

KAMUSAL BİR BASKI GRUBU OLARAK TÜRK BÜROKRASİSİ

Dr. Haluk ALKAN¹ - Nail YILMAZ²

¹ Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniv. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bl. Araştırma Görevlisi

² M.Ü. Sosyal Bilimler Enst. Siyaset ve Sosyal Bilimler A.B.D. Doktora Öğrencisi

ABSTRACT: *The main of this paper is determine the basic framework of evolution of Turkish Republic Bureaucracy under the light of Group Theory. In this study, first of all, it is mentioned about specifications bureaucracy in the framework of opinions of M. Weber, A. Bently, C. Lindblom, M. Olson, G. Almond and B. Powell, as a group. After that, the evolution of Turkish Republic Bureaucracy was examined and taken up from foundation of Turkish Republic to present under the four headlines.*

I. GİRİŞ

Çalışmamız grup teorisi ışığında Türk kamu bürokrasisinin bir baskı grubu olarak geçirmekte olduğu evrimi ele almak amaçladır. Bu çerçevede önce grup teorisi yaklaşımında kamu gruplarının yerini belirleyecek, daha sonra tarihsel evrim içinde grup bilinci açısından Türk kamu bürokrasisinin gelişimine değineceğiz. Çalışmamızın sonunda memur sendikalarının bu gelişim içindeki yerlerini tespit etmeye çalışacağız.

II. KAVRAM VE GRÜP YAKLAŞIMI AÇISINDAN BÜROKRASİ

Bürokrasi kavramı genellikle üç farklı anlamda ele alınır. Bunlardan birincisi, bürokrasiyi, uzmanlaşma esasına dayalı, hiyerarşik ilişki ve formel kurallara göre düzenlenmiş büyük ölçekli örgüt olarak tanımlar. İkinci yaklaşıma göre, bürokrasi, "siyasal kararların uygulamaya geçirildiği, çalışan personelin hak, sorumluluk ve ilişkilerinin yazılı olarak belirlendiği, bütün, işlerin hiyerarşiye uygun olarak yerine getirilmesi zorunluluğundan dolayı formalitelerin önem kazandığı kamu kurumları ve bu kurumlarda çalışan insanları" ifade eder. Bu anlamda bürokrasi hükümetin yönetim örgütü olarak önceden belirlenmiş prosedürlere göre çalışan, atanmış resmi görevlileri tanımlar[17]. Bürokrasi kavramı profesyonel yöneticileri ayrı bir toplumsal grup olarak tanımlamak için de kullanılabilir[23]. Biraz olumsuz anlamdaki üçüncü tanımlama ise, "Gerekliliği tartışmalı bir dizi formalitenin, işlerin yürütülmesinde zorunlu basamaklar olarak yer aldığı daha çok kamu kuruluşlarında görülen idari mekanizma" olarak bürokrasi kavramını tanımlar alır[7].

Ulus devlet sürecinde bürokratik kurumların maddi esaslar ölçüsünde çalışan kuruluşlar haline dönüştürülmesini teorik anlamda en iyi ifade eden kişilerin başında hiç şüphesiz Max Weber gelmektedir. Weber'e göre çağdaş bürokrasinin somut işleyiş biçimi öncelikle kuralların yasalar ve resmi yönetmelikler tarafından düzenlendiği bir yetki alan(lar)ı ilkesini içerir. Bu genel ilke, önceden belirlenmiş düzenli çalışmaların resmi olarak dağıtımını, yine görevlerin yerine getirilmesinde amirin görev ve ceza sınırlarının belirlenmesini ve genel kurallara bağlı olarak kişilerin istihdam edilmesini kapsamaktadır. Çağdaş bürokrasinin ikinci genel ilkesi; görev hiyerarşisinin ast birimlerin üst birimlerce denetlenebilmesini sağlayan, belirlenmiş bir ast-üst ilişkisi içinde işlemesidir. Weber'e göre günümüz bürokratik yapılarında hakim olan üçüncü ilke kaydiliklidir. Buna göre bürokratik yönetim dosyalara dayanır ve bu nedenle bürokratik örgütlerde geniş bir yazıcılar kadrosu istihdam edilir. Dördüncü ilke personelin standart bir eğitimden geçmiş olması ilkesidir. Bürokratik birimler yaptıkları hizmetin standardı gereği aynı yeteneklere ve idari mekanizmaları kullanma bilgisine sahip olmalıdırlar. Beşinci ve son ilke ise bürokratların sahip olması gereken temel standart yönetim bilgilerine sahip olmalarını içerir. Bu anlamda bürokratlar hukuk, kamu yönetimi ve iş idaresi bilgisine sahip kişiler olmalıdırlar[35].

Weber, bürokrasiyi incelerken, bu mekanizmayı ideal bir tip olarak ele alır ve alansal incelemelerde kullanılabilecek işlevsel bir çerçeve sunar. Onun çerçevesi bir çok ülkede bürokrasi ile ilgili incelemelerde referans noktası olmuş ve zamanla pratikte bürokratik kurumların ideal tipten ayrımları da bu araştırmalarla ortaya konulmuştur[24][10].

Konuyla ilgili çeşitli çalışmalar, birtakım yasal çerçevelerin oluşturulmuş olmasının bürokratik aygıtlarda, pratikte rasyonelleşmeye dönüş biçiminde bir yansıma oluşturmadığı sonucuna ulaşmışlardır. İşte bu noktada bürokratik aygıtlara daha sosyolojik bir içerikle yaklaşmanın gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Özellikle grup bilinci ve siyasal otoritelerle bu çerçevede etkileşim açısından konuya yaklaşmak formel çerçevelerin sunmadığı boyutların analiz edilmesinde işlevsel bir

