacy mainly from the 'state'. This style of politics made the military-civilian bureaucratic tutelage over Turkish democracy permanent.

State-oriented central politics had two interconnected functions: turning the state out of the sphere of influence by transforming it into a 'higher level of activity' and surrounding politics with institutional-bureaucratic tutelage of the state. When these two results could not be achieved, the door of the crisis was opened. Center politics naturally, forced the ruling parties to give the social support they gained in the election to the control of the bureaucratic power after the election. The decisiveness of bureaucratic norms in politics is the main reason of the moments in which these norms go out into regime crises.

An important factor in gaining the structural character of the regime crisis in Turkey, the basic principles of interpretation is to maintain the monopoly of bureaucratic elites of the regime in its possession. This monopolistic interpretation erodes (destroys) the legitimacy of the fundamental principles of the regime and makes democratic politics impossible. Since the basic principles are excluded from the political-public debate, they cannot be fixed or developed. These principles, which are subjected to a monopolistic interpretation of politics, also serve as intermediaries for the protection of bureaucratic state power against political power. The principles of the regime gain a meaning beyond the value they express within themselves and are instrumentalized to make the bureaucratic tutelage permanent.

Kaynakça / References

- Abdurrahman Şeref (1985). *Tarih musahabeleri*. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayını.
- Akşin, S. (1977). Osmanlı-Türk toplumundaki sınıf yapısı üzerine bir deneme. *Toplum ve Bilim*, 2, 31-46.
- Ardanç, B. ve T. Ergun (1980). Siyasal nitelikli yüksek yönetici atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.

- Bernard, L. (1993). *Modern Türkiye’nin doğuşu*. Ankara: TTK Yayını.
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı devletinde bürokratik reform: Babiali (1789-1922)*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Çetinsaya, G. (2017). Tanzimat, açılım, glasnost. *Türkiye Günlüğü*, 102, 36-47.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme*. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Göçek, F. M. (1999). *Burjuvazinin yükselişi imparatorluğun çöküşü: Osmanlı batılılaşması ve toplumsal değişme*. (İ. Yıldız, Çev.). Ankara: Ayraç Yayınları.
- Hanioğlu, M. Ş. (2007). Kavramlar yorumlanmamalı, tartışılmamalı mı? *Türkiye Günlüğü*, 89, 49-54.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik yönetim geleneği*. Ankara: ODTÜ Yayını.
- Heper, M. (1983). Bürokrasi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 2. İstanbul: İletişim Yayınları, 290-297.
- Heper, M. (1993). Bureaucrats: Persistent elitists. *Turkey and the West: Changing Political and Cultural Identities*. M. Heper, A. Öncü ve H. Kramer (Ed.). New York: I.B. Tauris and Co. Ltd. Publishers, 35-67.
- Heper, M. ve M. S. Sancar (1998). Is legal-rational bureaucracy a prerequisite for a rational-productive bureaucracy? *Administration&Society*, 30(2), 143-165.
- İnalçık, H. (1993). *Osmanlı imparatorluğu:Toplum ve ekonomi*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Karal, E. Z. (1940). Tanzimat’tan evvel garplılaşma hareketleri (1718-1839). *Tanzimat I*, İstanbul: Maarif Matbaası.
- Mardin, Ş. (2012a). Türk siyasasını açıklayabilecek bir anahtar: Merkez-çevre ilişkileri. Ş. Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler 1)*. İstanbul: İletişim Yayınları, 35-78.
- Mardin, Ş. (2012b). Yenileşme dinamiğinin temelleri ve Atatürk. Ş. Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler 1)*. İstanbul: İletişim Yayınları, 203-239.
- Mardin, Ş. (2012c). Tanzimat fermanının manası. Ş. Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset (Makaleler 1)*. İstanbul: İletişim Yayınları, 285-308.
- Oktay, C. (1991). *“Hum” zamirinin serencamı*. İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye teşkilât ve idare tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Önder, T. (2010). Tanzimat ve idarî yapı (Modernleşme, Merkezîleşme ve Kurumlaşma). *Türkiye Günlüğü*, 102, 48-62.

- Özbudun, E. (1990). Türkiye’de siyasal kültür ve demokrasi. (H. Erkan Ed.).*Türkiye’de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişimi* içinde (s.60-69).İzmir: Türk Demokrasi Vakfı ve Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını,
- Özbudun, E. (1995). Türkiye’de devlet elitleri ve demokratik siyasal kültür. *Türkiye’de Demokratik siyasal kültür*. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayını, 1-42.
- Özbudun, E. (2011). *Türkiye’de parti ve seçim sistemi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Shaw, S. J. (1995). 19. yy. Osmanlı reformcularının amaç ve başarılarının bazı yönleri. *Ortadoğu’da Modernleşme*. (W. R. Polk ve R. L. Chambers Ed.). İstanbul: İnsan Yayınları.
- Şaylan, G. (1974). *Türkiye’de kapitalizm, bürokrasi ve siyasal ideoloji*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Şaylan, G. (1983). Cumhuriyet bürokrasisi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 2. İstanbul: İletişim Yayınları, 298-308.

Kaynakça Bilgisi / Citation Information

Önder, T. (2019). Türkiye’de bürokrasi-demokrasi ilişkisi üzerine. *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 14(20), 2149-2168. DOI: 10.26466/opus.654110