İDARİ REFORM BAĞLAMINDA

1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ



Dr. Hasan ERYÜRÜK

DUVAR

İDARİ REFORM BAĞLAMINDA 1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ*

Hasan ERYÜRÜK

*Yazarın doktora tezinden türetilmiştir.

İDARİ REFORM BAĞLAMINDA 1980 SONRASI
TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ
Hasan ERYÜRÜK

Genel Yayın Yönetmeni: Berkan BALPETEK
Kapak Tasarımı: Hasan ERYÜRÜK
Sayfa Tasarımı: Hasan ERYÜRÜK
Basım Tarihi: Kasım 2026
Yayıncı Sertifika No: 49837
ISBN: 978-625-5471-70-3

© Duvar Yayınları
853 Sokak No:13 P.10 Kemeraltı-Konak/İzmir
Tel: 0 232 484 88 68

www.duvaryayinlari.com
duvarkitabevi@gmail.com

GENEL BAKIŞ

Çalışma; küresel ölçekte kamu yönetimi değerler dizisinde gerçekleşen farklılaşmalar çerçevesinde yaşanan gelişmelerin, Türk kamu yönetimine yansımalarını irdelemeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda 'geleneksel kamu yönetiminde' 1970'ler ve özellikle 1980 sonrası yaşanan gelişmeler; başta idari reformlar olmak üzere, 'Türk kamu yönetimi' ekseninde değerlendirilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi Weber, Wilson ve Taylor etrafında büyük oranda şekillenmiştir. Büroların yönetimi, kamu yönetimi gibi anlamları karşılayan bürokrasi kavramı üzerinde Weber'in gerçekleştirdiği çalışmalar geleneksel kamu yönetiminde önemli bir yere sahiptir. Özellikle 20.yy son çeyreğinde yaşanan gelişmeler hem Weber bürokrasisinin hantal, verimsiz, kuralcı ve detaycı niteliklerinin hem de refah devleti anlayışının belirgin biçimde eleştirilmesine yol açmıştır. Diğer taraftan 1980 sonrası küreselleşmenin ivmelenen yükselişi ile birlikte ağırlığını giderek hissettiren küresel rekabet; ülke özelinde, başta Türk kamu bürokrasisi olmak üzere farklı başlıklarda reformlara duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Zira bürokrasiye yönelik değişim, dönüşüm ve farklılaşmada küresel ve özellikle kapitalist beslenme kanallarının ilgili değişim, dönüşüm ve farklılaşmayı şekillendirebilen bir etkisi söz konusudur. Bu bağlamda 1980 sonrası Türk kamu bürokrasisinde yaşanan gelişmeler ilgili kapsam ve çalışma amacı doğrultusunda analiz edilmiştir. Çalışma bir bütün olarak değerlendirildiğinde küresel anlamda geleneksel kamu yönetiminde yaşanan farklılaşma ve ayrışmanın, ulusal ölçekte Türk kamu yönetimine yansıdığı ve özellikle 1980 sonrası yaşanan çeşitli gelişmeler ve idari reformların yönünün belirlenmesinde etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

GENEL BAKIŞ i
İÇİNDEKİLER ii
TABLOLAR LİSTESİ vii
ŞEKİLLER VE GRAFİK LİSTESİ viii
KISALTMALAR LİSTESİ ix
GİRİŞ 1

1. BİRİNCİ BÖLÜM: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE KAVRAMSAL, TEORİK ESASLAR ÇERÇEVESİNDE BÜROKRASİNİN ANALİZİ 7
1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ 7
1.1.1. Bürokrasinin Temel İlkeleri 14
1.1.2. Kamu Hizmetlerinin Sunumu 16
1.1.3. Yönetim-Siyaset İlişkisi 18
1.1.4. Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi 19
1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNE YÖNELİK ELEŞTİREL YAKLAŞIMLAR 20
1.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi 20
1.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği 21
1.2.3. Kamu Değeri Yaklaşımı 26
1.2.4. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı 27
1.2.5. Post Fordizm 29
1.3. BÜROKRASİ KAVRAMININ TANIMI, KAPSAMI VE TARİHSEL KÖKENİ 32
1.3.1. Bürokrasi Kavramının Kökeni ve Tanımı 32
1.3.2. Bürokrasi Tarihi 34
1.3.2.1. Antik Dönemde Bürokrasi 34
1.3.2.2. Modern Dönemde Bürokrasi 39
1.4. KAMERALİZM, LİBERAL VE MARKSİST BÜROKRASİ TEORİLERİ 48
1.4.1. Kameralizm 48
1.4.2. Liberal Bürokrasi Teorileri 52

1.4.2.1.Weberyen Bürokrasi Teorisi 52
1.4.2.1.1.İdeal Tip Bürokrasi 53
1.4.2.1.2.Otorite Tipolojisi 54
1.4.2.2.Weber'i Tamamlayan Bürokrasi Teorileri 58
1.4.2.2.1. Robert King Merton Modeli- "Bürokratik Kişilik" 58
1.4.2.2.2. Philip Selznick Modeli- "Formal-İnformal Yapı" 60
1.4.2.2.3.A. W. Gouldner Modeli-"Bürokrasinin Güçlenmesi" ... 60
1.4.2.3.Weber'i Eleştiren Bürokrasi Teorileri 61
1.4.2.3.1.Warren Gamaliel Bennis-"Adhokrasi" 62
1.4.2.3.2.Michel Crozier - "İşlev Bozukluğu-Belirsiz Yetki Alanları" 63
1.4.2.4.Modernleşmeci Teoriler- Riggs, Diamant, Binder 64
1.4.2.5.Elitist Bürokrasi Teorileri 66
1.4.2.5.1.Siyasal Elit Kuramları 66
1.4.2.5.1.1.Gaetano Mosca- "Yönetici/Siyasal Sınıf" 66
1.4.2.5.1.2.Vilfredo F. D. Pareto-"Siyasal Yönetici Elit" 67
1.4.2.5.1.3.Raymond-C. F. Aron-"Oligarşik Yönetim" 68
1.4.2.5.1.4.Charles Wright Mills-"İktidar Eliti" 71
1.4.2.5.2.Yönetici Elit Kuramları 73
1.4.2.5.2.1.Robert Michels- "Oligarşinin Tunç Kanunu" 73
1.4.2.5.2.2.James Burnham-"Yönetsel Devrim" 75
1.4.2.6.Neo-Liberal Teoriler-Buchanon ve Tullock 76
1.4.3.Marksist Bürokrasi Teorileri 77

2. İKİNCİ BÖLÜM: İDARİ REFORM VE 1980 ÖNCESİ TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ 79
2.1. TANIMI VE KAPSAMI BAĞLAMINDA İDARİ REFORM 79
2.1.1. Reform, İdari Reform ve Yeniden Yapılanma 79
2.1.2. İdari Reform Modelleri 82
2.1.3. İdari Reform Transferi-Alanları-Aktörleri 84
2.2. 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE İDARİ REFORM 88
2.2.1. Osmanlı Döneminde Bürokrasi ve İdari Reform 88
2.2.1.1.Osmanlı Devleti Dönemi Bürokrasisi 88

2.2.1.2.Osmanlı Devleti Bürokrasisinde Reform 98
2.2.2.Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi ve İdari Reform..... 117
2.2.2.1.Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisine Genel Bakış 117
2.2.2.1.1.Cumhuriyetin Değerleri..... 117
2.2.2.1.2.Sonuç: Neo-Patrimonyal Bürokrasi 124
2.2.2.2.Tek Partili Dönemden (1923-1946) Çok Partili Döneme (1950-1960) Geçişte Bürokrasinin Değişen Yüzü 126
2.2.2.2.1.Bürokratik Elite Bağlı Bir Siyasi Elit: Tek Partili Dönem 126
2.2.2.2.2.Siyasi Elite Bağlı Bir Bürokratik Elitin İnşası: Çok Partili Döneme Geçiş ve Demokrat Parti..... 130
2.2.2.3.1960 İhtilalinden-1980 İhtilaline Cumhuriyet Bürokrasisinde Reform 133
2.2.2.3.1.Kalkınma Yönetimi, DPT ve Kalkınma Planları 136
2.2.2.3.2.TODAİE Kurulması ve Organizasyon Metot..... 139
2.2.2.3.3.Devlet Personel Dairesi'nin Kurulması ve 657 Sayılı DMK 143
2.2.2.3.4.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)..... 145
2.2.2.3.5.1971 Askeri Muhtırası ve İdari Reform Danışma Kurulu 147
2.2.3. 1980 Öncesinde İdari Reformlar Bağlamında Türk Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesi 149
2.2.3.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri..... 149
2.2.3.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu 151
2.2.3.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi 153
2.2.3.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi..... 154
3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE İDARİ REFORM 155
3.1.DÖNEM İTİBARİYLE KAMU YÖNETİMİNDE YAŞANAN GELİŞMELER VE TÜRKİYE'YE YANSIMALARI 155
3.1.1. Dünyadaki Gelişmeler 155
3.1.1.1. Küreselleşme 155
3.1.1.2. Neoliberalizm 158

3.1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu İşletmeciliğine Geçiş 159
3.1.1.3.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri 163
3.1.1.3.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu 165
3.1.1.3.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi 166
3.1.1.3.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi 167
3.1.1.4. Yerelleşme 167
3.1.1.5.Yönetişim 170
3.1.2. Türkiye'ye Yansımaları 173
3.1.2.1. 24 Ocak 1980 Kararları ve Türk Kamu Bürokrasisi 173
3.1.2.2. 1980 İhtilali ve Türk Kamu Bürokrasisi 175
3.2.1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE İDARİ REFORM: REFORM ÇALIŞMALARI, REFORM ALANLARI, AKTÖRLERİ VE SONUÇLARI 178
3.2.1.İdari Reform Çalışmaları 178
3.2.1.1.Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 178
3.2.1.2.Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve 5227 Sayılı Kanun 181
3.2.2.İdari Reformun Aktörleri 188
3.2.2.1.Ulusal Aktörler 188
3.2.2.1.1.Siyasi Aktörler: Siyasi İktidar ve Siyasi Partiler 188
3.2.2.1.2.Bürokratik Aktörler: Bürokratik Sistem ve Atanmışlar 190
3.2.2.2.Uluslararası Aktörler 191
3.2.2.2.1.Dünya Bankası, IMF ve DTÖ 191
3.2.2.2.2.Avrupa Birliği ve OECD 192
3.2.3. 1980 Sonrası Kalkınma Planlarında Bürokrasinin Konumu 201
3.2.4. 1980 Sonrası Yasal ve İdari Düzenlemelerde Bürokrasinin Konumu 209
3.3.1980 SONRASINDA İDARİ REFORMLAR BAĞLAMINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 222
3.3.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri 224
3.3.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu 227
3.3.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi 230

3.3.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi..... 232

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME..... 238

EK..... 246

KAYNAKÇA..... 247

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Fordizmden Post-Fordizme 30
Tablo 2. Kuruluş Tarihleri Sırasıyla Kaybedilen 13 Koloni 44
Tablo 3. Osmanlı Bürokratik Yapısı 96
Tablo 4. Yabancı Uzman Raporları 128
Tablo 5. Bürokratik ve Postbürokratik Karakteristikler 164
Tablo 6. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın Temel İlke ve Alanları 183
Tablo 7. Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Askeri Müdahaleler 202
Tablo 8. Siyaset Yönetim İlişkisinin Dönüşümü 231

ŞEKİLLER VE GRAFİK LİSTESİ

Şekil/Grafik 1. Weber'in Otorite Tipolojisi 55
Şekil/Grafik 2. Geleneksel Otorite..... 56
Şekil/Grafik 3. Gouldner Bürokrasi Desenleri 61
Şekil/Grafik 4. Riggs'in Prizmatik Model Aşamaları 65

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği (European Union-EU)
ABD	Amerika Birleşik Devletleri (United States of America-USA)
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
Ayr. Bkz.	Ayrıca Bakınız
Bas. (Ed)	Baskı (Edition)
Böl. (.Chap)	Bölüm (Chapter)
Bkz.	Bakınız
Bs.	Basım
Bibl.	Bibliyografya
C. (Vol.)	Cilt (Volume)
C	Copyright
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
Corp.	Corporation
Çev.(Trans.)	Çevirmen
DB	Dünya Bankası (The World Bank-WB)
DBYS	Devlet Belge Yönetim Sistemi
DEA	Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Analysis-RIA)
Der.	Derleyen, -Ler
DETSİS	Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization-WTO)
Dznl.	Düzenleyen
Ed.	Edited
Ed/Éd	Edition/Édition
Ed. (Eds.)	Editör(Editors)
HEYS	Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi
HSYS	Hizmet Standartları Yönetim Sistemi
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF)

İGB	İdareyi Geliştirme Başkanlığı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYSİS	Kamu Bilgi Yönetim Sistemi
KMA	Kamu Memnuniyet Anketi
KMS	Kamu Mevzuat Sistemi
Ksm.	Kısım
KSYS	Kamu Stratejik Yönetim Sistemi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (North Atlantic Treaty Organization)
No. (No.)	Sayı (Number)
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PERSİS	Performans Takip Sistemi
PGC	Kamu Yönetişimi Komitesi (Public Governance Committee)
Pub.	Published
PUMA	Kamu İşletmeciliği Komitesi (Public Management Committee)
S. , Ss.	Sayfa, -Lar
SDPS	Standart Dosya Planı Sistemi
SIGMA	Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (Support for Improvement in Governance and Management)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TECO	Teknik İşbirliği Komitesi (Technical Cooperation)
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Tpk. Bsk.	Tıpkı Baskı
T.Y (N.D)	Tarihi Yok (No Date)
UN	Birleşmiş Milletler (United Nations)
WHO	Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization)
Y.Y.	Yer Yok

GİRİŞ

Kamu yönetimi; teoride ve pratikte değişim ve dönüşüm ihtiyacının sürekli olarak hissedildiği alanların başında gelir. Sürekliliğin en önemli nedenlerinden biri, toplumun beklenti ve taleplerinde yaşanan değişimlerdir. Toplum taleplerinin yoğunluğu ve çok yönlülüğü, devletin sahip olduğu görev ve işlevler de değişim ve dönüşümü adeta zorunlu kılmaktadır. Zorunluluk ise hem ulusal hem de uluslararası boyutlarda farklı etkileri/sonuçları olabilen bir niteliğe sahiptir.

Gerek dünyada gerekse Türkiye'de çeşitli amaçlar etrafında yükselen kamu kurum ve kuruluşlarının problemleri kendi geçmişlerinin ve bölgesel ayrılıklarının izlerini taşıyabilmektedir. Türkiye özelinde geleneksel kamu yönetimi bağlamında kamu kurum ve kuruluşlarında katı hiyerarşi, kuralcılık, kapalılık, gizlilik, yetki/sorumluluk çıkmazları, siyasallaşma/kayırmacılık ve değişime direnme gibi problemler değişimin arzulandığı temel problemler olarak sıralanabilmektedir. Zira gerek kalkınma planlarında gerekse de çıkarılan çeşitli yasalarda kamusal mal ve hizmetlerin sunumu başta olmak üzere bürokrasi ve dolayısıyla yönetimde aranan/hedeflenen temel kavramlar 'hız, verimlilik, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve liyakat' olarak ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda hedeflenen temel kavramlara ulaşılması ve gerçekleştirilmesine yönelik amaç, öncelikle 'atanmışların ve seçilmişlerin' ortak çabasına dayanmaktadır. İlgili çabanın başarı düzeyi ulusal ve uluslararası sahada yaşanan değişim, dönüşüm ve farklılaşmalara hızlı, doğru ve zamanında üretilebilen tepkiler toplamıyla benzerlikler taşımaktadır.