çerçeve sunabilir. Türk kamu bürokrasisinin bu açıdan analizine geçmeden önce grup teorisi ve bu teori içinde bürokratik kurumların yeri üzerinde durmamız gerekiyor. Herşeyden önce sosyolojik yaklaşım hem yeni orta sınıfın temsilcisi, hem de sermaye ve emekten farklı bir toplumsal kategori olarak bürokrasi ile ilgilenir[23]. Bu açıdan, Grup Teorisi denince akla gelen ilk isim; Arthur Bentley'dir. O grup teorisinin kurucusu olarak tanınır ve pluralist düşüncenin grup teorisi açısından sistematik bir tarzda ele alan en önemli pluralistlerden biridir. Grup teorisi her grupta bir ortak çıkar bulunduğu ve gruba üye olan bireylerin ortak çıkar doğrultusunda çaba harcadıkları öncülüne dayanır[26]. 1908 yılında ilk baskısı yapılan "The Process of Government" isimli çalışmasında Bentley, ağırlıklı olarak grupların karar alma süreçlerinde oynadıkları merkezi rol üzerinde durmuştur. Ona göre "çıkarı olmayan bir grubun varlığı düşünülemez". Bu gruplar birbirleriyle sürekli etkileşim içinde buldukları bir sosyal ortam içinde hayat bulurlar ve çıkara dayalı olarak siyasal sürece katılmalarından başlayarak rakip gruplarla mücadele içine girerler[16]. Bentley baskı gruplarına, siyasal işlev bakımından merkezi bir rol verir; o ortak düşüncenin ve siyasal merkezin kararlarının çıkar grupları faaliyetlerinin bir yansıması olduğunu düşünür. Buna bağlı olarak Bentley, metafizik anlamda devlet kavramına karşı çıkar ve hükümeti de içinde temsil edilen grup ve çıkarların varlığı ile açıklar[4]. Bentley, böylece hükümet etme sürecini grupların ve çıkarların baskılarına, rekabetlerine ve başarılarına indirger. Grup teorisinin öncül isimleri genel olarak bu yaklaşımı takip ettiler ve kamu gruplarının karar alma süreçlerindeki rolünü edilgen bir tarzda ele aldılar. Ancak devletin ve yönetim aygıtlarının karar alma süreçlerindeki konumu zaman içinde grup teorisyenlerince de sorgulanmış ve bu kurumlar analizlere dahil edilmiştir.

Bu açıdan Charles Lindblom konuyu yönetim boyutuyla ele alan önemli bir isimdir. O Bentley ve Truman gibi pluralistleri kamu kurumlarını özel çıkar gruplarından ayrı tutmakla eleştirir. Ona göre kamu kurumları da kendi başarılarına bir çıkar grubu olarak düşünülmelidir; Lindblom, bu anlamda hükümetin en başta gelen katılımcı olarak yönetim sürecine dahil olduğunu belirterek, yönetsel birimlerin yönlendirici özellikleri üzerinde durur[19]. Benzer şekilde aynı konu üzerinde yoğunlaşan bir başka isim de Mancur Olson'dur. Olson, grup teorisinin bireylerin grup içinde, grubun çıkarları doğrultusunda hareket edecekleri öncülünü sorgular. O bu varsayımın ideolojik, bilimsel ve ekonomik bir çok yaklaşımda kabul gördüğünü, grup teorisinin de bu kabule dayandığını belirtir. Olson bu öngörüye karşı çıkar ve bireylerin kişisel refahlarının grup tarafından dikkate alınmaması durumunda, grup çıkarları doğrultusunda çalışmayacaklarını ileri sürer.

Tâbi ki bu yaklaşım geleneğe yönelik ciddi bir eleştiriydi ve karar süreçlerinde grubun merkeze alınmasını bireysel çıkar perspektifinden hareketle sorguluyordu. Ortak hareket etmenin temelinde bireylerin ortak çıkarı yatmaktadır, eğer bu mümkün olmazsa, bireyler grubun dışında özel çıkarlara sahipeler bunu gerçekleştirmeye öncelik verirler. Peki grup davranışının oluşabilmesi için gerekli olan dinamik nedir? Olson grup teorisyenlerinden ciddi bir şekilde ayrılarak, grup davranışının dinamini dışarıdan bir zorlama veya teşvik sisteminin bulunmasıyla açıklar. Devletin ve yönetsel kurumların önemi de bu noktada ortaya çıkar; devlet ve diğer kurumlar zorlama ve teşvik yoluyla grup davranışını belirlerler ve yönlendirirler[26]. Olson bu fikirleri ile liberal korporatizme çıkış kapısını aralar[8]. O klasik yaklaşıma bağlı isimlerce piyasada devletin oynadığı yönlendirici rol ile grup davranışını birbirine karıştırmakla eleştirilmiştir[15]. Pluralizmin grup merkezli yaklaşımına bir başka eleştiri de Giovanni Sartori tarafından getirilmiştir. O pluralizmin grupların hükümeti etkileme süreci olarak görmenin bir yanılgı olduğunu ileri sürer ve karar alma sürecine grup yaklaşımı ile bakan düşüncelere karşı çıkar. Sartori'ye göre grup yaklaşımı genel seçimlerde baskı gruplarının isteklerini önemli ölçüde geri plana atan çoğunluk sesini göz ardı etmektedir[29].

Kamu gruplarının karar alma süreçlerindeki rolünü analitik bir biçimde ele alan ve kavramı baskı grubu yaklaşımı içinde analiz eden iki önemli isim; Gabriel Almond ile Bingham Powell'dir. Onlar organizasyon yapılarına göre sınıflandırdıkları baskı gruplarını dört temel tipe ayırdılar; Anomik, Örgütlenmemiş, Kurumsal ve Örgütlü[1]. Onlar kurumsal grup adı altında bürokratik birimlerin kurumsal çıkarları doğrultusunda tıpkı bir baskı grubu gibi siyasal otoritelerle etkileşim içinde bulunduğunu ileri sürdüler. Bu bakış açısı konuya sosyal süreçler açısından bakmayı mümkün kılmakta ve özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından oldukça işlevsel bir çerçeve sunmaktadır. Kamu bürokrasisine grup yaklaşımı çerçevesinden bakmak onu pasif bir kurumsal unsur olmaktan kurtarır ve dinamik bir aktör haline getirir. Bürokratik kurumlar karar alma süreçlerinde rol oynayan dinamik unsurlardır ve zaman zaman diğer bir çok grup gibi çıkarları doğrultusunda siyasal otoritelerle çeşitli boyutlarda etkileşime girebilmektedirler. Bürokratik kurumları işgal eden bireylerinde bağlı buldukları kuruma aidiyet bilinci, aynı statüyü paylaşan kamu görevlilerinin kendi aralarında ayırım çizgilerinin bulunup bulunmadığı, bu tip ayrımların davranış eğilimleri üzerindeki etkileri ve siyasal sistem içindeki konumları önemli açıklayıcı faktörler olarak ortaya çıkar.

Aşağıda Türk kamu bürokrasisinin grup olgusu açısından geçirdiği evrime daha yakından değinmeye çalışacağız. Bu çerçevede kurumsal grup bilincinin,

bürokratik mekanizmalardaki temel ayrımların ve siyasal alanla etkileşim boyutlarını ortaya koyacak ve gelinen noktanın analizini yapacağız.