Bürokrasi merkezinde gerçekleştirilmiş çalışmalar incelendiğinde çok yönlü ve tamamen farklı konuları 'özneleştirmiş' bir görünüme ulaşabilmek mümkündür. Bu paralelde şu örnekler verilebilir: 1-Bürokrat-siyasetçi arasındaki ilişkiyi düzenleyen hukuki düzenlemeler bürokrasinin çeşitli kesimler tarafından 'bürokratik vesayet' olarak tanımlanabilmesine imkân sunabilmektedir. Vesayet bağlamında "bürokrasinin siyasetin dönüştürücü etkisine direndiğini"[2] ileri süren çalışmalara ulaşabilmek mümkünken diğer taraftan Türkiye'de ve Osmanlı'da modernleşmenin anlamlı bir unsuru olarak örneğin "askeri bürokrasiye"[3] çeşitli değerler de yüklenebilmektedir. 2-

[2]1-Güler. T. (2016). AKP İktidarları Döneminde Türkiye'de Siyaset-Bürokrasi İlişkisi. Sakarya Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.
2-Göküş. M. (1999). Demokrat Parti Dönemin'de Bürokrasi-Siyasi İktidar İlişkisi. Dokuz Eylül Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.
[3]Fildiş. B. (2013). Türk Modernleşmesi Bağlamında Askeri Bürokrasinin Bürokrasideki Yeri. İstanbul Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Siyasetin "bürokratik vesayet" söylemi merkezinde bürokraside gerçekleştirmek istediği, esasen bir dönüşüme işaret etmektedir ve dolayısıyla da bu bir değişim talebidir. Bürokrasinin ilişki kurduğu ögelerden bir diğeri olarak da toplum ve dolayısıyla sivil toplum kuruluşları gösterilebilir. Siyaset-bürokrasi arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılması ve tasarımının "demokratik kurallar temelinde yükseltilmesinde, sivil toplumun da"[4] etkili olabileceği düşünülebilmektedir. 3- Ekonomi ve piyasa düşünüldüğünde ister müdahaleci, ister düzenleyici devlet olsun bürokrasi; yapısı gereği kilit noktalarda yer edinmiştir. Bu bağlamda piyasa ve dolayısıyla "iş dünyasında bürokrasi algısının"[5] farklı ağırlıklarda pozitif ve negatif etkileri olabilmektedir. Benzer biçimde "okul müdürlüğü ve bürokrasi"[6] üzerine yapılan bir çalışmada da bürokrasi olumsuz manada engelleyici olarak betimlenirken olumlu yönleri olduğunada vurgu yapılmaktadır. Örnekleri benzer biçimde çoğaltabilmek muhtemeldir, zira bürokrasi çok boyutlu olarak araştırma ve incelemelerde temel çıkış noktalarından birine sahiptir. Diğer taraftan bürokrasi odaklı gerçekleştirilen çalışmaların büyük çoğunluğu dağınık bir görünüm sunmalarına rağmen belirli başlıklar altında bu çalışmaları gruplandırabilmek mümkündür.

Bunlar askeri bürokrasi[7], Osmanlı ve Türk bürokrasisi[8], ekonomi ve bürokrasi[9], Türk modernleşmesi, parti temelli çalışmalar gibi başlıklar altında toplanabilmektedir. Yapılan çalışmalarda ağırlıkla bürokrasinin ikincil veya üçüncül temalar üzerindeki etkileme, yön verme, değiştirme gibi unsurlarına veya bürokrasi ile diğer ögeler arasındaki iletişim ve etkileşimi üzerine yoğunlaşılmıştır.

---

[4]Tuncel. G. (2010). Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları-Kamu Bürokrasisi Etkileşimi. İnönü Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

[5]Candan. H. (2012). İş Dünyası Ve Bürokrasi İlişkileri Bağlamında Girişimcilerin Türk Kamu Bürokrasisi Algısına Yönelik Bir Araştırma. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

[6]Balıkçı. A. (2016). Bürokrasi ve Gündelik Hayat Bağlamında Okul Müdürlüğünün İncelenmesi. Osmangazi Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

[7]1-Tataroğlu. M. (1997). Türkiye'de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkisi. Dokuz Eylül Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

2-Çelik. S. (2007). Türkiye'de Askeri Güvenlik Bürokrasisinin Anayasal Sistem İçerisindeki Yeri. İstanbul Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

[8]1-Akdağ. H. (2004). Osmanlı Bürokrasisinde Yazı. Atatürk Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.2-Kasap. S. (2011).Osmanlı Merkez Bürokrasisinde Gayrimüslimlerin İstihdamı. Marmara Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

[9]1-Şahin. D. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi. Anadolu Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.2-Akbey. F. (2011). Türkiye'de Bürokrasi ve Teknokrasinin Kamu Ekonomisi ve Bütçe Eğilimlerinin Analizi: Merkezi Yönetim Eksenli Bir Alan Araştırması. Dokuz Eylül Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

"İdari Reform Bağlamında 1980 Sonrası Türk Kamu Bürokrasisi" başlığını taşıyan çalışmayı diğer çalışmalardan ayıran çeşitli noktalar mevcuttur. Başlıca farklılık, bürokrasinin sadece toplumu etkileyen, yön veren, engelleyen veya serbestleştiren çeşitli (modern olarak yorumlanabilecek) nitelikleri üzerine değil; 1980 öncesinde Türk Kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetiminin (bu tezde dört maddede ortaya koyulan) özellik ve unsurlarını ne ölçüde sağladığını ortaya koyup, 1980 sonrasında yeni kamu işletmeciliği reformları ile birlikte bu özellik ve unsurların hangi ölçüde değişime uğradığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunu yaparkende ilgili dönüşüm, bu dört temel özellik üzerinden daha çok Weberyen bürokrasi üzerine yoğunlaşarak incelenmektedir. Çünkü geleneksel kamu yönetimine asıl rengini veren Weberyen bürokrasi teorisidir. Dolayısıyla kamu yönetiminin dönüşümü de en iyi bürokrasinin dönüşümü üzerinden okunabilir. Buna bağlı olarak çalışmada bürokrasinin doğuşu, gelişimi, dönüşümleri ve benzeri gibi süreçlere de odaklanılarak Weberyen bürokrasiye uzanan tarihsel gelişim yansıtılmaya çalışılmıştır.

Değişimin doğası çift yönlü bir ilişki zincirinin dışavurumlarıyla sınırlandırılamayacak bir derinliğe sahiptir. İlgili ilişki zinciri dünya ve dolayımları olarak daraltılabilir. Fakat bu daraltma girişimi sınırlama ya da basitleştirmeden ziyade gerçeğe ulaşabilmenin bir aracı olarak görülmelidir. Değişimin en önemli aşaması 'de facto' ve 'de jure' arasında yaşanan çekişme ve gerilimin neticelendirilmesi olarak da görülebilir. Başka bir ifade ile hukuki bir dayanak hedefi ve sonucuyla ilişkilendirilen regülasyonların; değişim sürecinde deregülasyona uğraması ve/veya buna dair izlerin takip edilebilmesi, dönüşüm ve dolayısıyla idari reform anlamında önemlidir. Böylece meşruiyeti hukuk dahi olsa değişimin derecesine göre dönem dönem hatasız kabul edilen yöntem ve uygulamalar eleştirilmekte ve terkedilebilmektedir. Bu kapsamda geleneksel kamu yönetimi paradigması dâhilinde yönetilen ve yöneten açısından ilgili paradigmanın ürettiği düşünceler ve bağlı eylemleri yararlı/olumlu bir çerçeve içinde yorumlanırken, değişim ve dönüşümün başlamasıyla aynı paradigma kendiliğinden yararsız/olumsuz bir pozisyona indirgenmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın ana hipotezi; "1980 sonrası geleneksel kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm toplamının, Türk kamu yönetiminde (bürokrasisi) yaşanan gelişmelere; başta idari reformlar olmak üzere yön verdiğini ve biçimlendirdiğini" ileri sürmektedir. Elbette bu minvalde özellikle dejenere kalıplara sığdırılmaya uğraşılan geleneksel kamu yönetimi yorumlamalarından ziyade daha çok ekonomik ve toplumsal gelişmelerin, ilerlemelerin, beklentilerin farklılaşması

neticesinde değişimin biçimlenişine dair bir gönderme temel alınmaktadır. Böylece kamu yönetiminin tarihsel dönemler çizgisindeki şekillenişi selef-halef bir ilişki içerisinde de yorumlanabilmektedir.

Bu çalışmada geleneksel kamu yönetiminin unsurları Eryılmaz (2014: 44-47)'ın yaptığı gibi, (1)-Weber bürokrasi modeli, (2)-Kamusal mal ve hizmet sunumunda bürokrasi dışında alternatif hizmet sunum modellerine (özel sektör eliyle yapılan hizmet modelleri gibi) yer verilmemesi, (3)-Yönetim siyaset ayrımı ve (4)-Özel sektörün yapı ve işleyişinden farklılaşan bir kamu sektörü olarak ele alınmaktadır.

Betimleme girift bir yapı sunsada esas olarak 'kamu' merkezli bir kümelenmeden bahsedilebilir. Tam olarak bu küme toplamları ise çalışma 'hipotezine' dair bir içkinliğe işaret etmektedir. Böylece gelenekselin dolayımları olarak verilen yukarıdaki betimleme çalışmanın 'alt hipotezlerini' oluşturmaktadır. Alt hipotezlerle 'kamu' odaklı bir içkinlikte yükselen gelenekselde, 'özelin' aşkın pozisyonuna dair dönüşümün ortaya konularak değişimin ve dolayısıyla farklılaşmanın yansıtılması hedeflenmektedir. Zira açıkça tespit edilebildiği gibi 1980 sonrası 'özelden' yana ağırlık kazanan bir kamu-özel işbirliği takip edilebilmektedir. Böylelikle bir dönemin başlıca tercihi olan 'kamu', 'özele' göre tercih edilmeyen bir karşılığa dönüşmektedir. İlgili doğrultuda çalışmanın hipotez ve alt hipotezleri bütününde arzu edilen sonuçlara istenilen seviyede ulaşılabilmesi amacıyla literatüre dayalı tarihsel ve betimsel yöntemler takip edilmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi Frederick Taylor'ın 'bilimsel yönetim', 'Woodrow Wilson'ın 'yönetim-siyaset ayrılığı' ve Max Weber'in 'ideal tip bürokrasi' çalışmaları etrafında büyük oranda şekillenmiştir. Geleneksel kamu yönetiminde devlet kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda bürokrasiyi görevlendirirken idari ve siyasi alanların ayrılığına işaret etmektedir. Ayrıca yönetimin özel bir şekli olarak görülen kamu yönetimi, örgütlenişini Weber'in gerçekleştirdiği bürokrasi çalışmalarını temel alarak gerçekleştirmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi; kamu yönetimi gelişim süreci içerisinde tarihsel dönem anlamında en geniş alanı kapsamaktadır. Bu gerçeklik; bir yandan geleneksel kamu yönetiminin derinliğine ve problemlere cevap üretebilme kabiliyetindeki gücü sunmakta, diğer yandan ise çok fazla etki ve etkileşime maruz bırakmaktadır. Öyle ki geleneksel kamu yönetimi I. ve II. Dünya Savaşları ile 1929 ve 1973 ekonomik krizlerilerinde de varlığını sürdürmüştür. Diğer taraftan Dünya Savaşlarını da birer

ekonomik kriz olarak yorumlayabilmek mümkündür. Nihayetinde hem savaş dönemlerinde hem de ekonomik kriz olarak betimlenen dönemlerde geleneksel kamu yönetimi unsurları olarak başta kamu hizmeti ve kamu malı sunumu olmak üzere pek çok alana yönelik planlamalar ve öncelikler tamamen değişmektedir. Kamu yönetimini oluşturan her türlü yapılanma; ekonomide yaşanan ve normal şartların, normal planlamaların dışına çıkılmasına sebep olan kırılmalar ve benzeri her türlü gelişme, 'kamu' kavramının merkezi konuma sahip olduğu geleneksel kamu yönetimini ve dolayımlarını benzer kırılmalara ve bozulmalara zorlamıştır. Sonuç olarak özellikle 1973 krizi sonrası sesini yükseltmeye başlayan eleştirilerinde katkısıyla geleneksel kamu yönetimi kabullerinden uzaklaşılmaya başlanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümü; geleneksel kamu yönetimi, geleneksele yönelik eleştirel yaklaşımlar ve bürokrasi merkezinde ele alınmıştır. Böylece geleneksel kamu yönetimi nitelikleri, öne çıkan teorisyenleri ile yeni kamu yönetimi hareketi ve yeni kamu işletmeciliği gibi eleştirel gelişmelere bu bölümde yer verilmiştir. Bürokrasi ve bürokrasinin kökenleri incelenirken özellikle antik dönemde bürokrasinin ilksel biçimleri çeşitli medeniyetlerdeki gelişmeler doğrultusunda yakalanmaya çalışılmıştır. Daha sonra modern dönemle birlikte bürokrasinin geçirdiği dönüşümlerin izlenmesi adına, mümkün olduğunca bürokrasi düşüncesindeki gelişimin farklı teorisyenlerin yaklaşımları ışığında yansıtılmasına gayret edilmiştir. Zira bürokrasinin tarihsel gelişimini kamu yönetiminin arketip gelişimi olarak da yorumlayabilmek mümkündür.

İdari reform ve idari reform transferi ile başlayan ikinci bölümde, 1980 öncesinin tarihsel gelişmelerine yer verilmiştir. Bu bağlamda Türk Kamu bürokrasisindeki dönüşüm; Osmanlı dönemi, Cumhuriyet dönemi ve çeşitli idari reform gelişmeleri temelinde analiz edilmiştir. Bölüm itibariyle öncelikle Devlet-i Aliyye-i Osmâniyye dönemine ilişkin bürokrasi; bürokratik sınıflar, Babıâli ve Nezaretler gibi kavramlar değerlendirilerek; Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ile Birinci ve İkinci Meşrutiyet ekseninde yaşanan gelişmeler bürokrasi ve idari reform kapsamında ele alınmıştır. Sonrasında Cumhuriyet dönemi ile devam edilerek tarihsel bütünlük korunmaya çalışılmış; bu anlamda dönemin bürokrasi güzergâhı neo-patrimonyal bürokrasi, bürokratik elit, siyasi elit gibi kavramlar etrafında incelenmiştir. Askeri bürokrasinin konumuna ilişkin analizlerinde yapıldığı bölüm Devlet Personel Dairesinin kurulması, Devlet Memurlar Kanunu gibi 1980 öncesi gelişmelerle son bulmaktadır. 1980 sonrası bürokrasiyi şekillendiren, etkileyen gelişmelere ise üçüncü bölümde yer verilmiştir. 1980'li yıllar; bir yandan refah devleti

ve uygulamalarından uzaklaşılırken diğer yandan neoliberal devlet ve uygulamalarına dair bir yakınlaşmanın benimsendiği, ABD'de Reagan, Birleşik Krallıkta Thatcher, Almanya'da Kohl, Türkiye'de ise Özal'la güç kazanan hâkim bir perspektif olarak belirginleşmiştir. Neoliberal devlet; geleneksel kamu yönetiminin onlarca seneye uzanan gelişimleri ve kazanımlarıyla oluşturulmuş kurumlarını ve örgütlenmesini; hantal, detaycı, engelleyici, yavaşlatıcı ve aşırı bürokratik gibi söylemlerle eleştirmiştir. Böylece 'minimal devlet', 'serbest piyasa', 'düzenleyici devlet' gibi kavramlarla ise kendi sınırlarını betimlemiştir. Neoliberal yapılanma olarak da tasvir edilebilecek gelişmeler; ilk seslerini, ekonomik değişim notaları eşliğinde sunsa da, beklenebileceği gibi ekonominin değişimiyle, başta kamu yönetimi olmak üzere her türlü toplumsal ve kültürel alana ulaşılabilen çeşitli etkileri/değişimleri gözlemleyebilmek mümkün olmuştur. Bu kapsamda 1980 sonrası dikkate alındığında kamu yönetiminde yapılan çeşitli araştırmalar, idari reform çalışmalarını da kapsayacak biçimde değerlendirilerek, ilgili dönemde yasal-idari düzenlemeler ve kalkınma planları başta olmak üzere değişimin ve dönüşümün farklı kavramları etrafında, ilgili bölümde incelenmiştir.

1. BİRİNCİ BÖLÜM: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE KAVRAMSAL, TEORİK ESASLAR ÇERÇEVESİNDE BÜROKRASİNİN ANALİZİ

Geleneksel kamu yönetimi başta olmak üzere bu bölümde geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştirel yaklaşımlara yer verilmiş, devamında ise bürokrasi kavramının tarihsel gelişimi ve bürokrasi teorileri incelenmiştir.

1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ

Kamu yönetimi; gelişimini, sömürgecilik etrafında betimlenen dünyada sömürgeciliğin klasikten çağdaşa evrilen değişiminde olgunlaştırmış ve olgunlaştırmaktadır (Yavaş ve Demir, 2015: 92). Geleneksel kamu yönetimi, kamu yönetiminin çeşitli açılardan nispeten sınırlandırıldığı bir dönemine işaret etmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 11). Bu manada geleneksel kamu yönetimi üzerindeki etkileri dikkate alınarak yapılan sıralama dâhilinde ilgili çalışmalarıyla dönemi temsil eden isimler: Max Weber (1864-1920), Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), Frederick Winslow Taylor (1856-1915) ve Henri Fayol (1841-1925)'dur. İlgili isimlerin doğum ve ölüm tarihleri dikkate alındığında geleneksel kamu yönetiminin 19.yüzyılın 'son çeyreğinden' itibaren varlık kazanmaya başladığı ileri sürülebilir. Geleneksel kamu yönetimiyle ilişkilendirilebilecek çalışmalarına bakıldığında ise; tepeden sıkı bir hiyerarşik kontrole dayalı bürokrasi formuyla Weber, siyaset-yönetim ayrımı ile memurların verimli teknikler kullanarak politika tercihlerini gerçekleştirilebileceği düşüncesiyle Wilson ve bilimsel yönetimin rafine edilmiş üretim tekniklerinin sıkı kontrolü yönetimiyle Taylor'ın yer edindiği gözlemlenebilir (Pfiffner, 2004: 8) ve yönetimin (kamu-özel) fonksiyonlara ayrılarak incelenmesinde Fayol'un yer edindiği söylenebilir. Geleneksel kamu yönetimi 'ideal bir idareye' ulaşabilme çabası yanında geleneksel bürokrasiyi tanımlayan özellikleri sunmaktadır (Turan, 2015: 85). Öyle ki bürokrasi; olumsuz olarak ifade edilebilecek pek çok özelliğine rağmen, sistemin muhtemel politik sorunlarından/tıkanıklıklarından bağımsız olarak çalışması ve kendisine yüklenen görevlerin sürekliliğinin sağlanmasında azımsanamayacak bir öneme sahiptir. Bürokrasinin tarih boyunca sürdürdüğü olgunlaşma ve gelişme süreçleri toplamı da bu paralelde değerli ve anlamlıdır.

Refah devleti kavramının güç kazanması, kamu yönetimi ve hizmetinin eş zamanlı olarak güç kazanmasına imkân tanımıştır. Devlet çeşitli alanlarda toplumun

kendisinden beklediği hizmeti sağlamak ve sunmanın çözümü olarak kamu kurumlarını arttırmış ve dolayısıyla daha fazla bürokrasinin önünü açmıştır. Geleneksel kamu yönetimi; kamusal hizmet ve malların hem üretim hem de sunum süreçlerinin kendi kontrolündeki kamu kurumları aracılığıyla sağlanmasını benimsemiş olduğundan, bürokrasinin büyüyen ve çeşitlenen bir izlenim sunması beklenen bir gelişme olarak gözlemlenebilir. Geleneksel kamu yönetiminin bürokratik kurumlarının artan sayılarına benzer biçimde ayrıntılı kurallara ve değişmez algoritmalara gömülmesi; devletin kamusal hizmet, kamusal mal üretim ve sunumunda başlangıçta hedeflediği amacı zorlaştıran bir zeminde yaratmıştır. İlerleyen zamanla 'toplum merkezli' kamusal mal ve hizmet sunumu, 'kural ve bürokratik işlem merkezli' kamusal mal ve hizmet sunumunun ağırlık kazandığı bir eksene taşınmıştır. Kamu çalışanları içinse, devlet tarafından belirlenen kurallara ve bürokratik işlemlere sıkı sıkıya bağlılık 'ideal/arzu edilen' personel biçimi olarak belirginleşmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi, yönetimin farklı türevlerinden kendine münhasır özellikleri ile ayrılan eşsiz bir gerçekliğe sahiptir. Kamunun yönetimi, toplumda yer alan diğer yönetimlerden (piyasa/özel sektör vb.) öncelikli amaç ve hedefleri başta olmak üzere çeşitli nedenlerle ayrılmaktadır. Kamu çalışanlarının verimlilik, performans vb. değerlendirme kriterlerine bakılmaksızın emekli edilinceye değin ilgili kurumda çalışmasının önünde herhangi bir engel olmayışı ya da değişken iktidar kadrolarına nazaran bürokrasi kadrolarının nispeten durağan yapısı geleneksel kamu yönetiminin kendine has yapısına dair ipuçları sunmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde; bürokrasi kadrosunun herhangi bir basamağını dolduran çalışanlar, kurallar etrafında inşa edilen iş süreçleri ve hiyerarşiye (İktidar sahipleri, uzantıları ve amirleri başta olmak üzere) hizmet ederlerken, varlık sebepleri olan toplumunsa arka plana itilmesi gibi bir sonucun oluşmasında başat rol oynayabilirler. Diğer taraftan geleneksel kamu yönetiminin aksine özel yönetim ise toplumun ve/veya hedef kitlesinin beklenti ve taleplerine karşı daha hassas bir konuma sahip olabilmektedir. Waldo'nun belirttiği gibi; kamu yönetimi ve özel (sektör) yönetim, aynı cinsin iki türüdür fakat her birinin türünü belirleyen kendilerine ait değerleri ve teknikleri vardır (Waldo, 1956: 127).

Geleneksel kamu yönetiminin örgütlenişi ağırlıkla Weber'in bürokrasi çalışmalarına dayanmaktadır (Eryılmaz, 2014: 44-45). Weber bürokrasi modelinin özelliklerini şu başlıklar halinde sıralayabilmek mümkündür:

a) Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı

b) Otorite-Hiyerarşi

c) Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması

d) Uzmanlaşma

e) Gayrişahsilik

f) Kariyer Yapısı

g) Kurallar Sistemi

h) Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması (Eryılmaz, 2013: 60-63).

Yukarıda verilenler ışığında Weber bürokrasisinin örgütleniş niteliği üç ana tema altında toplanmaktadır:

> Görev ve yetkilerinin nesnel ve kişisel olmayan kurallarla tanımlanmış olması, üst düzeydeki otoritenin ast düzeydeki otoriteyi denetim ve gözetimi altında tuttuğu baskıcı bir hiyerarşik yapının, başka bir deyişle, kurallarca tanımlanmış katı bir denetim ve yaptırımlar sisteminin varlığı ve nihayet, teknik nitelikleri uyarınca 'bir ömür boyu' örgütte kalmak ve görevini tek ya da başlıca uğraşı olarak herkes için eşit ve kişisel düşüncelerden uzak biçimde yerine getirmek üzere atanmış memurlardan oluşması (Gülmez, 1975: 63).

Weberyan bürokrasi veya Weber bürokrasisi olarak tanımlarına ulaşılabilecek olan bürokrasi modeli Alman asıllı sosyolog Max Weber'e dayanmaktadır. Weber ünlü eseri ekonomi ve toplumda 'modern bürokrasinin karakteristiklerine' ve 'memurun bürokrasideki konumuna' şu çerçevede değinmektedir:

1- Devlette 'bürokratik daire' veya özelde 'bürokratik girişim' üç unsura dayanır;
2- Üç unsurdan; birincisi, düzenli çalışmaların 'resmi görevler' olarak adlandırılması; ikincisi, görevlerin gerçekleşmesi için 'emir verme' yetkisi; üçüncüsü, görevlerin sürekliliği için verilen haklara dair gerekli tedbirler alınır;
3- Böylesi bir bürokrasi sadece 'modern devlette' ve 'ileri kapitalist kurumlarda' gelişebilir;
4- Daire hiyerarşisi üstün altı denetlediği üst-alt sistemini öngörür;
5- Modern dairenin yönetimi 'yazılı belgeler' ile memurlar ve kâtipler personeline dayanır;
6- Uzmanlaşmış daire yönetimi 'uzmanlık' alanında eğitimi gerektirir;
7- Tam gelişmiş daire, memurun 'tam çalışması kapasitesini' gerektirir;

8- Daire yönetimi genel kuralları takip eder, zira daire yönetiminin kurallara indirgenmesi onun doğasında içselleştirilmiştir, böylece somut düzenleme imkânı yaratılmaktadır;
9- Memur açısından daire yönetiminin 'amacına olan bağlılık' sürekli ve garanti altındaki bir 'ücretle' yeterli hale gelmektedir; esasen bu doğrultuda memurun 'kariyeri' de şekillenmekte daha üst görevlerde daha iyi şartlar ve ücretler sağlanmaktadır (Weber, 2012b: 323-326).

Weber 'bürokrasi modelinin' gelişimini yukarıda da belirtildiği üzere iki başlıkta sınırlamıştır. Bunlardan birincisini 'modern devlet' diğerini ise 'ileri kapitalist' toplumlar olarak betimlemiştir. Geleneksek devletin; meşruiyet ve egemenlik kaynaklarının topluma dayandırılması düşüncesinde yaşanan gelişmeler doğrultusunda ulaşılabilen modern devlet, 19. ve 20. yüzyıllarda ilgili düşüncelerde yaşanan değişim/dönüşümlerle 'ulus devlet' olarak belirginleşmiştir (Arslanel ve Eryücel, 2011: 2-3). Kapitalizm ise; bir yandan Marx'ın belirttiği gibi iş gücünü metalaştırmakta diğer yandansa Weber'in yasal-ussal temelli bürokrasisinde demir kafese hayat vermektedir (Aydın, 2010: 17). Diğer taraftan ulus devlet yönündeki gelişmeler milliyetçi bir faktör olmaksızın İngiltere'de gerçekleştiği gibi kapitalizme eşlik eden bir olgu olarak da inşa edilebilmektedir (Akbulut, 2014: 39-40). Böylece Weber'in yapmış olduğu 'modern devlet ve kapitalizm' sınırlamalarını kümelendirebilmek mümkün hale gelmektedir. Bu doğrultuda ilgili kümelenme modern devlet, bürokrasi ve kapitalizm arasında yükselen bir birliktelik olarak belirginleşmekte, bu ise iktidarı elde etme yöntemlerini farklılaştırmaktadır. Zira modern devlet örgütlenmesinde politik erke ulaşma savaşı; hiyerarşik temelde düzenlenmiş makamlar ve makamlardaki memurların gayri şahsi ve kamusal sorumluluklarının, yetkilerinin ötesinde ilgili makam ve memurları kontrol altına almayı, elde etmeyi, etkilemeyi de gerektirmektedir (Poggi, 2016: 118-119).

Sonuç olarak; geleneksel kamu yönetiminin oluşumunda farklı devletler veya kültürler tarafından Weber bürokrasi modeli az veya çok temel alınmıştır. Devletin toplumla olan etkileşiminde toplumun beklentileri, talepleri ve ihtiyaçları doğrultusunda büyüme ve olgunlaşma süreci devam eden bürokrasi pek çok olumsuz eleştirinin ilk hedefi olmasına rağmen sosyal-ekonomik eşitsizlikler, sınıfsal-bölgesel farklılıklar başta olmak üzere pek çok problemin etkin ve kesintisiz çözümünü sağlayabilen bir yapıya sahiptir. Özellikle dikkat edilmesi gereken unsur ise bürokrasinin esas varlık sebebi olan toplumun beklenti, talep ve görüşleriyle

zenginleştirilerek sürekli olarak geliştirilmesinin sağlanabilmesidir. Bu bağlamda bürokrasiyi tanımı yapılmış ezbere hazır bir realite olarak görmekten ziyade; gelişimi ve olgunlaşmasını, toplumun gelişmesi ve olgunlaşması paralelinde devam ettirebilecek bir kavram olarak addetmek daha anlamlı olacaktır.

Weber kariyer, gayrişahsi, hiyerarşi, detaycı kurallar ve biçimsellik üzerine yükselen bir bürokrasi kavramı ile geleneksel kamu yönetiminde yer alırken; birinci dünya savaşı boyunca ABD başkanlığı (1913-1921) yapmış olan Wilson siyaset-yönetim ayrımı üzerine gerçekleştirdiği çalışmalarla geleneksel kamu yönetimindeki yerini almıştır. Özellikle öne çıkan çalışması ise 'idarenin incelenmesi' isimli makalesidir. Makale 2017 senesi itibariyle de çalışmalarına devam etmekte olan "Political Science Quarterly" dergisinde "The Study Of Administration" ismiyle 1887 senesinin haziran ayında yayınlanmıştır. Wilson makalesinde; yönetim bilimini, 2200 sene önce başlayan siyaset bilimi çalışmalarının en son meyvesi olarak nitelendirmiştir (Wilson, 1887: 198). Wilson'ın makalesinde dikkat çeken unsurlar şu maddeler altında sıralanabilir:

1-)Hiç kimse idareyi devlet ilminin bir dalı olarak sistematik bir şekilde incelememiştir. İlgili döneme kadar yazılan tüm yazılar devletin anayasası, mahiyeti, egemenliğin özü, monarşinin demokrasiyle çarpıştığı teorik alan, oligarşinin ayrıcalıklı alan istemesi gibi konulardan oluşmaktadır.

2-)İdari görevler uygulanacak siyasetin standartlaştırılmış kurallarına sistematik bir şekilde uydurulmalıdır bu manada şimdiye dek sahip olmadığımız bir şeye sahibiz: İdarenin ilmine.

3-)Eskiden hükümet bir sarayın kaprislerine ayak uydururdu bugün bir milletin görüşlerine uymak zorunda. Devletin işlerini kolaylaştıracak, işlerini özel teşebbüsten farklı kılacak, teşkilatını kuvvetlendirecek, görevlerini sadakatle yapacak idare ilminin varlığıdır.

4-)İdare ilmini biz bulmadık 'ilim doktrinini Avrupa'da' buldu. Hedefleri, örnekleri, şartları, hemen istisnasız yabancı ırkların tarihçilerine ve yabancı sistemler ve ihtilallerden edinilen derslerdir.

5-)50 yıl önce çürümeye başlayan bir devlet personel sistemini anayasamızın eksikliğinden dolayı şimdi temizlemeye başladık.

6-)İdare bir demokraside monarşiye nispetle daha güç teşkilatlanır. 'İnsanlığın büyük çoğunluğu gayri felsefidir' ve bugünlerde insanlığın çoğunluğu oy kullanmaktadır.

7-)İdare bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır.

8-)Her ne kadar siyaset idareye vazifeler yüklüyorsa da; 'idari meseleler siyasi meseleler' değildir. Siyaset devlet adamının idare ise teknik memurun alanıdır. Siyaset idarenin yardımı olmaksızın hiç bir şey yapamaz fakat idare buna rağmen siyaset değildir.

9-)Siyaset ve idare arasındaki 'ayrılık' tartışma gerektirmeyecek kadar açıktır. Kamu idaresi, kamu hukukunun teferruatlı ve sistematik uygulanışıdır. Kamu idaresinin kontrolünde halk 'yetkili bir tenkitçi' rolü oynamalıdır.

10-)Teknik eğitim görmüş devlet personel sistemi bugün elzem bir hale gelmiş bulunuyor. Özel eğitime tabi tutulmuş, gerekli hiyerarşi ve disiplinin hâkim olduğu mükemmel bir teşkilatın içine yerleştirilmiş olan bir grup devlet memurunun birçok kimsenin gözünde 'ayrı bir memur sınıfı' gibi görünecektir.

11-)Bürokrasi ancak bütün devlet personeli sisteminin amirleri ve maiyetinin halkın siyasi hayatından uzak bulunduğu yerde ortaya çıkabilir. Kamu işlerinde özel bir eğitim görmeksizin gösterdiğimiz deha, bizi idarede yaptığımız gaflardan kurtaramamaktadır.

12-)İdare ilminin emniyetle ve fayda sağlayacak şekilde ödünç alabilmek için temel yapısına farklı şartlarımızı işlemek gerek. Amerika için idare ilminin dayanacağı prensipler demokratik kuralların özü olmalıdır. Kozmopolit düşüncenin ne yapmalı metodu yerine, her zaman Amerikan faydacı düşüncesine uyarak nasıl yapmalı usulüne başvurulmalıdır (Wilson, 1887:197-222; Abadan, 1961: 53-74; Kissinger, 2000: 23-54).

Yazında Wilson'un kamu yönetiminin kurucusu (kurucularından) olduğu ya da olmadığı şeklinde çeşitli tartışmalar yapılarak Prusya ve Fransa da Wilson tarafından gerçekleştirilen ayrımın Wilson'dan çok önceleri yapıldığı vurgulanmaktadır (Saklı, 2013a: 285-287). Fakat Wilson hâlihazırda Büyük Frederick ile Prusya'da ve Napolyon'la ise Fransa'da idari teşkilatlanmanın geliştiğini özellikle belirtmiştir (Wilson, 1887: 204-205). Prusya, Fransa ve Amerika arasında farklı olan gerçek ise: Büyük Frederick'in Kral, Napolyon'un İmparator Wilson'un ise halk tarafından seçilmiş oluşudur. Bu bağlamda yukarıda maddeler halinde de aktarılmaya çalışıldığı üzere Wilson 'halkın düşüncesi, halkın beklentisi' gibi tanımlamalar ve siyasi-idari ayrımı demokrasi üzerine inşa etmesiyle öncekilerden farklılaşmaktadır. Diğer taraftan siyasi-idari ayrım Weber açısından değerlendirildiğinde Wilson'a benzer bir

biçimde idare ile siyaset arasındaki ayrımı kabul ettiği ve siyasetçi ile bürokrasi kadroları arasında belirgin bir farklılık olduğunu göstermiştir (Güven, 1976: 50-51).

Taylor; 20.yüzyılın ilk çeyreğinde gerçekleştirdiği çeşitli çalışmalar ve 'Bilimsel Yönetim Yaklaşımı' ile bilimin bir konusu olarak yönetimi inceleyen ilk kişidir (Yüksel ve Aykaç, 1994: 83). Bu bağlamda Taylor 'Bilimsel Yönetimin İlkeleri' isimli kitabıyla geleneksel kamu yönetiminde Weber ve Wilson ile birlikte anılmaktadır. "The Principles Of Scientific Management" isimli 1911 basımı kitabının giriş bölümünün başlangıcını Başkan Roosevelt'in "Ulusal kaynaklarımızın korunması sadece ulusal verimlilik sorununa ön hazırlıktır" (Taylor, 1911: 5) sözleriyle yapan Taylor'ın eseri; giriş, bilimsel yönetimin temelleri ve bilimsel yönetimin ilkeleri başlıklarından oluşmaktadır. Taylor çalışmalarıyla pek çok olumsuz eleştirinin muhatabı olmasına karşın sistemli ve verimli üretimin temellerini atmıştır (Asunakutlu ve Çoşkun, 2005: 172-175). Bu sonuca ulaşmasına kaynaklık eden bilimsel yönetimi ise kendisi şu şekilde özetlemektedir:

Pratik yöntem değil bilimin yöntemi,

Anlaşmazlık değil uyum,

Bireycilik değil işbirliği,

Sınırlı çıktı yerine azami çıktı,

Her insanın en iyi verimi ve refahı için geliştirilmesi (Taylor, 1911: 140; Taylor, 2016: 106-108).