III. GRUP YAKLAŞIMI AÇISINDAN TÜRK BÜROKRASİSİNİN EVRİMİ

III.1. Türk Kamu Bürokrasisinde Grup Bilincinin Oluşması

Siyasal sistemin yeteneklerini yükseltmek amacıyla çevresine daha fazla nüfuz etmesini ve yönetim alt sistemini nicel planda geliştirmesine yönetsel yayılma diyoruz[25]. Merkezi devlet anlayışı ve modernleşmenin zorunlu sonuçları, devletin yeni uzmanlaşma alanlarına el atmasını ve giderek özerkleşen, kurallara bağlı nicel ve nitel hiyerarşik bir örgütlenme yapısını oluşturmasını zorunlu kılmıştır. Yoğun farklılaşma ve nicel görünüm farklı eğilim, farklı sosyal grup ve eğitimden gelen bir çok kimseyi bürokratik kurumlar içinde bir araya getirmektedir. Bu nedenle Türk bürokrasisinin siyasal karar alma süreçlerine yönelik davranış eğilimlerinin belirlenmesi o yapıyı oluşturan bireylerin, mesleklerini algılayış, aidiyet bilinci ve benzeri özelliklerinin tespit edilmesini zorunlu kılar.

Ülkemizde memur nüfusunun genel nüfusa oranı 1927-1976 yılları arasında altı buçuk kat artış göstermiştir. 1975 yılında 100 kişiye 15.1 memur düşerken, bu rakam 1990 yılında 23'e çıkmıştır. 1980 yılında istihdam edilen memur sayısı 993.160 iken 1993 yılında bu sayı 1.600.000'e, 1995'te 1.842.742'ye yükselmiştir[20]. Bu trend Batılı örneklerle karşılaştırıldığında seneler itibarıyla yüksek, ancak eriştiği düzey itibarıyla sanayileşmiş ülkeler düzeyinin gerisindedir[25]. Türk bürokrasisi üzerinde yapılan çeşitli araştırmalar Türkiye'de memur nüfusunun genelde genç yaşlarda toplandığı ve 10-20 yıllık bir hizmetten sonra genel olarak özel sektöre geçme eğilimi taşıdıklarını göstermektedir[5]. Bu eğilim kamu çalışanları arasında mesleki aidiyet bilincinin oldukça zayıf olmasının da bir nedenidir. Genel olarak memurlar yaşadıkları koşullar ile, olması gereken arasında ciddi bir farklılığın olduğu görüşünü taşımaktadırlar[3].

Bütün bu çerçevenin bize sunduğu, Türkiye'de bürokrasinin, birbirinden farklı eğilimlerin bir arada bulunduğu yaygın bir belirsizliğin, çelişkili yaklaşımların bir arada görüldüğü, çeşitli yönelimler içinde bulunan toplumsal bir altyapıya sahip olduğudur[3]. Bu farklı yönelimlerin grup olgusu açısından analizini yapmak için Türk bürokrasisinin evrimine baktığımızda öncelikle ele alınması gereken noktanın Osmanlı dönemi bürokratik kurumlarının taşıdığı özellikler olduğunu söyleyebiliriz.

Ülkemizde Batılı anlamda bürokratik kurumların oluşturulmasına yönelik ilk ciddi atılım II.Mahmut döneminde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde Osmanlı bürokrasisinin biçimsel yapısı tamamen değiştirilmiştir. Öncelikle 1827'den itibaren Avrupa'ya (Fransa) devlet tarafından öğrenciler yollanmaya başlandı[18]. Yeni bakanlıklar kurulmuş, memuriyet kademeleri, kıdem esasları ve idari teminat konularında bürokraside reform yapılmış, yeni bir bürokratik kadro yetiştirmek için bir okul açılmıştır[11]. II. Mahmut dönemi reformları, devletin toprak kayıpları ile özellikle ayanlar tarafından temsil edilen merkezkaç güçlere karşı yeniden merkezleşme girişiminin bir sonucu olarak şekillenmiştir. Bürokrasi bu girişimin bir çeşit silahıydı ve güçlü bir biçimde yapılandırılmasına büyük önem verildi. Bürokratlar eşraf ile sultan arasında icracı bir güç oldular ve merkezleşmeyi temsil ettiler[14]. Tanzimat döneminde de bu bürokratik yenilikler ilkece korunarak geliştirilmiştir. Bu dönemde, birçok bürokratik meclis kurulmuş ve bu uzmanlaşmış, meşveret geleneğiyle çalışan meclislerin içinden ünlü Tanzimat bürokrasisi çıkmıştır[30]. Muzaffer Sencer, bu bürokratları, varlığını giderek daha çok güvenceye bağlamış, toplumun gidişinde söz sahibi olan, devletin kurtuluşunu güçlü ve merkezi bir yönetimde ve ilkece Batı kurumlarının aktarılması biçimindeki bir yenileşmede bulan fikir yapısıyla Cumhuriyet'e kadar önemli roller oynadığını belirtiyor[30]. Tanzimat bürokratlarının doğuşunu Shaw birbirine bağlı üç gelişme ile açıklar. Ona göre özellikle askeri alandaki reform ihtiyacı Avrupa dillerini okuyup yazabilen bir sınıfa doğurdu, ikinci olarak Osmanlı elçileri diplomatik ilişkilere Avrupa başkentlerinde gittiler ve bu onların değişim konusundaki eğilimlerini pekiştirdi, son olarak bu tarz ilişkiler İstanbul'daki yabancı elçiler ve bürokratlar arasında da yoğunlaştı. Tüm bu olaylar bürokratlar arasında geçmişi tekrar kazanmak yerine, Batı'dan yeni kurum ve metotların alınması düşüncesini güçlendirdi ve eski kurumların kaldırılması eğilimini yavaş yavaş yerleştirdi[31].

Sultan II. Abdülhamit'in Osmanlı bürokrasisini akılcı bir yörengeye oturtma girişimleri, Mülkiye Mektebinin modernleştirilmesi çabaları Osmanlı bürokrasisinin güçlendirilmesinde bir diğer önemli faktör oldu. Bu çabalar içinden süzülüp gelen Osmanlı bürokratları zaman içinde sistemi sorgulayan "ulusal bürokracılık" olarak isimlendirilebilecek bir tutum geliştirdiler[21]. Eski sisteme daha bağımlı olan Tanzimat bürokratlarının yerini zamanla orta sınıftan parasız yatılı eğitimden geçmiş genç bir kuşak aldı ve bu kişiler Tanzimat bürokratlarının dengeleyici tavrından farklı olarak sistemde radikal değişiklikler yapılması konusunda daha istekli bir tutum içine girdiler[31].