Bilimsel yönetim çalışmasını yukarıdaki gibi özetleyen Taylor; diğer yandan işçilerin çalışma ortamları içerisindeki sosyal-psikolojik gereksinimleri ve beklentilerini göz ardı ederek işçileri üretimin etken bir unsuru olarak sınırlamıştır. Bu sınırlama oluşumundaki temel sebeplerin başında ise takıntılı kişiliği gelmektedir (Erturgut ve Soyşekerci, 2010: 12-13). Sonuç olarak Taylor'un bilimsel yönetim çalışmaları makineler yanında işçilerin arzulanan biçimde başta verimlilik olmak üzere sistem içerisinde hedeflenen beklentiler doğrultusunda konumlandırabilmesini amaçlamıştır (Akbıyıklı ve Koç, 2016: 14-15). Başka bir deyişle Taylor yönetim problemlerinin çözümünde bilimsel yöntemi kullanmıştır. Diğer taraftan kamu yönetimindeki değişimi; üç farklı tarihsel dönem üzerinde temellendirilen, üç farklı model olarak sınıflandırabilmek mümkündür. Bunlar 19.yüzyılın sonlarından 1980'li yılların başlarına dek uzanan geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yılların sonlarından 21.yüzyılın başlarına uzanan kamu işletmeciliği modeli ve son olarak da

kamu yönetişimciliği modelidir (Osborne, 2006: 377-378). Bu bağlamda; geleneksel kamu yönetiminin öne çıkan niteliklerini şu şekilde özetleyebilmek mümkündür:

1-'Bürokratik' sistem, önceden belirlenmiş kurallar, prosedürlere uygunluk, meşruiyet odaklı, politika yapma-uygulama ayrımı, merkezileşmiş hükümet;

2-'Kapalı sistem', organizasyon/kuruluş temelinde iç bürokratik ve idari dinamikler, dış çevreye ilgi yetersiz;

3-Mikro düzeyde kurallara, yönetmeliklere, prosedürlere uygunluk aranması;

4-'Hiyerarşik' iç ilişkiler; karar verme otoriter ve kesin;

5-'Kamu tekeli'; kamu hizmetlerini sağlamada tek yöntem 'kamu sektörü ethosu';

6-'Kullanıcı'; vatandaş pasif bir konu;

7-Kullanılan kaynaklara/girdilere, özellikle finansal kaynaklara/girdilere odaklılık;

8-Yönetim modeli prosedüre dayalı, araştırma yöntemi kurumsalcılık, politika sistemi odaklı;

9-Teorik kökenleri 'kamu politikası ve politik bilim', devletin doğası 'üniter' (Lacovino, Barsanti ve Cinquini, 2015: 65-70; Runya, Qigui ve Wei, 2015: 12-13; Zia ve Khan, 2014: 435; Osborne, 2006: 383; Hood, 1991: 4-5).

1.1.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri

Geleneksel kamu yönetiminin W.Wilson, M.Weber ve F.Taylor etrafında şekillenen bütününde M. Weber ilk defa sistemleştirdiği bürokrasi kavramı ile diğerlerinden ayrılmaktadır. Zira geleneksel kamu yönetimi örgütlenişini büyük oranda Weber'in bürokrasisi çerçevesinde inşa etmiştir. Weber, çalışmaları doğrultusunda geliştirdiği ideal tip bürokrasi modeline dair çeşitli temel ilkeler belirlemiştir. Bunları şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:

1- Yasalarla düzenlenmiş 'yetki alanı'
2- Otorite (daire) 'hiyerarşisi'
3- Yönetimin 'yazılı belgelere' dayanması
4- Uzmanlaşma
5- Gayrişahsilik
6- Kariyer yapısı
7- (Genel) Kurallar sistemi

8- Kamu ve özel hayatın ayrışması (Eryılmaz, 2013: 60-63; Weber, 2012b: 322-326; Gülmez, 1975: 61-62).

Kamu yönetimi şemsiyesi altında belirlenmiş çok boyutlu ve çok yönlü pek çok görev bulunmaktadır. Görevlerin çok sayıda ve farklı nitelikler, ihtiyaçlar gerektiren doğası ise yetkileri ve yetki alanlarının sınırlandırılmasını zorlaştırmaktadır. 'Resmi yetki alanları' ilkesi mevzuat aracılığıyla gerçekleştirilen düzenlemelere dayandırılmakta ve üç tema üzerinde yükselmektedir. Bunlar kamu bürokrasisinin görev ve amaçlarının belirli ve sürekli bir sistem içerisinde varlığını sürdürdüğü 'resmi görevler', resmi görevlerin gerçekleştirilebilmesi için 'emir verme yetkisi' ve resmi görevlerin yerine getirilmesi amacıyla belirli yöntemsel önlemlerin alınması (Weber, 2012b: 323) olarak sıralanabilmektedir.

Hiyerarşi "iktidar, imtiyaz ve otorite dağılımının hem sistematik hem de eşitsiz olduğu sistemleri tanımlamak amacıyla kullanılmakla" (Cevizci, 2010: 787) birlikte dinsel, kamusal ve özel alanlarda, organizasyonlarda, çeşitli gruplarda vb. yapılanmalarda sosyal ilişkileri düzenleyen en temel özelliklerden birisidir (Magee, 2008: 3). Benzer biçimde kamu yönetiminin üstlendiği görevler icra edilirken otorite hiyerarşisi ve dolayısıyla hiyerarşik bir temel alınmaktadır. Böylece hiyerarşik sınıflandırma temelinde alt olarak tanımlananlar üst olarak tanımlananlar doğrultusunda hareket etmekte ve dolayısıyla onların denetim ve kontrollerine tabi olmaktadırlar. Weber 'daire hiyerarşisinde' monokrasi ve temyiz kavramlarına dikkat çekerek daire hiyerarşisinde alt dairelerin kararlarının üst dairelere temyiz edilebileceğini ve bürokrasinin gelişmesi ile hiyerarşinin monokratik bir yapıya doğru evrileceğini öngörür (Weber, 2012b: 324).

Yazılı belgeler bürokrasi içerisinde hem rutin işlerde sürekliliğinin ve ortak hareket imkânının sağlanmasında, hem de çalışan personelin sürekli değişimi sırasında yaşanan çeşitli problemlerin ötelenmesinde öne çıkabilmektedir. Diğer taraftan yazılı belgeler bürokrasinin yönetimi esnasında, yönetimi destekleyici ve işlevlerini kolaylaştırıcı kayıtların saklanabildiği dokümanlar olarak da değerlendirilebilmektedir. Ayrıca yazılı belgeler şartlara uygunluğun kanıtını sağlamak için oluşturulmakta ve ilgili belgeler kayıt altına alınarak gerekli işlemler belirli bir döngü içerisinde kendini yinelemektedir (Theuvsen, 2004: 3). Modern dairenin yönetimini yazılı belgeler, memurlar ve kâtiplere dayandıran Weber ise yazılı

belgelerin saklanması, arşivlenmesi ve dairenin diğer maddi aygıtları ile memurlar kümesi toplamını 'bureau (büro)' olarak tanımlamıştır (Weber, 2012b: 324).

Uzmanlaşma, gayrişahsilik, kariyer yapısı, kurallar sistemi, kamu ve özel hayatın ayrışması ilkeleri bürokrasi içerisindeki temel unsurlardan birisi olan personel merkezinde tanımlanmakla birlikte bürokrasinin nitelikleri ve sınırlarını da belirginleştirmektedir. Kamu ve özel farklılaşması kendi özel alanında yaşamını sürdüren personelin büroda çalışmaya başlaması ile ortaya çıkan bir ayrıma dikkat çeker. Temel olarak ayrım resmi iş-kişisel iş, resmi görev-kişisel görev, resmi mülk-kişisel mülk vb. doğrultuda gerçekleşmekte ve böylece bürokrasinin modern olarak yorumlanabilecek örgütlenmesi daire ile personelin özel konutunu birbirinden farklılaştırmaktadır (Weber, 2012b: 324). "Uzmanlaşma, işbölümünün bir sonucu" (Eryılmaz, 2013: 62) olarak yorumlanabilmesinin yanında modern olarak betimlenen daire yönetimlerinde uzmanlaşma, eğitim gerektiren bir konumu da ifade etmektedir (Weber, 2012b: 325). Kurallar sistemi ve gayrişahsilik kendi içlerinde bir bütünlük oluşturmaktadır. Zira kurallar sistemi ile ifade edilmek istenen bürokrasinin soyut kurallara bağlanmasını vurgularken, gayrişahsilik personelin kendi duygu ve düşüncelerinden bağımsız olarak kurallara göre görevlerini yerine getirmesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2013: 62; Weber, 2012b: 325). Kariyer yapısında memur işe başlamasıyla "garanti bir geçim sağlanması karşılığında dairenin amacına bağlılık görevini" (Weber, 2012b: 326) kabul etmiş olarak değerlendirilebilir. Memur kamu görevlerinin gerçekleştirilmesi süreci içerisinde kendisi için daha önceden belirlenen bir kariyeri izler. Esasında farklı isimler, roller ve statüler şeklinde ifade imkânı bulsa da memurun kariyeri; önem sıralamasında daha düşük olan bir konum ve gelirden, önem sıralamasında daha yüksek olan bir konum ve daha fazla gelirden ibarettir (Weber, 2012b: 330). Sonuç olarak 1980'e kadar olan dönemde Türk kamu bürokrasi dâhil olmak üzere bürokrasinin yapı ve işleyişi Weber'in belirlediği bu eksende gelişmiştir.

1.1.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu

1929 senesinde dünyayı geniş ölçekli olarak biçimlendiren ekonomik kriz ilk izlerini New York borsasında beklenmedik ve öngörülemeyen bir şekilde tüm hisse senetlerinde büyük düşüşlerin yaşanmasıyla göstermiş, sonrasındaysa genişleyen ölçekte etkilerini belirginleştirmiştir. Krizin derinleşen bir boyut kazanması ile birlikte bir yandan şirketlerin kâr büyüklükleri, ekonomik yatırımlar hızla düşmeye başlamış

diğer yandan iflaslar ve işsizlik hızla yükselmiş ve dahası dönemin liberal iktisat teorisi krize tatminkâr bir cevap üretememiştir (Eren, 2005: 20-21). Bu bağlamda cevap üretebilmek amacıyla; ilk önemli adım dönemin ABD Başkanı Roosevelt'in 'New Deal' olarak isimlendirilen politikaları olmakla birlikte, esas çözüm Keynes'in 'Genel Teori' adlı kitabında ifade ettiği şekliyle biçimlenme imkânı kazanmıştır (Alp, 2009: 267).

Keynes'in kitabında ortaya koyduğu temel çıkış noktası ekonomik talepte devamlılığın sağlanabilmesi için devletin çeşitli harcamalar yapabilmesine, eksik istihdamı dengelemesine ve dolayısıyla devlet müdahalelerine dayanmaktadır. Başka bir ifade ile Keynes liberal iktisat teorisini reddederek devletin piyasalara müdahalesini meşrulaştıran bir yaklaşımı benimsemiştir (Eren, 2005: 22). Bu bağlamda Keynes'le birlikte ekonomik kriz sonrası devletin kamusal alandaki pozisyonu güçlenmiş, ekonomideki etkinliği artmış ve özellikle sosyal açıdan sağlayacağı desteklerin önü açılarak devletin sosyal refah devleti olarak biçimlenmesi sağlanmıştır (Bayraktar, 2012: 248). Devletin ekonomiye müdahale edebilmesindeki meşruluğun güçlenmesine paralel biçimde devletin müdahalede bulunduğu alanlar giderek çok geniş bir zemine yayılmıştır. Keza kamu kaynakları refah devleti paralelinde sosyal ihtiyaçların karşılanmasını da sağlamıştır (Kurşun ve Rakıcı, 2016: 136). Ayrıca sosyal devlet anlayışının gelişmesi doğrultusunda sağlık, eğitim, asgari gelir, konut ve sosyal güvenlik gibi alanlarda devletin toplumu destekleyici müdahalesi genişlemiştir (Toprak, 2015: 153-154). Devletin müdahale alanlarının büyümesine benzer biçimde devletin kamusal alandaki varlığı ve kamu bürokrasisi de büyüyerek geniş bir alana yayılmıştır. Başka bir ifade ile kamusal hizmetlerin hem üretiminde hem de dağıtımında refah devleti politikaları baskın bir rol oynamıştır. İlgili rolün icrası ise yine kamu aracılığıyla ve dolayısıyla giderek büyüyen bir bürokrasi ile sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece denilebilir ki kamu yönetimi sosyal yardım hizmetlerinden ruhsat hizmetlerine kadar pek çok ve farklı alanda monopol bir eksene sahip olmuştur (Eren, 2002: 66-67). Nihayetinde dönem itibariyle devletin müdahale alanının genişlemesi ile bürokrasi kamusal hizmetlerin sunumunda benzer bir genişlemeyi yansıtmış, böylece kamusal hizmetlerin üretim ve dağıtımında bürokrasinin yoğun ve baskın konumu diğer seçenekleri ötelemiştir.

1.1.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi

Yazında yönetim siyaset ayrımı konusunda yapılan tartışma Wilson'ın görüşlerine dayanmaktadır. Wilson, 'İdarenin İncelenmesi' isimli 1887 tarihli makalesiyle yönetim ve siyaset arasındaki ayrımın herhangi bir tartışmayı gerektirmeyecek kadar açık olduğunu vurgulayarak yönetim problemlerinin siyasi problemler olmadığını ileri sürmüştür (Wilson, 2016: 14). Yönetim ve siyasi problemler ayrımıyla Wilson'un esasen ortaya koyduğu çerçevede siyaset; politika oluşturma, politik hedefler belirlemeye odaklanmakta, yönetim ise belirlenen politikalar doğrultusunda oluşan emirleri, kuralları vb. uygulamaya odaklanarak bu çizgide birbirinden ayrılmaktadır. Diğer taraftan ilgili ayrımla hedeflenenlerin temelinde siyasal alanın yönetim üzerindeki tasarrufunu sınırlandırarak bürokrasinin siyasallaşmasının önüne geçilmesini sağlama, bürokrasinin görevlerini icra ederken tarafsızlığını güçlendirme ve toplumun genel çıkarlarına hizmet eden bir yapı oluşturmak istenmiştir. Wilson bu durumu "siyaset idarenin yapacağı görevleri belirlese de, kurumları yönlendirmesine izin verilmemelidir" biçiminde açıklamıştır (Wilson, 2016: 13).

Gelişmiş ve modern olarak tanımlanabilecek bürokrasinin hizmetlerini sunduğu siyasal patronun konumu; monark, halkın seçtiği cumhurbaşkanı veya parlamento olması fark etmeksizin bürokrasiye karşı stajyer bir konuma sahiptir. Fakat geçmişte de olduğu gibi memurun ekonomik olarak çok zayıf ve düzenli maaşa bağımlı yaşamı yöneticilerin kuvvetini arttırmaktadır (Weber, 2012b: 358-360). Hâkimler, memurlar, askerler vb. oluşan bürokratik aygıt üzerindeki tasarruf "doğrudan itaat ettiği ya da ihtiyaç halinde hizmetine koştuğu gücün ellerindedir" (Weber, 2012b: 756). Siyasal makamların denetimi ise ilgili tasarruf içerisinde değerlendirilebilir. Böylece denetim çerçevesinde siyasal makamlar memurun düzenlediği belgelerin incelenmesi, memurun sorgulanması, işten atma vb. seçenekleri kullanarak bürokrasiyi etkili bir biçimde denetleyebilir (Weber, 2012b: 780).

Siyasal kuvvetin bürokrasi üzerindeki tasarrufu; bürokrasinin siyasallaşması, taraf tutarak hareket etmesi vb. gelişmeleri doğurabilmekte ve böylece bürokrasinin adalet ve eşitlik ilkelerinden uzaklaşabilmesine imkân sağlayabilmektedir. Örneğin; siyasal makamlar veya uzantıları bürokratik yönetimler üzerinde baskı ve zorlayıcı tutumlarla kendi istekleri doğrultusunda kararlar aldırabilmekte veya toplumun genel çıkarlarını öteleyerek kişi veya daha dar grupların çıkarlarına (liyakatsiz işe almalar,

çeşitli üst düzey bürokratik atamalar, faizsiz kredi imkânları vb.) hizmet eden bir bürokrasi yaratabilmektedirler (Tutum, 1976b: 11).