Bu yukarıdan yapılandırmanın bir sonucu olarak, yakın zamana kadar bürokrasi bir statü elit tipinde olmuştur. Osmanlı devletinde modernleşme süreci içinde, özellikle Tanzimat'tan itibaren mali ve diplomatik işlevlerin önem kazanmasıyla sivil bürokrasi siyasal karar mekanizmasında önemli roller oynamaya başlamış ve siyasal sistem içinde bürokratik kurullar öne çıkmıştır. Padişaha bağlı olarak çalışan ve bürokratlardan oluşan bu kurullar adeta yasama işlevi görmüşlerdir. Bu onlara eskiden sultanın bile sahip olamadığı otokratik bir güç verdi[31]. Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde ordu ile bir oligarşi teşkil eden bürokrasi, Cumhuriyet'te de siyasal bürokratik elitin önemli bir bölümünü oluşturmuştur. Başka bir ifade ile bürokrasinin üst basamakları ile siyasal elit kaynaşmıştır[11].

Osmanlı bürokrasisi görece özerkleşmiş, önce taşra eşrafına daha sonra bizzat merkezde padişaha karşı özerklik mücadelesine girişmiş ve zamanla siyasal politikaların arkasında belirleyici rol oynayan bir yönetici sınıf oluşturmuştu. Osmanlı bürokratlarının, azınlık bir grubu temsi etmelerine rağmen, izlediğimiz süreç göz önüne bulundurulursa grup bilincine sahip kendi kararlarını devlet yönetimine hakim kılmak isteyen ve bu doğrultuda yoğun çaba harcayan bir sınıfı oluşturduklarını belirtebiliriz.

III.2. Parti Bürokrasisinin Oluşumu Ve Etkileri

Cumhuriyet döneminde siyasal merkezde yer alan sivil bürokrasinin konumunu analiz etmek grup bilinci açısından önemli ipuçları sağlayabilecek niteliktedir. Öncelikle sivil bürokratlar Balkan Savaşları ve devamındaki I. Dünya ve Kurtuluş Savaşı süresince yaşanan ekonomik sıkıntılardan fazlasıyla etkilenmiştir. Buna karşılık askeri bürokrasi savaştan zaferle çıkmış ve eski komuta kademesinin yeni siyasal elitleri oluşturduğu güçlü bir konuma sahipti[22]. Dolayısıyla Kurtuluş Savaşından zaferle çıkmış ve ülkedeki en sağlıklı hiyerarşik kurumsallaşmaya sahip belki de tek kurum olan ordu bürokratları karşısında sivil bürokratlar daha başlangıçta zayıf bir görünüm içindeydiler.

Ancak sivil bürokrasinin yeni Cumhuriyet'teki konumu yukarıdaki görünüme rağmen oldukça etkili olmuştur. Bunun temel nedeni askeri bürokrasinin içinden gelmelerine rağmen yeni siyasal kadroların ülkede siyasal ve ekonomik kurumsallaşmanın gerçekleştirilebilmesi için teknokrat ve uzman bir kadroya gereksinim göstermeleridir. Dolayısıyla siyasal kadrolar konulara salt askerin bakış açısıyla bakmadılar ve bu durum sivil bürokratları CHP elitine iyice yakınlıktırdı. Yeni Cumhuriyet'in bürokratları sorunlarını doğrudan M. Kemal'e veya İsmet İnönü'ye götürmek suretiyle, görüşlerinin yürürlük kazanması yönünde çaba

harcadılar. Özellikle askeri bürokrasi ile düşülen görüş ayrılıklarında bu yöneme başvuruldu; örneğin Dahiliye Vekili Şükrü Kaya 12 Adalar konusunda görüş ayrılığına düştüğü Genel Kurmay Başkanı Mareşal Fevzi Çakmak'a karşı Atatürk'ün desteğini alarak isteklerinin kabul edilmesini sağlayabilmiştir[32]. Bürokratlar zayıf bir konumda olmalarına rağmen modernleşme bilinci açısından köklü bir geleneğe sahiptiler. Yine bu tür bir dönüşümün gerekli kıldığı uzman kadrosunun sınırlı da olsa tek kaynağı durumundaydılar. Bu nitelikleri onları siyasal elit yanında değerli kılıyordu. Belirtildiği gibi bu Türk bürokrasisinin, bir parti bürokrasisine dönüşmesinin de temel dinamiğini oluşturdu.

Yeni siyasal-bürokratik elit, altı okla temsil edilen ilkeler etrafında bir kamu çıkarı kavramı geliştirmiş ve yeni bir toplum kurma amacının sosyo kültürel bütünleşme yönü üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu dönemde ekonomik kalkınma sorunu da hep bu kriterler çerçevesinde ele alınmış devletçilik politikası sonucu sivil bürokrasi ekonomiyi yönlendiren ve yeni gelişmekte olan Türk burjuvazisinin sosyo ekonomik sürecinde etkili roller oynamaya başlamıştır[11]. Yönetici elit içindeki ilk tartışmaların yine bürokrasinin içindeki farklı eğilimdeki gruplar arasında yaşanması bu konunun bir sonucudur. 30'lu yıllar boyunca İsmet İnönü'ye yakın, CHP içinde güçlü bir konuma sahip bulunan bürokratlarla, "İş Bankası Grubu" olarak tanınan ve Celal Bayar'ın ismi etrafında toplanan ekonomi bürokratları arasındaki tartışma merkezi politikaların şekillenmesinde etkili olmuştur[13]. Ancak hangi grup etkili olursa olsun süreçte bürokratların etkisi hissedilmiştir. 1935 CHP Kurultayında Parti Genel Sekreteri İçişleri Bakanlığına getirilirken, valiler de parti teşkilatlarının başına getirildiler ve bölge müfettişleri hem parti hem de hükümet işlerini kontrol etmekle görevlendirildiler[13].