1.1.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi

Geleneksel kamu yönetiminin ayırt edici özelliklerinden bir diğeri kamu yönetiminin özel sektör yönetiminden farklı olduğu esasına dayanmaktadır farklılığın temeli, öncelikler ve hedefler arasındaki ayrımla ilişkilidir. Zira özel sektör kar hedefi önceliğiyle hareket ederken, kamu yönetimi kamu yararı önceliğini hedeflemektedir. Kamu yönetimi ve özel sektör arasında yönetim temelinde yükselen mali, idari vb. çeşitli benzerlikler olmakla birlikte farklılıklarını siyasal çevre, kamu yararı, serbestlik, sosyal maliyet, siyasi liderlik, kurumların yapısı, hakemlik, kamu gücü, kuralların yoğunluğu şeklinde sıralayabilmek mümkündür (Eryılmaz, 2014: 17-23). Özel sektör çoğunlukla yoğun rekabet ortamı içerisinde yer aldığından varlığının devamı için değişen koşullara eş zamanlı veya daha öncesinde uyum sağlama kabiliyeti geliştirmiş olmalıdır (Kaya ve Uysal, 2016: 31). Kamu yönetiminin ise politik olarak belirlenen hedefler doğrultusunda görevlerini gerçekleştirirken rekabet ortamı içerisinde yer aldığını söyleyebilmek güçtür.

Kamu yönetimi ‘kamu gücü’ gibi karşı tarafın rızası olmaksızın tek taraflı kararlar alabilirken, özel sektörden farklı olarak sosyal maliyet, sosyal fayda, kamu yararı gibi unsurlara göre verilen görevlerini gerçekleştirmektedir (Eryılmaz, 2014: 18-23). Başka bir ifade ile kamu sektörü bilhassa demokrasinin özelliklerini gözeterek hareket eder (Öztürk, 1999: 16). Elbette kamu sektörünün farklı alanlardaki görevlerini gerçekleştirirken demokrasi çerçevesinde hareket etmesi arzu edilen bir beklenti olmakla beraber bürokrasinin tamamında bu beklentinin karşılık bulması zaman içerisinde olgunlaşacak bir gerçeklik olarak değerlendirilebilir.

Kamu yönetimi politika belirleyici tarafından kendisinden gerçekleştirilmesini istediği görevleri yerine getirmede siyasal çevrenin etki ve denetimlerine açık bir konuma sahipken bu paralelde özel sektör kamu yönetimine göre daha fazla serbestliğe sahiptir (Eryılmaz, 2014: 20). Kamu yönetiminin siyasal çevrenin etkisi altındaki pozisyonunu yönetimi yıpratan ve yozlaştıran bir olumsuzluk olarak değerlendirebilmek mümkündür. Fakat bu gerçeklik özel sektörü tamamen olumlu ve kusursuz bir çizgiye taşımaya yetmemektedir. Zira kamu sektöründe sosyal maliyet, sosyal fayda ve kamu yararı temaları, özel sektörün önceliği olan maksimum kar elde etme önceliğinin çok daha önlerinde yer almaktadır.

1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNE YÖNELİK ELEŞTİREL YAKLAŞIMLAR

Geleneksel kamu yönetimine yönelik gerçekleştirilen eleştirilerin başlıcalarını; yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti, kamu değeri yaklaşımı ve postfordizm olarak sıralayabilmek mümkündür.

1.2.1.Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

Yeni-eski kelimeleri çok farklı anlamları ve boşlukları karşılayabilme yeteneğine sahip olduklarından 'Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Hareketi' ile karşılanmak istenenin 'ne olduğu' pek çok çalışmanın esasını oluşturmaktadır. YKY'nin konumunu, eski kamu yönetimi veya daha çok ifade imkânı bulan şekliyle geleneksel kamu yönetimi şeklinde tanımlanandan farklılaşan, ayrılan biçiminde ifade etmek mümkündür. Elbette 'geleneksel ve yeni' arasındaki farklılık beyaz-siyah zıtlığındaki gibi keskin bir biçime sokulamayabilir. Bu bağlamda YKY'nin 'yeni' olarak tanımlanmasının kökenini 'sosyal adalet ve sosyal eşitliğin' kamu yönetimi paradigmasının merkezi değerleri arasına taşıma gayreti olarak betimlemek mümkündür (Özgür, 2014: 183).

Gelenekselin yerini yeniye veya farklı olana bırakması ise var olanın var olurken konumlandığı nesnelerinde yaşanan bir değişime işaret etmektedir. Başka bir ifade ile var oluş amaçlarını artık yerine getiremediği ya da yetersiz olarak değerlendirilen kavramlar atıl pozisyona çekilmek istenmektedir. Pek çok alanda gerçekleşen veya talep edilen değişim ise ekonomik kriz veya savaş dönemlerinin olağanüstü şartlarından büyük oranda beslenebilmektedir. Böylece krizler ve/veya olağanüstü dönemlerinde ciddi katkılarıyla yönetimin/yönetimlerin üzerinde oluşan baskıların etkisiyle yeni çözüm yolları aranabilmektedir. Yeryüzü tarihinde pek çok zamanda ve çok da farklı olmayan benzer denilebilecek olaylarda da görülebileceği üzere ekonomik çıkmazların toplum üzerinde artan etkisi bir zaman sonra ya iktidarı ya da iktidarın biçimini veya her ikisini birlikte değişime zorlayabilmekte ve çoğu defalarda bu değişimler/dönüşümler gerçekleşmektedir.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası ABD'nin küresel sahada üstlendiği rollere yönelik çeşitli eleştiriler yoğunluk kazanmıştır. Öyle ki; Vietnam Savaşı gibi gelişmeler dolayısıyla büyüyen, başta kampüs hareketleri olmak üzere farklı eylemler kendini göstermeye başlamıştır. İlgili eylemlerinde etkisiyle ABD'nin 'küresel

jandarma, politik misyoner' gibi sıfatları eleştirilerek ilgili alanda tüketilen kaynağın ulusal problemlerin ve 'eşitsizliğin' giderilmesine yönlendirilmesi ve yönetimin bu yönde adımlar atmasına dair beklentiler kuvvetlenmiştir. Temelde sosyal-toplumsal eşitlik, hakkaniyet ve benzeri kavramları kullanan bir izlenim sunan (Üstüner, 1995: 62-63) YKY ise yukarıda değinilen bir atmosferde çalışmalarına başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimini "asla itiraz kabul etmez bir inanç değildir" (Waldo, 2016: 207) şeklinde yorumlayan Dwight Waldo YKY'ye yön veren isim olarak belirginleşmiştir. Zira yeni kamu yönetimi hareketi D. Waldo'nun çalışmaları ve çabalarıyla ilk adımlarını atmaya başlamıştır. Özellikle Minnowbrook Konferansı (Her yirmi yılda bir yapılmakta) olarak anılan konferans YKY hareketi açısından anlamlı bir yere sahiptir. İlk konferansı düzenleyen Waldo, katılımda 35 yaşından küçük olmak şartı getirmiştir. Böylece belirli yaş aralığına sahip insanlar arasındaki düşünsel farklılaşmayı da gözlemlemeyi hedeflemiştir. Konferans sonucunda Waldo, kimlik bunalımının kaynağını klasik kamu yönetimi anlayışında bulur ve o anlayışı eleştirerek suçlar (Özer, 2012: 228). Böylelikle bu (ve benzer) konferanslar sonucunda/sonrasında oluşmaya başlayan yeni yönetim paradigması, örgüt yönetiminde sürecin ana unsuru olmaya başlamıştır. Değişim artık bu yeni paradigmanın belirlediği istikamette gelişmiştir (Özer, 2014: 26).

YKY geleneksel kamu yönetiminin sorularına ek olarak sağlanan hizmetlerin toplumsal eşitliği arttırıyor mu? sorusunu sormakta ve bilhassa azınlıkların siyasi güç ve ekonomik gelişmeleriyle toplumsal eşitlik arasında bağ kurmaktadır. YKY yöneticilerin tarafsız olmadığını ve gerçekleştirilecek/uygulanacak politikaların "iyi yönetim ve toplumsal eşitliğe bağlı olması gerektiğini vurgulamaktadır" (Frederickson, 2016: 449-450).

Diğer taraftan YKY'yi paradigma olarak betimleyebilmek ABD sınırlılığına sahip oluşu ve diğer ülkeler anlamında oldukça zayıf bir konuma (kabule) sahip olmasından dolayı zordur. ABD ile sınırlıda olsa "eşitlik, adalet, katılım, sosyal sorunlara duyarlı olma" açısından çeşitli kavramlara sahip olan YKY özellikle 1980 sonrası yeni sağ paradigmanın etkileriyle oldukça zayıflamış ve dünya geneline yayılan bir konuma ulaşamamıştır (Özgür, 2009: 184-185).

1.2.2.Yeni Kamu İşletmeciliği

1929 buhranı sonrası refah devletinin gittikçe güçlenen ve büyüyen yapısı 1973 petrol krizi ile eleştiri ve sorgulamaların öznesi haline gelirken, sistem kendisine

çözüm olabilecek seçeneklere karşı sertliğini yitirmeye başlamıştır. Sorgulanan devlet olunca geleneksel kamu yönetimine yüklenen olumsuz eleştiriler ve çıkmazlara çözüm arayışları da çeşitli gelişmelerin önünü açmıştır. Bu gelişmelerden birisi olarak 1980 sonrası yeni sağ ve neo-liberalizmle birlikte anılan 'yeni' kamu işletmeciliği gösterilebilir. Her ne kadar 'yeni' kelimesi ile başlasa da 'yeni' kamu işletmeciliği önceki benzer çalışmalardan izler taşımaktadır. Yeni kamu işletmeciliği ile esasen gerçekleşen kamu işletmeciliğinin makyajlanarak tekrardan sunulmasıdır. Yeni kelimesinin barındırdığı bir nevi aldatma ve/veya yanıltma kabiliyeti 'serbest piyasada' örneklerine sıkça rastlanılabilecek bir yöntem veya sunum şekli olarak kabul edilebilir. Zira piyasaya sürülen ürünler bir önceki ilgili modelinden çok büyük farklılıklar barındırmamasına rağmen küçük değişikliklerle 'yeni' olarak arz edilebilmektedir. Benzer biçimde; kamu işletmeciliği okulunun bilhassa 'yeni' kamu işletmeciliği türevinde, kamu yönetiminin geleneksel yapısına karşı ortaya konulan eleştirel pozisyon perdesinin arkasına odaklanıldığında ulaşılan gerçek, geçmişte kalanın tekrar türetilmesi gayretinden ibarettir (Üstüner, 2000: 29).

Londra Üniversitesi kamu yönetimi ve kamu politikası profesörlerinden Christopher Hood 'yeni kamu işletmeciliği' kavramını ilk kez 'A Public Management for All Seasons' isimli makalesinde kullanmıştır. Hood makalesinde yeni kamu işletmeciliği doktrini olarak tanımladığı yedi bileşene şu şekilde yer vermiştir:

1-Kamu sektörü içinde profesyonel işletmecilik

2-Belirlenmiş standartlar ve performans ölçümleri

3-Çıktı kontrolleri üzerine daha fazla önem

4-Kamu sektöründeki birimlerin ayrıştırılmasına geçiş

5-Kamu sektöründe daha fazla rekabete geçiş

6-Özel sektör işletmeciliğiyle onaylanmış araçların kamu sektöründe kullanımı

7-Kamu sektörü kaynak talebi kontrolü ile daha azla daha çok yapma (Hood, 1991: 4-5).

Yeni kamu işletmeciliğinin dizaynını iki farklı fikir akımının zıtlıklarıyla gerçekleşen bir evlilik olarak yorumlayan Hoods, evliliğin bir tarafına ikinci dünya savaşı sonrası gelişen kamu tercihi, işlem maliyet teorisi, asil-vekil kuramı gibi gelişmeleri koyarken diğer tarafına ise kamu sektöründe profesyonel işletmecilik (managerialism) ve ardışık iş tipi dizilerini koymaktadır (Hood, 1991: 6).

Yeni kamu işletmeciliğinin gelişimine David Osborne ve Ted Gaebler 'Yönetimin Yeniden Keşfi' adlı eserleriyle katkıda bulunmuşlardır. Osborne ve

Gaebler'in "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" isimli eserleri giriş dâhil 12 bölümden oluşmakla birlikte 10 bölümde çeşitli tespitlerde bulunmuşlardır. Osborne ve Gaebler'in 10 ilke veya prensibi olarak da belirtilen/anılan düşüncelerini şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:

1-Katalizör Yönetim - Kürek yerine dümen,
2-Toplumun Sahibi Olduğu Yönetim - Hizmet yerine güçlendirme,
3-Rekabetçi Yönetim - Rekabetçi hizmet sunumu enjeksiyonu,
4-Görev Odaklı Yönetim - Dönüşen kural odaklı organizasyon,
5-Sonuç Odaklı Yönetim - Girdiler değil yatırım sonuçları,
6-Müşteri Odaklı Yönetim - Bürokrasinin değil müşterinin ihtiyaçları,
7-Girişimci Yönetim - Harcamak yerine kazanmak,
8-İleriye Dönük Yönetim - Tedavi yerine önleme,
9-Merkezi Olmayan Yönetim - Hiyerarşiden katılıma kadar takım çalışması,
10-Piyasa Odaklı Yönetim - Piyasadaki değişimden yararlanma (Osborne ve Gaebler, 1993: 9-10).

Dikkat edildiğinde görülmektedir ki; Osborne ve Gaebler'in sundukları düşünceler ile Hood'un sunduğu doktrin bileşenleri yoğun benzerlikler taşımaktadır. Benzerlikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal olarak profesyonel işletmecilik (managerialism), neo-taylorizm ve kamusal seçim kuramı ile yeni kurumsal iktisat etrafında şekillendiği ileri sürülebilir (Güzelsarı, 2004: 4-6).

Geleneksel kamu yönetimi, deneyim ve pratikler toplamıyla yeni kamu işletmeciliğinin kendi gerçekliğinin tanımlanmasında önemli bir yer tutar. Nihayetinde yeni kamu işletmeciliğinin, geleneksel kamu yönetiminin olumlu ve olumsuz birikimlerinden yararlandığı bir perspektiften de bahsedilebilir. Durum bu şekilde değerlendirildiğinde ise yeni kamu işletmeciliğinin ilgili alanda kendini tamamen farklılaştıran, ayrıştıran bir paradigma niteliği taşıdığını söylemek güçtür. Bu bağlamda geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu işletmeciliği incelendiğinde şu sonuçlara ulaşabilmek mümkündür:

1-Piyasa Weber ilkelerine benzer şekilde gayri şahsi ve nesneldir,

2-İnsan kaynağından maksimum verim elde edilmesi bürokrasi için ne denli kritik ise yeni kamu işletmeciliği içinde kritiktir,

3-Bürokrasi sisteminde olduğu gibi piyasa sisteminde de istikrarı sağlayıcı müdahale gerekebilir,

4-Yeni kamu işletmeciliğinde 'katılım'; her ne kadar farklı şekilde gösterilse de sisteme karşı olan direncin kırılması ve alınan kararların uygulanması kolaylığını hedefler,

5-Bürokratik sistemin; ekonomik, verimli, etkili vb. amaçları hedefleyebilmesinin yanında sosyal adalet, toplumsal eşitsizliğin ve gelir eşitsizliğinin azaltılması gibi ahlaki yönü ağır basan 'kar beklentisi olmayan' kıstaslara göre de karar alabilen hedefleri vardır (Akdoğan, 2007: 40-42).

Geleneksel kamu yönetimi ile refah devletinin güçlü egemenliğinin yaşandığı zaman aralığında, bürokrasi aracılığıyla yaşam alanına yapılan müdahalenin; yeni kamu işletmeciliğinin özelleştirme, yerelleşme, yönetişim ilkeleri gibi ilkelerle geleneksel kamu yönetimine has bürokrasinin zayıflatıldığı ve yaşam alanı üzerindeki etkisinin azaltıldığı şeklinde bir düşüncenin doğumuna sebebiyet vermiştir. Gerçekte olan ise neoliberal egemenliğin bürokrasinin kabiliyetini piyasaya devrederek yaşam alanı üzerindeki etkilerini devam ettirmesidir (Akdoğan, 2007: 39). Zira yeni kamu işletmeciliği geleneksel kamu yönetimi ilkelerini çeşitli biçim ve boyutlarda eğip bükmesine ve bürokrasiyi eleştirmesine rağmen miktarı farklı şekillerde yorumlanacak bir ağırlıkta bürokrasiyi kendini inşa etme sürecinde kullanmıştır.

Yeni kamu işletmeciliği çok yönlü olarak incelendiğinde hem amaçları hem de kullandığı yöntem ve araçları doğrultusunda pragmatik bir yansıma da söz konusudur. Pragmatik felsefenin de belirttiği gibi değişimin sürekliliğini aşabilmek tanımlara, kavramlara, inançlara değişmez bir nitelik, anlam ve kutsallık yükleyerek değil, değişimle değişimin de ötesinde etkileşim kurarak gerçekleşebilir (Yıldırım, 2011: 188-190). Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği; düşüncenin, toplumun, ahlakın, ekonominin, adaletin, teknolojinin ve diğer şartların geçirmiş olduğu farklılaşma ve değişim bütününde olgunlaşan bir cevap, bir reform olarak görülebilir fakat bu son cevap, son reform değildir. Eğer yeni kamu işletmeciliği geleneksel kamu yönetiminin karşısında toplumun büyük kesimi tarafından kabullenilmiş, benimsenmiş bir doğru niteliği taşıyorsa, bu sadece zamanın sınırlı ifade edilişindeki bağdan kaynaklanmaktadır. Farklı bir ifade ile 'toplum'; bilgi, teknoloji, kültür, ekonomi, dil ve zaman ile sınırlandırılan/tanımlanan bir gerçekliği doğru olarak nitelemektedir/sunmaktadır. Böylece denilebilir ki 'doğru' olarak kavranan her türlü bilgi, gelişme ve olay zamanın ve toplumun sınırlılığını ifade eden bir tanımlamadan

ibarettir/ibaret olabilir. Bu noktadan hareketle yeni kamu işletmeciliğine dair doğruların, zamanla yanlışa evrilen bir boyuta taşınması, toplumun tarihsel gelişim süreci hakkında sahip olunan bilgiler dikkate alındığında, yüksek bir beklenti olarak kabul edilebilir. Nihayetinde yeni kamu işletmeciliğine dair nitelikleri şu şekilde özetleyebilmek mümkündür:

1-**'**İç verimlilik', her bir kamu yönetimi biriminde çalışma mantığı 'işletme' odaklı;

2-'Kısmen kapalı sistem', organizasyon/kuruluş sonuç amaçlıdır, kamu yönetiminde 'işletme özelliklerine' vurgu vardır ve verimlilik temelinde maliyet kesme, kısıklık vb. doğrultusunda daha azla daha fazla yapmak baskısı hâkim;

3-'Etkinlik, verimlilik, ekonomiklik'[10], işletme-ekonomi perspektifinden sonuç performansına odaklanır böylece maliyetleri düşürmek ve vadeli sözleşmeler gibi yollarla yüksek standartları yakalamak için kamu sektöründe daha fazla rekabete giriş;

4-'İlişkilerde siyasi-idari ayrım', siyasetçiler stratejik ve hedef belirleyici role sahipken, memurların performans düzenlemeleri ve teşvikler yoluyla özerk yöneticiler olması beklenir;

5-Karar vermede 'esneklik' ve bürokratik işlemlerin 'nicel performans' göstergeleriyle ölçülen çıktı kontrollerine dayanan kurallara kaydırılması;

6-Rekabet yaratılarak; hizmet sunumunda 'kamu, kamu-özel, özel' ayrımı ve kullanılan kaynaklar yerine teslim edilen mallar ve hizmetlere (çıktılara) odaklılık;

7-'Müşteri', çıkar sahibidir, kamu yönetimine ihtiyaç duyar ve bu bağlamda birleştirilmiş yönetim sistemleri, kamusal alanda birimlere ayrışmaya veya yerinden yönetim haline getirilir;

8-'Kurumsal yönetişim' modeline dayalı, araştırma yöntemi pozitivizm, örgüt içi yönetim odaklı;

9-Teorik kökenleri 'kamusal seçim teorisi ve işletme çalışmaları', devletin doğası ayrılmış (Lacovino, Barsanti ve Cinquini, 2015: 65-70; Runya, Qigui ve Wei, 2015: 12-13; Zia ve Khan, 2014: 435; Osborne, 2006: 383; Hood, 1991: 4-5).

[10] 3E prensibi olarak da bilinmektedir. 'Effectiveness, Efficiency, Economy'=3E.

1.2.3.Kamu Değeri Yaklaşımı

Kamu değeri yaklaşımında Bozeman, Meynhardt vb. gibi pek çok düşünürün yeri olmakla birlikte ön plana çıkan isim "Creating Public Value: Strategic Management in Government" (Kamu Değeri Yaratmak: Kamuda Stratejik Yönetim.) adlı eseriyle Moore olmuştur. Moore piyasanın ürettiği değere benzer nitelikte kamuda da değer üretilmesini hedefler. Moore'un kamu değeri kavramı ile ilgili çalışmasıyla beraber kavram zamanla yazında kendisine geniş bir yer edinmiştir. Bireysel ve toplumsal etkileşime dair çeşitli özellikler her iki tarafın birbirlerine karşı yürüttükleri iletişimin yönünü de belirleyebilmektedir. İlgili doğrultunun kendi içerisinde ürettiği kabuller ise zorunlu ihtiyaçların hangi şekillerde karşılanacağının tespitini çeşitli değerler etrafında anlamlandırmakta ve bu değerler 'kamu değeri' olarak isimlendirilebilmektedir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 150). Geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde değerlendirildiğinde yönetenin yönetilen için lütfettiği değerle sınırlı kalan anlayış yerini yönetilenin beklentileri ve değer anlayışını dikkate alan bir dönüşüme bırakmaktadır. Farklı bir ifade ile kamu değeri evrensel olarak arzulanan varlığını yöneten-yönetilenin mümkün olduğu kadar eşit katkı sağladığı ortak bir çabayla tasarımlar. Durum bu açıdan incelendiğinde farklı kültürler ve coğrafyalar, farklı toplumlar veya aynı toplum içerisinde yer alan farklı bölgelerde dahi birbirine benzemeyen dahası tam zıttı kamusal değerlerin oluşması da tabii olarak beklenebil(ecekt)ir.

Geleneksel kamu yönetiminin sahip olduğu kendine özgü yapısı ve özellikle bürokrasi açısından bulunduğu konum itibariyle kamu değeri tanımına çok fazla imkân tanımamaktadır. Fakat yönetenin seçilmişler veya atanmışlar fark etmeksizin yönetilen ile ilişkilerinde arasına ördüğü bürokrasi duvarları yıkılmaya mahkûmdur. Kamu değeri yaklaşımını anlamlı kılacak olan ise görülmeyen bürokrasi duvarlarının sayısı ile doğru orantılı olarak kendini tasvire imkân bulabileceği gerçeğidir. Zira duvarların varlığı ne kadar azaltılabilirse arzulanan kamu değerine o denli yaklaşılabilecektir. Sonuç olarak kamu değerine ait değerler dizisi toplamı yöneten-yönetilen arasındaki farklılaşmanın sürdürülmesini güç bir konuma çekmektedir (Karkın, 2015: 266). Bu durumun kültürel geçmişlerinin ve birikimlerinin farklı devletlerde farklı karşılıkları olması mümkündür. Bu anlamda kamu değeri kavramının yaşam alanı bulabilmesi yöneten-yönetilen ikilisinin her ikisinin de belirli kazanımlara ulaşmasıyla mümkün olabilecektir. Örneğin eğitim, sağlık, gıda, güvenlik gibi temel alanlar başta olmak üzere çözülmesi çok uzun zaman alabilecek problemlere

sahip toplumlarda, kamu değerinin etkin olarak uygulama şansı elde edebilmesinin çok zor olabileceği ileri sürülebilir.

1.2.4.Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

Kamu yönetiminin geleneksel yapısında gerçekleşen dönüşüm ve değişim, kamu yönetimiyle iç içe geçmiş olan kamu hizmetine bakışı da derinden etkileyerek farklı değerlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Bilinen insanlık tarihi boyunca yöneten ve yönetilen veya farklı bir açıdan hizmet sunan ve alan taraflar bir bütün olarak değerlendirildiğinde hizmetin/hizmetlerin gelişimi toplumun/toplumların elde ettiği sosyal, ekonomik, kültürel birikimlerden derinden etkilenmiştir. Yeni kamu yönetimi hareketi bu perspektiften değerlendirildiğinde yeni kamu hizmetinin ortaya çıkışı beklenen bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Öyle ki; geleneksel kamu hizmetinin/hizmetlerinin ötesinde, yeni kamu hizmeti yaklaşımı toplum üyelerini merkeze yerleştiren demokratik haklar, sivil toplum gibi ilkelerin ön plana çıktığı bir çözümlemeye sahiptir. Bu ilkelerinde ışığında yeni kamu hizmetinin esas amaçlarının başında, toplumu oluşturan üyeyi merkeze alan ve öncelikli hedefi üye olan bir bakış açısına sahip olmasıdır. Üye için ve üyeler arasında sunulan hizmet demokrasi kavramının maksimum seviyede yaşam alanı bulduğu, geleneksel yaklaşımdaki gibi sadece verimliliğin değil toplumu oluşturan üyeye de değer verilen bir çizgiye sahiptir. Elbette hizmet sunumunda demokratik hareket etme, üyeye değer verme gibi kavramlar -bürokratlar tarafından- 'çarpıtılmaya' hemen her çağda gözlemlenebileceği gibi açıktır. Bürokratların veya bürokraside yer alan herhangi bir memurun mevcut kuralları, yetkilerini ve benzerlerini çarpıtmaya olan yatkınlığını bir an için görmezden geldiğimizde yeni kamu hizmeti, arzu edilen demokrasi seviyesinin yönetenin yönetileni önceledeği, yönetenin toplumun beklenti ve talepleri doğrultusunda adımlar attığı bir çizgide belirginleşmesiyle varlığından söz ettirebilecektir (Genç, 2010: 149).

Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt tarafından yazılan " Yeni Kamu Hizmeti- 'Yönetim Değil Hizmet' " isimli eser konu itibariyle yazında yer alan tartışma ve çalışmalarda merkezi bir yer işgal etmektedir. Denhardt ve Denhardt yeni kamu hizmetini yedi başlık etrafında şekillendirmektedir:

1- Vatandaşa Hizmet, Müşteriye Değil. Kamu görevlileri sadece müşterilerden gelen talepleri cevaplamak yerine vatandaşlar arasında güven ve işbirliği ilişkilerinin inşasına odaklanmalı,
2- Kamu Yararı Aramak. Hedef bireysel tercihlere hızlı çözümler bulmak yerine, ortak çıkarlar ve ortak sorumluluklar yaratmalı,
3- Vatandaşlık Değerinin Girişimciliğin Üzerinde Olması. Kamu yararında kamu çalışanları ve vatandaşların anlamlı katkıları kamu parasını kendi parasıymış gibi kullanan girişimci yöneticilerden daha iyidir,
4- Stratejik Düşünme, Demokratik Eylem. En etkili ve sorumlu kolektif çaba ve işbirliği süreçleri; politikaların ve programların kamu ihtiyaçları ile bütünleşmesiyle sağlanabilir,
5- Sorumluluk Kabul Etmek Basit Değildir. Kamu görevlileri piyasadan daha dikkatli hareket etmelidirler. Anayasa hukuku, toplum değerleri, politik normlar, profesyonel standartlar ve vatandaş ihtiyaçları sorumluluklar dâhilinde dikkate alınmalıdır,
6- Yönetmek Yerine Hizmet Etmek. Yeni yöntemlerle toplumu kontrol etme ve yönetme denemeleri yerine**,** değer tabanlı liderlikle vatandaşların ortak ihtiyaçları dikkate alınmalıdır,
7- Sadece Verimliliğe Değil İnsanlara da Önem Vermek. Paylaşılan liderlik bazlı işbirliği süreçleri kamu organizasyonu ve ağlarında daha başarılı olmakta ve tüm insanların saygısını kazanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 42-43).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi anlayışında yöneten-yönetilen ayrımındaki derin farklılaşmayı azaltmaya yönelik gerçekleştirilen anlamlı bir adım olarak değerlendirilebilir. Geleneksel bürokrasi bir bütün olarak değerlendirildiğinde yöneten ve yönetilen kümeleri arasında belirgin bir ayrılıktan söz etmek mümkündür. Anlaşılması gereken bu ayrılığın kökenlerinin nelere dayandığıdır. Bir başka ifade ile yöneten-yönetilen kümelerin sınırları nasıl çizilmektedir. Yeryüzünde çok farklı ülkeler ve bu ülkelere ait dikkat çeken sayıda yöneten-yönetilen çeşitliliği vardır. Yeni kamu hizmeti yaklaşımının tüm bu yeryüzü devletlerinde benzer etkiler yaratması beklenemez. Fakat elbette bu, yeni kamu hizmeti yaklaşımını daha zayıf olarak değerlendirilebilecek bir seviyeye de indirgeyemez. Sonuç olarak

Denhardt da kapitalist bir toplumu, insanların hem kendileri hem de toplumun diğer bireyleri üzerinde oldukça sınırlı bilgiye sahip olduğu, aklın araçsal olarak iktidarda olduğu ve bilginin adaletsizce varlık kazandırıldığı bir toplum olarak betimlemektedir (Zengin, 2008: 10). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı bu bağlamda demokratik, hümanisttik, ortak değerler/çıkarlar gibi başlıklarla geleneksel kamu hizmeti kavramına karşı tercih edilebilir bir seçenek olarak çıkmaktadır.

1.2.5.Post Fordizm

20.yüzyılın son çeyreğinden hemen önce patlak veren petrol kökenli ekonomik krizin siyasi ve idari düzen üzerinde yarattığı değişim ve dönüşüm baskısına benzer bir baskı da üretim sisteminde/birikim rejiminde yaşanmıştır. Bu doğrultuda değerlendirildiğinde post-Fordist çözümlemeler; yaşanan kriz doğrultusunda Fordist düşüncede yaşanan çıkmazlara verilen cevaplar toplamı olarak görülebilir. İkinci dünya savaşı sonrası kendisine hızla yer edinmeye başlayan Fordist üretim; büyük ölçekte 'Bilimsel Yönetimin İlkeleri (1911)' adlı eserin yazarı Taylor'dan etkilenen Henry Ford'un hareketli montaj hattı üzerinde araba (T modeli) üretmesiyle (1913) başlamaktadır (Ateş ve Çöpoğlu, 2015: 98-100). Henry Ford 'Endüstri Felsefem' adlı eserinde; makine çağında değil güç çağında yaşanıldığını belirterek, güç çağının büyük imkânlarımızı/yeteneklerimizi 'nasıl' kullandığımıza bağlı olarak/dayanarak şekilleneceğini vurgulamaktadır (Ford, 1929: 20-21). Bu bağlamda 'hareketli montaj hattı' mevcut imkânların nasıl kullanıldığının, nasıl güce dönüştürüldüğünün bir örneği/uygulaması olarak görülebilir. Öyle ki; Henry Ford 1913 senesinde Taylor'un bilimsel yöntemini başarılı bir şekilde uygulayarak Model T isimli aracının üretim süresini 728 dakikadan 93 dakikaya düşürmeyi başarmıştır (Khanna, 2015: 7-8). Dahası aradan geçen 14 yılın ardından 1927 senesine gelindiğinde Model T'nin üretim süresi 93 dakikadan 24 saniyeye kadar düşürülmüştür (McClellan III ve Dorn, 2006: 340).

Fordizm; her ne kadar ilk uygulandığı dönem ve özellikle 1945 senesi sonrası gerçekleşen yükselişiyle beraber farklı ve yararlı olarak düşünülebilecek gelişmelere katkı sağlamışsa da (ani) değişen şartlara uyum sağlama yeteneğindeki zayıflık öncelikli olmak üzere çeşitli problemler onu 1973 sonrası artan problemler dolayısıyla eleştirilerin hedefi haline getirmiştir. Post-Fordizm böylesi bir ortamda 'esnek' üretim yaklaşımı başta olmak üzere Fordizmin problemlerine karşı ürettiği çözümlerle kendi konumunu belirginleştirmeye başlamıştır. Post-Fordizm; üretim sistemi ve sermaye

birikim rejiminde yaşanan değişimi ve farklılaşmayı ifade etmekle beraber işçi/emek maliyetlerinde azalmaya giderek kâr oranlarındaki azalmayı engellemeye çalışan bir hedefi de benimsemiştir. Fordizmden post-Fordizme doğru yaşanan dönüşüm ve gelişmeler şu şekilde özetlenebilir:

Tablo-1 Fordizmden Post-Fordizme

Düzenlemeler	Fordizm	Yeni Gelişmeler
Finansal Rejim	Keynesyen	Monetarist
Yönetim/İşletme	Hiyerarşik, Merkezi, Bürokratik	Esnek Hiyerarşi, Performans Odaklılık
İşgücü Süreci	Teknolojik Olarak Gelişmemiş, Yoğun İşgücü	Teknolojik Olarak Dinamik (Bilgiye Dayalı), Yoğun Sermaye
İşgücü İlişkileri	Toplu/Ortak Halde Düzenleme	Bireyselleştirilmiş, Esnek
Tüketim Biçimleri	Evrensel, Toplu/Ortak Haklar	Hedeflenmiş, Kişiselleştirilmiş Sözleşmeler
Ekonomik Hedefler	Kamu Yatırımı Ve Teknik İlerlemeye Dayalı Ekonomik Modernizasyon, Tam İstihdamın Teşviki	Düşük Ücretli, Düşük Becerili, Esnek Ekonomiye Dayalı Ekonomik Modernizasyon, Özel Kâr Teşviki
Politik Form	Korporatist	Girişimci/Fırsat Veren

Kaynak: Markantonatou. M. (2007). The İdeal-Typical Transition From Fordism To Post-Fordism: A Neopositivist Problem Setting. European Research Studies, Cilt-5, Sayı-1/2.s.119-129.