Çok partili hayata geçiş bu kurumsallaşmış ilişkilerin üzerinde gerçekleşti ve bu duruma bağlı yeni sorunlar ortaya çıktı. CHP ile çok yakın bağlar geliştirmiş olan bürokratlar yeni elitlere oldukça soğuk yaklaştılar ve DP hükümetine karşı koyma yöntemleri geliştirdiler. DP hükümeti ile eski siyasal-bürokratik özdeşlik bozuldu ve bürokratik unsur siyasal unsur ile açık bir çatışmanın içine girdi. Bürokrasi yeni bir toplum oluşturma idealinden sapmanın karşısında ussal siyasetin liderliğine soyundu. Bürokratlar eski konumlarını "hizmetin icapları" söylemi ile korumaya çalıştılar. Buna göre herhangi bir kamusal işlevin kapsamı ve niteliği nesnel ölçülere göre çizilebilirdi, bu sınırlar belirlenirken siyasal parti bürokrasisinin sivil bürokrasiye müdahale etmemesi gerekiyordu[11]. Aslında bürokratlar "hizmetin icapları"na sığınarak yönetimin dışında kalan muhalefete bağlılıklarını devam ettirmiş oluyordular. Bu tutuma DP yöneticilerinin popülist politikaları, bürokratları merkeze

alan aleyhte söylemler ile gündeme getirmesi de eklenince ortaya çatışmacı bir ilişki biçimi çıktı. Bürokratlar DP iktidarının son yıllarına doğru ayrımlarını iyice netleştirdiler ve 1960 askeri müdahalesinde DP karşıtı blok içinde yer aldılar.

III.3. 1960-1980 Yılları Arasında Siyasal Polarizasyon Ve Grup Bilincinin Aşınması

1961 Anayasası işçiye grev hakkını, sendika kurma hakkını tanımış, vergi reformu, toprak reformu, personel reformu gibi ilkeleri gündeme getirmiş, oldukça geniş bir örgütlenme rejimi kurumsallaştırmıştır[6]. Bu çerçevede özellikle sendikal düzeyde örgütlü baskı gruplarının Türk siyasal hayatında daha etkili roller oynamalarına da imkan tanımıştır. Anayasa niteliği gereği, DP karşıtı güçlerin alanının, parlamentoya karşı güçlendirildiği bir yapı oluşturuyordu. Bu çerçevede bürokratlar da sistem içinde daha görünür ve güçlü bir konuma 1961 Anayasası ile ulaşmış oluyordular. Anayasanın 41. maddesi kalkınma planlarının hazırlanmasını bir devlet ödevi olarak gösterirken, 129. maddede yeni oluşturulacak olan Devlet Planlama Teşkilatı'nı (DPT) bundan sorumlu organ olarak gösteriyor ve en önemlisi "planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesi" ni bu kurumun sorumluluğuna veriyordu[33].

DPT'nin kuruluşu ile bürokrasinin ekonomik alandaki denetim gücü arttı ve bu durum bürokratları özellikle iş dünyası ile daha yakın ilişkiler geliştirmelerine neden oldu. 60'lı yılların başı planlamacı bürokratlar ile ticari grupların çekişmesi ile şekillendi, ithal ikameci politikaların yerleştirilmesi sürecinde bürokratlar aktif bir biçimde rol aldı ve onların çabaları sanayiciler tarafından destek gördü. 60'lı yıllara rengini veren diğer bir olgu da demokrasiye geçişle birlikte, özellikle 1965'ten sonra sağ iktidarların planlamacı bürokratlarla açık bir çekişme içine girmeleri ve artan oranda bürokratik kadroların bileşimine müdahale etmeleridir. Bu yıllardan itibaren ve özellikle 70'li yıllarda üst düzey bürokrasinin bileşimi oldukça değişti ve buna bağlı olarak grup bilincinin yerini siyasal polarizasyonun nüfuzu aldı. 12 Mart askeri muhtırasından sonra kurulan I.Erim hükümetinde planlamacılar hakimiyet kurdularsa da bu kısa sürdü. Siyasal tarihimize 11'lerin istifası olarak geçen 1971 tarihinde kabinedeki planlamacıların istifası ile bu etkinlik son buldu ve polarizasyon süreci devam etti[2]. Artık Türk siyasal hayatında ordu-sivil bürokrasi-siyasal elit aynileşmesinden bahsetmek güç olacaktır[11]. Özellikle 70'li yıllarda AP'li koalisyon hükümetlerinin CHP'ye yakın üst kesim bürokrasisine yönelik girişimleri ve CHP'nin mevcut kadroları korumak için gösterdiği çaba siyasal çekişmenin odağında yer aldı. Küçük partiler ise polarizasyonu bürokratik birimlerin tabanına yaydılar.

Sonuçta iktidar değişimlerine oldukça duyarlı ve siyasal partilere bağımlı, parçalanmış bir bürokratik yapı ortaya çıktı[34].

İkinci olarak 60'tan sonra, özellikle 70'li yıllarda yukarıdaki sürece paralel olarak bürokratik kadroların sınıfsal görünümünde de değişimler yaşandı. Üst kesim bürokratlarla, bunların altında yer alan ve günlük dilde "memurlar" olarak ifadelendirilen giderek kalabalıklaşan gruplar arasındaki ayrım giderek belirginleşti. Üst kesim bürokratlar ekonomik çevreler ve siyasal birimler ile girdikleri etkileşimler sonucunda, dengeleyici, taraftar veya aleyhte olabilen pragmatik bir davranış eğilimi geliştirirken, memurlar ise genellikle, kurulan memur derneklerinde ideolojik niteliği ağır basan faaliyetlere yöneldiler. Ancak niteliği nedeniyle, bu örgütlenmeler memur nüfusu içinde yaygın bir cazibe merkezi oluşturamadılar ve memur nüfusu dağınık, grup bilinci zayıf, patrimonyal eğilimleri daha güçlü bir kitle görünümüne sahip oldu.

Siyasal polarizasyonun üst kesim bürokratlar üzerinde, belirttiğimiz gibi pragmatizme kaymak biçiminde bir eğilim doğurmuştur. Bu etkileşim zaman zaman siyasal otoritelerin konumunu etkileyebilecek düzeye ulaşabilmiştir. Örneğin 1973 yılında dönemin Maliye Bakanına, bir grup maliye bürokrati piyasadaki yağ darlığının giderilmesi için, bankaların teminat olarak aldıkları "emtia rehni"nin kaldırılmasını önermişler, ancak isteklerini kabul ettirememişlerdir. Bu grup içinde yer alan Teoman Yazgan, dönemin koalisyon hükümetinin dağılmasından kısa bir süre sonra, bu kez Merkez Bankası bürokratlarının aynı doğrultuda bir kararı yeni hükümete kabul ettirdiklerini ve yayınlanan gizli bir genelge ile emtia rehni'nin kaldırılarak yeni hükümete toplumsal düzeyde prim kazandırıldığını belirtiyor[36]. Yine bu dönemde üst düzey bürokratlar arasında, özellikle hükümetlerin değiştiği zamanlarda bireysel kulis faaliyetlerinin yaygın olduğunu belirtebiliriz. İktidara geçmesi beklenen siyasal parti lideri ile temas kurarak konumunu koruma veya daha iyi bir göreve gelme arayışı bürokratik grup bilincini aşındıran diğer bir yaygın davranış eğilimi olmuştur..

60-80 döneminde Türk kamu bürokrasisinde grup bilincini aşındıran diğer bir gelişme okul birlikteliğinden gelen dayanışmacı eğilimin siyasal müdahalelerle önemli oranda aşındırılması ile şekillendi. Özellikle mülkiyeli bürokrat tipi yerini, mühendis kökenli bürokratlar ve siyasal bağlılık doğrultusunda atanan bürokratlar sayesinde çok yönlü bir görünüme bıraktı. Artık bu dönemde toplumsal dönüşümü hedefleyen görece özerkleşmiş ve siyasal elitlere sıkı sıkıya bağlı bir bürokratik eğilimden bahsetmek mümkün değildir. Planlama süreci bürokratik kurumları özellikle ekonomik

kaynakların dağıtımını konusunda stratejik bir konuma getirmiş, özellikle sanayici gruplarla üst düzey ekonomi bürokrasisi arasındaki diyalogu geliştirmiştir. Bu stratejik konuma rağmen siyasal polarizasyonun etkisi bürokratik kurumlar içinde siyasallaşma yönünde bir aşınma meydana getirdi ve grup bilincini zayıflatmıştır.

III.4. Son Gelişmeler Işığında Memur Sendikalarının Konumu

1980 yılı hem siyasal hem de ekonomik açıdan önemli değişimlerin yaşandığı bir yıl oldu. Öncelikle 24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile ekonomik süreçte karar alma mekanizmaları önemli ölçüde değiştirildi ve imtiyazlı, siyasal otoritelerle daha yakın ve hızlı karar alabilen bir üst bürokratik mekanizma oluşturuldu. Bu bürokratlar doğrudan hükümete bağlı kurullar içinde görev alıyorlardı ve çoğu teknokratlardan oluşuyordu. Yeni yapılanma memur, üst düzey bürokrat ayrımına üçüncü bir ayırım grubunu ekledi ve karar alma süreçlerindeki imtiyaz kurul bürokratlarına geçti. Uygulama ile klasik bürokratik gelenekler ve bakanlık bürokrasileri by-pass edilebiliyordu[9]. Klasik bürokratlarla, kurul bürokratları arasındaki çekişme özellikle 1983 yılından sonra konumları güçlenen ve kamuoyunda "prens" olarak nitelenen klasik geleneğin dışından atanan genç üst düzey bürokratların öne geçmesiyle iyice belirginleşti. 12 Eylül Askeri Müdahalesi ise siyasal açıdan üst düzey bürokrasinin grup kimliğini aşındıran düzenlemeleri ile bu süreci hızlandırdı. Örgütlenme özgürlüklerine getirilen kısıtlamalar memur dernek ve sendikacılığının gelişimini dumura uğratarak, kamuya personel alımında gidilen kısıtlamalar memur sayısındaki artışı dizginledi. Personel alımında sınav esasına geçilmesi, özellikle bitirilen fakülte ile bürokratik kurum arasında doğrudan bağın oluşturulduğu alanlarda önemli değişiklikler meydana getirdi ve grup dayanışmasını oldukça aşındırdı.

Yukarıda belirttiğimiz gibi dönemin en önemli gelişmelerinden birisi üst düzey kurul bürokrasisinin doğması ve zaman içinde bürokratik geleneğin dışından gelen genç yöneticilerin bürokratik kurumların başına getirilmeleridir. Özellikle devlet bankalarının genel müdürlüklerine genç yaşta, genellikle yurt dışında eğitim görmüş veya çalışmış kişiler atanmaya başlanmıştır. Elbetteki klasik bürokratik gelenekten gelen grupların bu atamalara sıcak baktıkları söylenemez. Türkiye'de personel rejimi kariyere dayalı kapalı bir sisteme dayanır ve bu sistem kıdem değişikliğini yaş ile yakından bağımlı hale getirir. Devlet memurları genellikle çalışma hayatlarına meslek yaşantılarının ilk yıllarında girerler, yaşları ile birlikte kıdemleri de artar. Bu tip bir sistemde, ağır işleme alışmış bürokratik birimlerin başına geçen, mevzuat konusunda pek bilgili olmayan genç

yöneticilerin neden olduğu bazı olaylar hükümet krizlerinin yaşanmasına varacak sonuçlar doğurmuştur. Bir banka genel müdürünün bağlı bulunduğu bakanın politikasını eleştirmesi, yine benzer bir konumdaki diğer bir genel müdürün yaklaşan seçimler nedeniyle hükümetin banka kasalarını "tamtakır" bıraktığını basına açıklaması[35], bürokratik gelenek açısından pek alışıldık davranışlar değildi. Özel şirket mantalitesi ile atandıkları kurumları yönetmeye çalışan bu kişiler zaman içinde kendilerini atayan iktidar ve bürokratik gelenekle çeliştiler ve zaman içinde güç kaybederek kalıcı bir grup oluşturamadılar. Klasik bürokrasinin zaman içinde geliştirmiş olduğu kurumsal pragmatizme dayalı ve iktidarın çıkarları ile kurumsal çıkarları dengeleme eğilimi gücünü korudu. Ancak yine de özellikle genç bürokratlar arasında kurumsal pragmatizmin yerine, bireysel pragmatizmi önceleyen önemli bir eğilim mevcuttur ve bu durum klasik bürokratik kurumların bireysel pragmatizme doğru evrileceğinin habercisi olarak kabul edilebilir[27].

1980'li yılların sonlarından itibaren yaşanan bazı gelişmeler ise "memurlar" içindeki değişimin habercisi olabilecek niteliktedir. Nasıl zaman içinde Türk kamu bürokrasisinin üst düzeyi grup bilincinden kurumsal ve bireysel pragmatizme doğru bir aşınma yaşadıysa, tam tersine memurlar arasında giderek grupsal çıkara dayalı örgütlenme eğilimi güç kazandı. Özellikle memur sendikalarının ayrı çatı altında toplanmış olmalarına rağmen gruplararası çekişmeden çok hükümete yönelik ortak grupsal çıkarlar doğrultusunda faaliyet yürütmeleri işçi sendikalarını gölgede bırakacak bir baskı grubu eğilimini doğurmuştur. Memur sendikaları yasal düzenlemelerin getirdiği kısıtlamalara rağmen kamuoyu silahını siyasal otoritelere karşı başarılı bir biçimde kullanabilme becerisini göstermektedirler. Aşağıda memur sendikacılığının geldiğimiz bu noktadaki niteliğine ve yasal statüsüne değinmeye çalışacağız.