Yukarıda verilen tabloda da yansıtıldığı gibi, Fordist yaklaşımda; üretim/montaj hattı, refah devleti, ulusal ekonomiler, kitle üretimi, katı hiyerarşi ve bürokrasi, işlevsel uzmanlaşma, dikey iletişim vb. nitelikler ön plandayken post-Fordist yaklaşımda; esnek üretim, esnek bürokrasi ve hiyerarşi, küreselleşen rekabet, yerellik, otomasyon, yatay iletişim vb. nitelikler ön plandadır (Memduhoğlu, 2007: 2-9). Nihayetinde Fordist dönem 1973 krizi sonrası, konumunu post- Fordist veya Esnek üretim ve birikim rejimi olarak da ifade edilebilen bir döneme bırakmıştır (Saklı, 2013b: 107-109). Diğer taraftan Fordist ve post-Fordist betimlemeleri kapitalist gelişimin 1970 öncesi ve sonrası dönüşümünün açıklanmasında kullanılan kavramsallaştırmalar olarak da değerlendirmek mümkündür (Bıçkı ve Zobacı, 2011: 222).

Fordist üretimden uzaklaşmanın hızlanması ile beraber Fordist üretim kökenli ilişkilerde de değişimler gözlemlenmiştir. Böylece Fordist birikim süreçleri döneminin kendisini düzenleyen kurumsal yapı ve örgütlenmelerle olan iletişimin/ilişkinin post-Fordist dönemde nasıl ve hangi yönde olacağına dair sorgulamalar başlamıştır (Aydoğanoğlu, 2011: 24-27). Bu dönemde geleneksel kamu yönetimi ve niteliklerinin de sorgulanmaya başlandığı ileri sürülebilir. Refah devletinde; devletin amaçları

doğrultusunda üretim üzerinde sahip olduğu pozisyon gereği kazandığı müdahaleci konumu, post-Fordist dönemle birlikte devletin düzenleyici rolünün ağırlık kazanmaya başladığı bir konuma doğru evrilmiştir. Geleneksel kamu yönetimini tanımlayan niteliklerin eleştirilmesinin temel nedenleri onun katı, kapalı, merkezi ve bürokratik yapısının post-Fordist döneme ilişkin olgunlaşan ihtiyaçların karşılanması noktasında yeterli düzeyde tatminkâr cevaplarlar sunamaması olarak gösterilmiştir. Post-Fordist dönemin anahtar kavramı olarak 'esnek' kelimesini göstermek mümkündür. Bu açıdan değerlendirildiğinde geleneksel kamu yönetimi sonrası popülaritesi artan özelleştirme, yerelleşme, yönetişim gibi kavramların kökeninde bahsi geçen esnekliğe ulaşma çabası tespit edilebilir. Örneğin özelleştirmeler geleneksel kamu yönetimi içerisindeki devletin konumunu; düzenleyici devlet konumuna doğru itmiş, hatta düzenleyici işlevin icrasında da özerk kurumlar ön plana çıkarılmıştır (Saklı, 2013b: 123).

Post-Fordist üretim biçimi yeni olarak ifade edilebilecek çözümler sunma yeteneğine sahip olmasına karşın yeni olarak ifade edilebilecek çeşitli problem ve tehlikeleri de kendinde barındırmaktadır. Bu anlamda Tarhan'ın da ifade ettiği gibi; "Postfordist birikim rejimiyle uyumlu olarak yaşanan kurum ve kurallarda yaşanan değişim, çatışmaya ve parçalanmışlığa yol açmakta, devlet toplumsal uzlaşmayı sağlamada yetersiz kalmakta, halkın devlete duyduğu güvende giderek azalmaktadır" (Tarhan, 2010: 416-417).

Fordizmden postfordizme uzanan eksene benzer biçimde bürokrasi de postbürokrasi çizgisi doğrultusunda farklılaşmıştır. Fordist dönemde baskın olarak gözlemlenen Weber ve bürokrasi örgütlenmesi postfordist dönemle birlikte postbürokrasi paradigması ve post-bürokratik örgütlenme biçiminde belirginleşmeye başlamıştır. Postbürokrasi; bürokratik örgütlenme ve ilkelerinin farklılaşan dönemle beraber yetersiz olarak betimlenmesi ile ilgili ilke ve örgütlenme biçimindeki farklılaşmayı ifade etme biçimi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda postbürokrasi, örgüt ortamlarında katılıktan ziyade esneklik odaklıdır. Böylece "postbürokratik paradigma ile bürokrasinin katılıkları kırılmakta kabulleri bir kenara bırakılmakta, açmazları aşılmaya çalışılmaktadır" (Ateş, 2013: 85-86).

Bürokratik örgütlenme, örgütün başta amaç ve hedefleri olmak üzere ulaşmak için gayret gösterdiği alanlarda yetersiz, çözümsüz kalabilmektedir. Post-bürokratik örgütlenme formları (Sınırsız, hayalet, modüler, sanal, klan vb.) ise yatay hiyerarşi/örgütlenme, örgüt iç ve dış sınırlarında yumuşama ve esnekliğin merkeze

alındığı görünümüyle yetersizlik ve çözümsüzlüğü aşmayı hedeflemektedir (Araza ve Aslan, 2014: 41-42).

1.3. BÜROKRASİ KAVRAMININ TANIMI, KAPSAMI VE TARİHSEL KÖKENİ

Antik ve modern dönem bürokrasiye değinilen bölümde bürokrasinin tanımı ilksel biçimleri ve Weber bürokrasi teorisi başta olmak üzere bürokrasi teorilerine yer verilmiştir.

1.3.1.Bürokrasi Kavramının Kökeni ve Tanımı

İnsanlar tarafından oluşturulan kavramlar incelenirken; ilk dikkat edilmesi gerekenlerin başında, kavramın ortaya çıkış şartları ve ortaya çıktığı dönemdeki kullanım şekli/şekilleri gelmektedir. Kavramın doğru bir biçimde ifade edilebilmesi için bu durum belirgin ipuçları sunabilir/sunabilmektedir. Bürokrasi kavramının kurgulanış ve tasarım evrenine ulaşmak hedefiyle; kavram bütünlüğünü ortaya koyan ve bütünlük itibariyle birbiriyle bağlantılı dört farklı seçenek ileri sürülebilir. Birincisi; ilk kullanımda tasarlanarak bilinçli veya bilinçsiz olarak elde edilen, eleştirel ve küçümseyici bir anlama işaret etmektedir. İkincisi; zamanla kavramın birikim evrenindeki ki ilerlemeyle açıklanabilecek anlamlar bütünüyken, üçüncüsü bürokrasi sözcüğünün henüz bilinmediği (kullanılmadığı) fakat bürokrasinin farklı unsurlarını taşıyabilen/yansıtabilen tarihsel gelişmelerle ifade edilebilir. Tarihsel gelişmelerle ifade edilebilen bu seçenek yazının bulunuşuna kadar götürülebilir. Dördüncü ve son seçenek ise; yazının bulunuşundan önceki dönemi işaret ederek ilgili dönemin 21.yüzyıl bürokrasi paradigmasından dolaylı veya dolaysız izler taşıyıp taşımadığını imlemektedir.

Birinci seçeneğe Jacques Claude Marie Vincent de Gournay'in[11] bürokrasi kavramına yüklediği anlam; ikinci seçeneğe ise bürokrasi teorilerinin tamamı ve özellikle Max Weber'in[12] bürokrasi kavramına yüklediği anlam şeması örnek

[11] Gournay'in babası Claude Vincent'dı.Saint- Malo şehrinde tüccar ve kralın sekreteriydi. Gournay, 1751 senesinde Fransa ticaret idarecisi olarak görevlendirildi. Görev süresince ana temalarından bir tanesi hükümete muhalif hareket etmesiydi. Çünkü onlar; ticareti bodur bırakıyorlardı (J. C. M. V. D. Gournay, 2015).

[12] Max Weber 20.yüzyılın tartışmasız en önde gelen sosyal teorisyenlerindendir. Max Weber; Emile Durkheim ve Karl Marx ile birlikte modern sosyal bilimin ana/temel mimarlarından biri olarak bilinir. Weber yeni akademik disiplinlerin (Sosyoloji, Kamu yönetimi gibi) doğumuna kritik ivme kazandırmıştır. Hukukta, ekonomide, politik bilimlerde ve dinsel çalışmalarda önemli oryantasyonlarla geniş kapsamlı katkıları olmuştur (Weber, 2015a).

gösterilebilir. Üçüncü seçeneğe Sümerler, Antik Roma vb. örnek gösterilebilirken, dördüncü seçeneğe ise tarım devrimi[13] ve öncesindeki avcılık-toplayıcılık ilişkileri örnek gösterilebilir.

Bürokrasi (bureaucracy) kavramı Fransızca kökenli (bureau[14]) büro ve Yunanca kökenli (κράτος, kratos) güç/kural/otorite/iktidar kelimelerinin birleşimiyle oluşmuştur (Bureaucracy, 2015:1). Büronun gücü, büronun iktidarı, büronun otoritesi gibi tanımları vardır. Diğer bir tanımı ise şu şekildedir: "Politikacılar tarafından alınan kararlara ve belirlenen politikalara danışmanlık desteği veren ve diğer teknik işleri yürüten; sonuçta ortaya çıkan politikalarla kararların uygulanması için gerekli işleri yürütmekle görevli, atanmış memurlardan oluşan büyük çaplı örgüt bürokrasi olarak tanımlanmaktadır" (Cevizci; 2010:309). Büronun yönetimi, kuralları şeklinde de ifade edebileceğimiz kavram 1751 senesinde Fransız ticaret/ekonomi yöneticisi olan Jean Claude Marie Vincent de Gournay[15] tarafından oluşturulmuştur. O dönemde bürokrasi kelimesi; zorba ve duyarsız kuralların yaratıcısı, eylemlerinin sonuçlarını önemsemeyen bir yönetimi tasvir etmek için kullanılmıştır (Starbuck, 2005:17).

Siyaset sahasında ise bürokrasi idari devlet mekanizması demektir: yani, yönetme işinin icrasıyla görevli devlet memurları ve kamu görevlileri kitlesi (Heywood, 2013: 451). Bu bağlamda idari reform kavramı, bürokrasi reformu kavramı ile yakın ilişki içindedir. Bürokrasi kavramının bazı farklı anlamları:

1-Kırtasiyecilik,
2-Kamu Yönetimi,
3-Memurların Yönetimi,
4-Verimsizlik,
5-Rasyonel Örgütlenme,
6-Örgütsel Yetersizlik,
7-Modern Toplum,
8-Örgüt şeklinde sıralanabilir (Albrow, 1970: 12).

[13] Tarım devrimi ya da Neolitik devrim olarak bilinen kavram 1940 yılında Gordon Childe tarafından literatüre kazandırılmıştır (Neolithic Revolution, 2015).
[14] Bürolar anlamına gelen Çoğulu 'bureaux' (Bureaux, 2015).
[15] Jean Claude Marie Vincent de Gournay ayrıca "bureaumania" olarak ifade edilen bir kavram da kullanmıştır: Fransa da adil hareket etmemizi tahrip eden bir hastalık var, bu hastalığın adı "bureaumania"dır (Origin of the Concept, 2015: 3).

Yeryüzünün bilinen -ve gerçekliğine inanılan- tarihinde pek çok kavram farklı olaylar, gelişmeler, ihtiyaçlar sonucu ortaya çıkmıştır. Bürokrasi de benzer biçimde oluşturulmuş -yaratılmış, icat edilmiş- bir kavram olarak değerlendirilebilir. Kavramın çok farklı tanımlarının ve anlamlarının oluşu Mesnevide yer alan odadaki 'fil hikâyesi'[16] gerçekliğinin çıplaklığını hatırlatmaktadır. Bu çıplak gerçeklikten hareketle denilebilir ki; bürokrasi kavramı farklı zamanlarda farklı insanlar tarafından bürokrasinin çeşitli yönleri dikkate alınarak tanımlanmaya çalışılmıştır.

1.3.2.Bürokrasi Tarihi

Tarihsel olarak bürokrasinin antik ve modern dönem olarak betimlendiği bölümde ilgili dönemlere ait bürokrasi gelişimine dair izler yakalanmaya çalışılarak bürokrasinin süreç içerisindeki konumu irdelenmiştir.

1.3.2.1. Antik Dönemde Bürokrasi

Bütünlük içerisinde bir yaklaşımın elde edilebilmesi için yukarıda da yer verildiği üzere dört seçenekten bahsedilmişti. Bu seçeneklerden ilki Gournay'in kavramı icat etmesi ile oluşan kullanımın içeriğiydi ve buna yukarıda değinildi. Bahsi geçen seçeneklerden ikincisi olan teorilere sonraki başlıklar altında yer verileceğinden, bürokrasi tarihi adı verilen bu başlıkta üçüncü seçenek olarak dile getirilen Sümer, Antik Mısır, Roma ve Çin toplumlarına ait tarihsel bürokrasi izleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca yazının bulunuşu öncesinde kendine yer edinen tarım devrimi ve avcılık-toplayıcılık evreleri de bu başlığın içeriğini teşkil etmektedir. Tarihsel olarak yapılacak irdelemede bürokrasinin gelişimine/dönüşümüne bir başka deyişle idarenin dönüşümüne/gelişimine dair genel bir çerçevenin sunulmasına gayret edilecektir.

Sümerler (MÖ 4000 - MÖ 2000) ve Bürokrasi: Yazının Sümer'de çeteleler tutmak ve listeler yapmak için dolayısıyla matematiğin bir sonucu olarak çıktığı ileri sürülür. Artan hazine gelirleri daha karmaşık hesaplama sistemlerini ve bütün çalışanların (memurların) ve ardıllarının anlayabilecekleri bir yazıyı gerekli kılıyordu (Güneş, 2013: 284). Bu gereklilik; bir denetim ve kontrol isteğinin ve oluşturulan

[16] 1260. Hayvanı görmek için o kapkaranlık yere bir hayli adam toplandı. Fakat ahır o kadar karanlıktı ki gözle görmenin imkânı yoktu. O, göz gözü görmeyecek kadar karanlık yerde file ellerini sürmeye başladılar. Birisi eline hortumunu geçirdi, "Fil bir oluğa benzer" dedi. Başka birinin eline kulağı geçti, "Fil bir yelpazeye benziyor" dedi. Bir başkasının eline ayağı geçmişti, dedi ki: "Fil bir direğe benzer."1265. Bir başkası da sırtını ellemişti, "Fil bir taht gibidir" dedi. Herkes neresini elledi, nasıl sandıysa fili ona göre anlatmaya koyuldu. Onların sözleri, görüşleri yüzünden birbirine aykırı oldu. Birisi dal dedi, öbürü elif. Herkesin elinde bir mum olsaydı sözlerindeki aykırılık kalmazdı. Duygu gözü ancak avuca, ancak köpüğe benzer, avuç bütün fili birden elleyemez ki! (Mevlânâ, 2010: 29).

sistemin sürekliliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Yazılı olsun ya da olmasın sürekliliğin sağlanması ise önceden tespit edilmiş belirli kurallara işaret etmektedir. Böylelikle sistemin çalışanlar ve ardıllarıyla işlerlik kazandığı düşünülebilir. Yazının (Çivi) bulunuşu[17] ile beraber Sümerler pek çok farklı bilgiyi kil tabletlere yazmış ve bu tabletlerden bazıları günümüze kadar ulaşmıştır. Sümerlerde "Mabet Sosyalizmi" olarak nitelendirilen bir sistemle her insan ürettikleri malları tapınağa getirir ve bu mallar tapınaktaki rahipler tarafından resmedilirdi. Tapınaktaki kil tabletlere resmedilen bu mallar, şehir için gerekli harcamalar yapıldıktan sonra geriye kalan mallar halka eşit olarak dağıtılırdı (Özgül, 2011: 403). Bürokrasi açısından; Mabede gelen eşyaları kaydeden, dağıtan rahipleri ve ardıllarını bürokrat olarak görmek mümkündür. Gelen eşyaların kaydedilmesi ve daha sonra belirli usullerle paylaşılmasını, dağıtılmasını ise bürokrasinin konusu içerisinde sınırlandırabiliriz.

Antik Mısır (MÖ 3150 - MÖ 30) ve Bürokrasi: Mısırla beraber çivi yazısının yerini hiyeroglifler[18], kil tabletlerin yerini ise papirüsler almıştır. Mısırda çok tanrılı bir yapıdan söz etmek mümkünken, bazı tanrıların daha güçlü pozisyonları bulunmakta ve bu pozisyonları kendi mensuplarının toplum içerisinde daha güçlü ekonomik/sosyal konumlar elde etmek amacıyla kullanabildiği ileri sürülebilir. Örneğin Amon, Mısır'ın en önemli tanrılarından biri ve Theb kentinin baş tanrısıdır. Amon'un hükmü arttıkça ona bağlı olan rahiplerin de iktidarı güçlenmiştir. Bu durum öylesine rahatsızlık veren bir konuma ulaşır ki; "IV. Amenhotep Büyük Rahip 'in nüfuzundan kurtulma isteğiyle tahta çıktıktan kısa bir süre sonra Büyük Amon Rahibi'nin elinden tanrının mülklerini yönetme yetkisini alarak, gücünün kaynağını kesmiştir" (Uncu, 2013: 359).