Ülkemizde yasal anlamda bir memur sendikacılığının bahsetmek uzun yıllar mümkün olmamıştır. 1982 Anayasası ilk şekliyle memurların sendika kurmasını ve kurulan sendikalara girmesini tanıyan yada yasaklayan hiçbir kural içermemiştir. Bu konuda Danışma Meclisi tarafından, önceki düzenlemeye benzer bir biçimde, mesleki menfaatleri korumak ve geliştirmek amacı güden kuruluşlar kurma hakkının tanınması ise anayasa metninde yer almamıştır[12]. Bu durum memur sendikaları konusunda anayasal bir boşluk doğurmakta, bir anlamda yürütme birimlerine önemli oranda taktir yetkisi tanımaktadır. Dolayısıyla ülkemizde memur sendikacılığının gelişimi fazlasıyla hükümetlerin bu konudaki hoşgörü veya hoşgörüsüzlüğünün sınırlarına göre şekillenmektedir. Hükümetlerin bu konuda memur sendikacılığının geliştirilmesine ilişkin dayanacağı iç

hukuk kararları ve uluslararası düzenlemeler bulunmaktadır. Ancak ülkemizde bu konuda siyasal otoritelerin istekli davrandıklarını söyleyebilmek oldukça güçtür.

IV. SONUÇ

Görüldüğü gibi Türk kamu bürokrasisi, özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerindeki yenileştirme girişimleri içinden süzülüp gelen ve zamanla orta sınıfa dayalı, elit, eğitilmiş bir ulusal çıkarı önceleyen bir kökene sahiptir. Bu bürokratlar görece özerk, grup bilincine sahip bir kişiler olarak yeni kurulan Cumhuriyet'te de önemli işlevler gördüler. Ancak İmparatorluğun son yıllarında girilen savaşların neden olduğu ekonomik bunalım onların konumlarını sarstı ve sosyo ekonomik yapı ve kurumsal güç açısından yeni dönemde zayıf bir konumda bıraktı. Bu durum onları yakın destek gördükleri yeni siyasal elitte kaynaştırdı ve süreç parti bürokrasisi diyebileceğimiz yeni bir görünüme evrildi. Bu grup da önemli ölçüde özerk, toplumsal dönüşümü amaçlayan bir elit görünümdeydi ve yeni devletin yapılanmasında aktif bir biçimde görev aldılar.

Bürokrasinin bu görünümü çok partili hayata geçişle birlikte sarsıldı. Parti bürokrasisi çok partili hayatın getirdiği siyasal ortamdan olumsuz etkilendi ve yeni elitlerle çatışma içine girdi. Bu çatışma DP yönetimince de körüklenince, "hizmetin icapları" na sığınarak eski eğilimini sürdürmek isteyen bürokratlar ile hükümetin sürekli müdahale girişimlerinin yol açtığı gerginlik ortamı siyasal alanda merkezi bir konum aldı.

1960 sonrasında Türk kamu bürokrasisinde önemli değişimler meydana geldi. Önce anayasadan kaynaklanan stratejik bir konum elde edildi. DPT kanalı ile bürokratlar özellikle ekonominin yönetiminde ve ithal ikameci sanayileşmenin yürütülmesinde kilit bir konuma geldiler ve güçlenmeye başlayan sanayici gruplarla yakın etkileşime girdiler. Aynı dönemde yaşanan ikinci gelişme siyasal polarizasyonun doğurduğu sonuçlar ve özellikle DP'nin devamı olarak güçlenen AP'nin bürokrasinin yapısında meydana getirdiği değişim ile şekillendi. Planlamacı bürokratlar özellikle 1965'ten sonra güç kaybına uğradılar ve üst düzey bürokratlar hem farklılaştı hem de kurumsal bir pragmatizme yöneldiler. Dönemin bir diğer gelişmesi bürokratik kadrolar arasında sosyo ekonomik farklılaşmanın iyice belirgin bir hale gelmesidir. Bu üst düzey bürokratlarla daha alt düzeydeki kamu görevlileri arasında hem eğilim hem de konum olarak ayrışma ile şekillendi. Kurumsal pragmatizmin yerini alt düzey kamu birimlerinde dağınık bir görünüm aldı ve grup bilinci oldukça aşındı. Kurulan memur derneklerindeki faaliyetler ise fazlasıyla siyasal

kamplaşma rengi taşıdı ve etkili bir baskı grubu eğilimi geliştirilemedi.

24 Ocak 1980 ekonomik kararları ile üst düzeyde kurullar bürokrasisi uygulamasına geçildi ve siyasal birimlere daha bağımlı uzman-danışman nitelikte bürokratlarla hükümet etme yöntemi güçlendirildi. Bu durum önce klasik bürokratlar ile kurul bürokratları, daha sonra da "prens" olarak ifade edilen, bürokratik birimlerin başına dışarıdan atanmış geç bürokratlar arasında bir çekişme doğurdu. Bütün bu süreç içinde kurumsal pragmatizm güçlenirken, bireysel pragmatizm de kamu yönetimi içinde yerleşmeye başladı ve bu durum bir dizi sorun doğurdu. Bu gün üst düzey bürokrasi arasında grup bilincinin oldukça aşınmış olduğunu belirtebiliriz. Buna karşılık özellikle 80'li yılların ikinci yarısından itibaren, yetersiz yasal statüye rağmen memur örgütlenmeleri giderek güç kazanmaya ve kamuoyunun gündemine girmeye başladı. Zaman içinde farklı örgütlenmelere gitseler de bu kuruluşların ortak noktalara vurgu yapan bir baskı grubu faaliyetine yöneldiklerini görüyoruz. Örgütlenme, toplu sözleşme ve grev haklarının verilmesi ile memur sendikacılığının grup eğilimi açısından önemli bir toplumsal aktör olarak karar alma süreçlerine dahil olabileceğini belirtmemiz gerekiyor. Ancak içinde bulunulan yasal çerçevenin konuyu fazlasıyla hükümet inisiyatifine bırakmış olması ve hükümetlerin genellikle bu konuda isteksiz, hatta zaman zaman engelleyici rol oynamaları bu konudaki gelişimi dizginlemektedir. Oysa gerek iç hukukta gerekse Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası metinlerde önemli açılımlar bulunmaktadır ve bunların değerlendirilmesi yönetime katılım açısından bir çok sorunun aşılmasına yardımcı olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1] ALMOND, Gabriel A.- POWELL, J.G. Bingham, **Comparative Politics: System, Process and Policy.** Boston: Little, Brown and Co., 1978. s.171-176.
- [2] ALTUĞ, Kurtul, **12 Mart ve Nihat Erim Olayı.** İstanbul: Yedigün, İkinci Baskı 1973. s.38-39.
- [3] BOZKURT, Ömer, **Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü.** Ankara: TODAİE, 1980. s.53, 142.
- [4] BURNS, Edward M., **Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950,** Çev: A. Şenel, Ankara: Birey ve Toplum, 1984. s.526-527

- [5] CANMAN, Doğan. **Türkiye'de Kesimlerarası İnsan Gücü Hareketliliği**. Ankara: TODAİE. 1975. s.118.
- [6] CEM, İsmail. Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi. İstanbul: Cem. 1970. s.301-303.
- [7] DEMİR, Ömer-ACAR, Mustafa. **Sosyal Bilimler Sözlüğü**. İstanbul: Ağaç. 1992. s.386.
- [8] DUNLEAVY, Patrick-O'LEARY, Brendon. **Theories of the State The Politics of Liberal Democracy**. London: Macmillan. Sec. ed. 1988. s.129-130.
- [9] HEPER, Metin. "Interest Group Politics in Post 1980 in Turkey Lingerin Monism". **Strong State and Economic Interest Groups: The Post 1980 Experience**. Ed: Metin Heper. New York: De Gruyter. 1991. s.173.
- [10]----- **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**. İstanbul: Boğaziçi Üniv..1977. s.14-22.
- [11]----- **Modernleşme ve Bürokrasi**. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği. 1973. s.19-20, 58-59, 63.
- [12] GÜLMEZ, Mesut. **Belgelerle Yönetim, Yargı ve Memur Sendikaları**. Ankara: TODAİE. 1993. s.123.
- [13] KARPAT, Kemal H.. **Türk Demokrasi Tarihi**. İstanbul: Afa. İkinci Baskı 1996. s.76-79.
- [14]----- "Osmanlı İmparatorluğu'nda Toprak Rejimi. Sosyal Yapı ve Çağdaşlaşma"çy. **Ortadoğu'da Modernleşme**. İstanbul: İnsan. 1995. s.117-118.
- [15] KIMBER, Richard. "Interest Groups and Fallacy of the Liberal Fallacy". **Pressure Groups**. Ed: Jeremy J. Richardson. New York: Oxford Univ. Press. 1993. s.45-46.
- [16] KNUTILLA, Murray. **State Theories, from Liberalism to the Challenge Feminism**. Halifax: Fernwood. sec. ed. 1992. s. 66.
- [17] LAWSON, Kay. **The Human Polity**. Boston: Houghton Mifflin Co..1985. s.322.
- [18] LEWIS, Bernard. **Modern Türkiye'nin Doğuşu**. Çev: Metin Kıratlı. Ankara: Türk Tarih Kurumu. Beşinci Baskı 1993. s.84.
- [19] LINDBLOM, Charles E.. **The Intelligence of Democracy**. New York: Free Press. 1965. s.13.
- [20] MALİYE BAKANLIĞI. 1996 Yılı Mali Yılı Bütçe Gerekçesi. Ankara. 1996. s.86.
- [21] MARDİN, Şerif. "Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez-Çevre İlişkileri". Der: M. Türköne- T. Önder. **Türkiye'de Toplum ve Siyaset**. İstanbul: İletişim. Üçüncü Baskı 1992. s.57.
- [22]----- "Türkiye'de Orta Sınıfların Üç Devri". Der: M. Türköne- T. Önder. **Türk Modernleşmesi**. İstanbul: İletişim. İkinci Baskı 1992. s. 340-341.
- [23] MILLER, David-KOLEMAN, Janet-CONNOLLY, William -RYAN, Alan. **Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi**. Çev: Bülent Peker - Nevzat Kıracı. Ankara: Ümit, 1994. s. 99-100.
- [24] OKTAY, Cemil. **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**. İstanbul: Der. İkinci Baskı 1997. s.56-62.
- [25]----- "Türkiye'de Yönetel Yayılma Olgusu ve Doğurduğu Sorunlar". **Hum Zamirinin Serencamı**. İstanbul: Bağlam. 1991. s.127. 132-133.
- [26] OLSON, Mancur. "The Logic of Collective Action", **Pressure Groups**. Ed: Jeremy J. Richardson. New York: Oxford Univ. Press. 1993. s.23-24.
- [27] ÖZEN, Şükrü. **Bürokratik Kültür-1**. Ankara: TODAİE. 1996. s.229-237.
- [28] RANNEY, Austin. **Governing**. New Jersey: Prentice Hall. fifth ed. 1990. s.28.
- [29] SARTORI, Giovanni. **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**. Çev: Fıncer Karamustafaoglu-Mehmet Turhan. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı. 1993. s. 193.
- [30] SENCER, Muzaffer. **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**. İstanbul: Alan. İkinci Baskı 1992. s.72-74.
- [31] SHAW, Stanford J.. "19. yy. Osmanlı Reformcularının Amaç ve Başarılarının Bazı Yönleri". çy. **Ortadoğu'da Modernleşme**. İstanbul: İnsan. 1995. s.51-57.
- [32] TEPEDELENLİOĞLU, Nazif N.. **Ordu ve Politika**. İstanbul: Bedir. 1967. s.371-377.
- [33] TORTOP, Nuri-İSBİR, Eyüp G.. **Yönetim Bilimi**. Ankara: Bilim.ty. s.60-61.
- [34] TURAN, İlter, "Stages of Political Development in The Turkish Repuclie". **Perpctives on**

Democracy in Turkey. Ed: Ergun
Özbudun, Ankara: Turkish Political
Science Association, 1988. s.92-94.

[35] WEBER, Max. **Sosyoloji Yazıları.** Çev: Taha Parla.
İstanbul: İletişim, 1996. s.290-293.

[36] YAZGAN, Turan. Bürokratlar Nereye Koşuyor. İstanbul:
Tekin, 1993. s.101-103. 265.