Tanrının (Mısır Tanrısı) insanları kontrol altında tutabilmesi ya da en azından istediği şekilde onları yönlendirebilmesi ihtiyacına cevap verebilecek tek bir sistem vardır: Bürokrasi. Tanrının bürokrasi ihtiyacının olması insanlık tarihi açısından pek de farklı/yeni bir durum değildir. Devasa dini organizasyon düşünülecek olursa her

---

[17] Sümerler M.Ö. III. Binyılda yaratmış oldukları şehir medeniyetlerinde "Theocratic devlet sosyalizmi" denilen bir rejimle idare olunuyorlardı. Zira arkaik vesikalar arasında toprak alım satımına ait hiç bir vesika bulunamamıştır. Bu rejimin esası bir çeşit mabed iktisadiyatı idi. İnsanlar tanrılar için çalışıyorlardı, o halde kazançlarını da mabedde birleştiriyorlardı. Herkes Elde ettiği ürünü tanrının evine, mabede getirip teslim ediyor, rahipler de her vatandaşın teslimatını tabletlere resmediyorlardı. Böylece sümerler mabed iktisadiyatının zorunluluğu ile <Pictographic> yazıyı, resim yazısını icat etmişlerdi (Kınal, 1971: 5).

[18] Hiyeroglif yazısı, Sümerler'in yazıyı keşfetmesinden kısa süre sonra Mısır'da gelişti. Yazı, taş veya tabletler üzerine yazılıyordu. Papirus keşfedilince hiyeroglifin yapısı değişti. Halk "demotik" denilen basit hiyeroglifi kullanmaya başladı. Bu yazıyı papirüse yazmak hiyerogliften daha pratikti. Bu nedenle, normal hiyeroglifi yazanlar azaldı (Hiyeroglif, 2015: 1).

şehirde yer alan mabetler, rahipler, yöneticiler, insanlar ve iç içe geçmiş farklı grupların birbirleriyle olan etkileşiminin belirli bir düzen içinde devam edebilmesi için en azından bir kontrol mekanizması gereklidir. Bu durum Weber bürokrasisi değerlendirildiğinde müthiş benzerlikler taşımaktadır. İlerleyen başlıklarda Weber ve bürokrasi teorilerine ayrıca değinilecektir. Fakat örnek teşkil etmesi adına bu noktada birkaç benzerliğin dile getirilmesi uygun olacaktır. Öncelikli olarak kelimenin etimolojisindeki 'büro' kökünün karşılığının dönemin mabetlerine karşılık geldiği ileri sürülebilir. Bu ise büroların yönetimi değil de mâbedlerin yönetimi olarak düşünülebilir. Elbette dönem itibariyle var olan teokratik yapının da bu yapılanmaya katkı sağladığı açıktır. Mâbedlerin yönetimi gibi bir yaklaşımın sebebi, ilgili dönemde Mâbedlerde kontrolü ellerinde tutan rahiplerin ileri derecede güçlenerek bütün sistemi tehdit eder hale gelmesidir. Öyle ki; Akhenaten dönemin tanrılarını ve dinlerini reddederek tek tanrılı bir dine yönelmiştir. Hatta bu rahiplerden ve mabetlerden uzak kalmak için 300km uzaklıkta başka bir şehir inşa ettirmiştir (Akhenaten's Religions, 2015). Bu anlamda Akhenaten'un Mâbedlerin ve yönetenlerinin muhtemel olumsuz etkilerinden kaçtığı/uzaklaştığı söylenebilir. Diğer taraftan Weber'e göre; bürokrasi de görevler hiyerarşik bir sistem temelinde düzenlenmiştir. Bu sistem doğrultusunda her bir alt özne, üst öznenin/öğenin kontrolündedir (denetleme, gözetleme, yönlendirme vb.). Rasyonel bürokratik yapılarda dikkat çeken bir unsurda bütün olarak bürokratik sistemin en tepesinde tek bir kişinin oluşudur. Antik Mısır dininde; birden fazla tanrı olduğuna göre, dinlerde de benzer bir yaklaşımla dini temsil eden her zaman en üst düzey bir özne/öğe bulunmaktadır. Genellikle bu öznede/öğede her zaman 'direkt' olarak tanrıya bağlıdır veya tanrıyla bağlantılıdır. Antik mısırda da rahiplerin toplum içinde ve üzerinde söz sahibi bir konumu vardı. Tam zamanlı çalışan rahipler değildi bunlar, 12 ayda bir ay çalışan ve yerel veya daha üst düzey bir yönetim ağının parçasıydılar (Ancient Egypt, 2015).

Antik Roma (MÖ 753 - MS 1453) ve Bürokrasi: Antik Roma'da sürekli olarak kazanılan yeni topraklar, artan nüfus ve kontrolün 'merkezden' sağlanmak istenmesiyle, doğal bir sürecin sonucu olarak yeni bir sistem gelişmişti/geliştirilmişti: Bürokrasi. Antik Roma'da da imparator hem siyasi yönetimin hem de dini yönetimin başındaki yegâne kişiydi. Roma imparatorluğunda yönetim zamanla hiyerarşik olarak farklı eyaletlere atanan valilere verilmiştir. Kuşkusuz üst düzey bürokrat diyebileceğimiz bu kişiler kölelerden oluşmamaktaydı. Toplumun sahip olduğu

sınıfsal yapıyı anlayabilmek için bu ayrıntıyı gözden kaçırmamak gerekir. Antik Roma ve Weber bürokrasisi beraber değerlendirilmeye çalışıldığında; Romanın dünyanın geleceğine bıraktığı en önemli gelişme 'yazılı kurallar' dır. Öyle ki; Corpus Juris Civilis[19] derlemesinde bulunan ve hukuk kurumları anlamına gelen Institutiones'de; uygulanan hukuku belirli bir düzen ve güzergahta tutma amacıyla ilgili hukuk kurallarına yönelik bilgilendirme hedefi bulunmaktadır (Emiroğlu, 2002: 87). Corpus Juris Civilis derlemesi farklı kaynakların birleştirilmesi, karıştırılması ile oluşturulan bir bütün teşkil ettiğinden bürokrasiyi de içine alan bir takım kurallara sahip olduğu ileri sürülebilir. Nihayetinde bürokrasi kelimesi geçtiğinde egemen bir pozisyona sahip olan Weber de benzer bir 'yazılı kurallar' başlığını tanımladığı bürokrasinin içeriğine dâhil etmiştir.

Antik Çin (MÖ 2100 - MÖ 221) ve Bürokrasi**:** Eski Çin'de han hanedanı Konfüçyüs öğretisine dayanan karmaşık bir bürokrasi kurdu. Sonraki her hanedan ile bürokrasi gelişti. Song hanedanı ile bürokrasi meritokratik bir biçime geldi (Mc Knight, 2015: 17). Böylece; Çin imparatorluğu Sui hanedanlığı döneminde başlayan liyakata dayalı bir sistemin merkezde yer aldığı sivil hizmet sınav sistemi ile ünlendi. Bu sistem Quing hanedanlığı boyunca tam olarak gelişmiştir/gelişebilmiştir. Daha sonraları sınav sistemi sadece eğitim ve hükümet boyutunda değil, toplumun kendi içinde de önemli bir rol oynamaya devam etmiştir. (The Examinatıon System, 2015).

Quing hanedanlığı boyunca sınav sisteminin ilerleme kaydetmesi ile beraber hangi özelliklere sahip insanların hangi özelliklere sahip işlerde çalışabileceğini belirmek üzere yapılan sınavların hem toplum tarafında hem de yönetim tarafında etkisi ve önemi artmıştır. Bürokrasi perspektifinden baktığımızda ise Çin'de yapılan sınav sisteminin temelinde liyakat prensibine dayalı bir inşa sürecinden bahsedilmesi mümkündür. Son tahlilde denilebilir ki; 21. yüzyıl bürokrasinin kökenlerine antik dönemler itibariyle, bütünüyle olmasa da belirli yönleriyle ulaşabilmek mümkündür. Dikkatle incelendiğinde, farklı biçimlerde fakat aynı amaca hizmet eden bir anlayışın egemen olduğu, kavramla bağlantılı olduğunu söyleyebileceğimiz, düşünce ve birikimler toplamının sadece bir toplumla sınırlı kalmadığı açıktır. Bu toplamlardan zaman içerisinde bütün bir dünyanın etkilenerek değişmeyen doğru/doğrular etrafında

[19] Roma hukuku yasaları senatoryal danışmalar, imparatorluk kararnameleri, içtihatlar ve hukukçular tarafından verilen görüşlerin karışımı biçiminde gelişmiştir. Jüstinyen'in en uzun ömürlü eylemlerinden bir tanesi 530 senesinde yukarıda sayılan materyalleri tek bir koleksiyonda/derlemede toplamasıdır. Bu derleme daha sonraları Corpus Iuris Civilis olarak bilinecektir (Corpus Iuris Civilis, 2015).

şekillendiği veya şekilleneceği, yine aynı doğrultuda bunun ise farklı kültürlerin ve coğrafyaların kendilerine özgü bakış açılarının harmanlanması ile biçimsel olarak farklılıkları yansıtabilen fakat özlerinde aynı sonuçları üreten mekanizmalar oluşturabileceği öngörülebilir.

Avcılık/Toplayıcılık-Tarım Devrimi Evreleri ve Bürokrasi: Avcılık/Toplayıcılık daha önce, tarım devrimi[20] ve yerleşik hayata geçişin ise daha sonra olduğu bilinmekteydi. Tarım devrimi ile beraber yerleşik hayat oluşumunun kendiliğinden geliştiği tahmin edilmekteydi. Bilinenin aksine konuyla ilgili doğru kabul edilen tüm gerçeklerin tamamen yanlış olduğu dünyanın en eski tapınağının 'Göbekli Tepe' de bulunuşu ile ortaya çıkmıştır. Şanlıurfa'nın 15km kuzeydoğusunda bulunan bir sit alanı olan Göbekli Tepe, M.Ö. 12000 senesine uzanan geçmişiyle avcılık-toplayıcılık evresine ait bir tapınak (Schmidt, 2010: 239). Avcı-toplayıcı grupların 15-20 tonluk bloklar kullanarak mimari şaheser diyebileceğimiz bir yapı inşa etmesi ise imkânsız olarak değerlendirilmekte. Göbekli tepeyle benzer döneme ait küçük köy yerleşimleri değerlendirildiğinde; bu köylerde bir çeşit ambarın bulunduğu tespit edildi. Bu ambar(lar) köyün ortak kullanımına ait ve toplayıcılıkla elde edilen besinlerin depolandığı ve kullanıldığına işaret etmekte. Bu ise tarım devriminden önce yerleşik hayatın gerçekleştiğinin ispatı niteliği taşımaktadır. M.Ö. 12000'li yıllarda insan topladığı yabani besinleri depolamayı düşünmüş ve tarım devrimi gerçekleşmeden yerleşik hayata geçmiştir.

Göbekli tepede yer alan bu tapınağın inşa süreci göz önüne alındığında onlarca insanın bir araya gelerek ortak hareketini ve ciddi organizasyonunu gerektirmektedir. Zira tonlarca ağırlıkta ve 15-20 metreleri bulan yükseklikteki dev sütunların yerleştirilmesi, taşınması gibi işlemler belirli sayıda insanın bir araya gelmesini gerektirmektedir. Elbette sadece bir araya gelmek yeterli değildir. Ortak bir amaç için gerekli olan çalışma, bir araya gelen insanlar arasında ya da en azından bu çalışmanın bütünü itibariyle hiyerarşi gerektirir. Bu açıdan değerlendirildiğinde bürokrasinin en eski ilkel izlerinden bir tanesinin de bu yapı etrafında şekillendiği ileri sürülebilir.

[20] İlk tarım devrimi (Neolitik devrim olarak da bilinir), insan topluluklarının avcılık-toplayıcılıktan tarımcılığa/çiftçiliğe dönüşümünü ifade etmektedir. Bu geçiş M.Ö. 10000 ile M.Ö. 2000 yılları arasında dünya çapında gerçekleşmiştir. Tarımcılık ve insanlara bağlı hayvan yetiştiriciliği için otlatma ve yetiştirme alanları ihtiyacı paralelinde kalıcı olarak yerleşime geçiş doğmuştur. On binlerce yıl insan yaşamında egemen yapıyı küçük göçebe gruplar oluşturmuştur. Bu geçişten sonra çoğu insan köyden-kente değişen bir skalada yaşayacaktır/yaşamıştır. Bu yerleşim sırayla işte uzmanlaşma, karışık siyasal yapılar, taşınabilir olmayan eşyalar, mimari ve endüstri ve ticaretin yükselişine sebep olmuştur (The First Agricultural Revolution, 2015).

İnsanoğlunun çok farklı biçimlerde çalışabilen zihni her nasılsa farklı çıkmazlar oluşturabilmektedir. Bu çıkmazlardan önemli olarak gösterilebilecek bir tanesi de tarihi körlük olarak değerlendirilebilir. Tarihi körlük ile ifade edilmek istenen insanın dünyayı anlamlandırma biçimindeki sınırlılıkla açıklanabilir. Tam olarak bu noktada ifade edilmek istenen, tarihin bir bütün olduğu ve hiçbir şekilde parçalanamayacağıdır. Bu anlamda bürokrasiye dair ipucu taşıyan geçmişteki her iz, bürokrasinin son şeklini veya gelecekte alacağı şekli hakkında bilgi akışı sağlayabilir. Bu nedenlerden hareketle antik dönem bürokrasi başlığı altında tarım devrimi ve avcılık/toplayıcılık evrelerine yer verilmesi anlamlı bulunmuştur. Benzer bir yaklaşım tarzını Houston üniversitesinden iktisat profesörü Thomas Mayor şu şekilde ifade etmiştir:

> İnsanlar akrabalık (kinship) temelli kümelerde (band) yaşadı. Bu şartlar altında, böylesine uzun bir zaman dilimi içinde, insan avcı-toplayıcı (hunter-gatherer) veya toplayıcı (foraging) toplumlarda bekayı teşvik eden davranış kalıpları ve sosyoekonomik kurumlar geliştirmiş olmalı. Bu yüzden, modern insanın, aslî, biyolojik anlamda, bir avcı-toplayıcı olduğu sonucuna varmamız gerekir. Modern insanı bütünlüğü içinde anlamak için, onu, dar bir beş ila on bin yıl öncesinde uygarlığın doğmasından çok önceki ilkel yaşama şartları içinde anlamamız icap eder (Mayor, 2013: 227-228).

Avcılık ve toplayıcılık olarak tanımlanan tarihsel bir evrenin[21]; insanların var olma savaşının arkasında, yeryüzünün en ilkel organizasyon yapısını barındırdığı ileri sürülebilir. Kritik soru neden bu küçük insan kümelerinin aynı anda avlanmadığı veya toplayıcılık yapmadığıdır? Bu sorunun pek çok cevabı üretilebilir. Fakat sonuç değişmeyecektir. Hangi sebeple olursa olsun ortak bir amaç için hareket edilmektedir: Aç kalmamak. Sonuç olarak; küçük insan kümelerinin avcı-toplayıcı olarak organize olmaları ve hem avcılık hem toplayıcılık yapmanın belirli kurallar etrafında başarıya ulaşması bürokrasinin en ilkel izleri olarak değerlendirilebilir. Fakat elbette döneme ait bilginin çok sınırlı oluşu ve ispat edilebilecek kanıtların (henüz) olmayışı yukardaki düşünce bütününün eksik parçasını oluşturmaktadır.

1.3.2.2. Modern Dönemde Bürokrasi

Tarım/Neolitik devrimiyle beraber kronolojik olarak ondan çok çok sonra gerçekleşen (yaklaşık 11.800 yıl sonra) ve tüm insanlığı etkileyen bir başka devrimde: Endüstri/Sanayi devrimidir. Devrim (Revolution) orijinalinde/başlangıçta gök cisimleri için kullanılırken; daha sonraları işlerde büyük değişim, politik olarak

[21] Aşama, safha, merhale anlamında kullanılmıştır.

kurulmuş bir iktidarı devirmek, dönme olayı, dönüş ve 'belirli bir dönemin başlangıcını'[22] ifade etmek için kullanılmıştır (Revolution, 2015). Belirli bir dönemin başlangıcını ifade etmesi anlamında; zaman içinde tarım toplumunun sonuna ulaşılması ile endüstri toplumunun başlangıcı gerçekleşmiştir. Tarım toplumu veya endüstri toplumu ile vurgulanmak istenen esas nokta, bütün olarak bir devrimin belirli sahalarda elde etmiş olduğu ilerlemenin veya olağanüstü değişimlerin toplumu/toplumları da ciddi şekilde etkilediğidir.

Çeşitli buluşların üretim biçimini ve dolayısıyla kapasitesini değiştirdiği ve bunun farklı endüstrilere yansıdığı 18.yüzyıl sonları ile 19.yüzyıl başlarını kapsayan dönem doğrultusunda özellikle İngiltere merkezli endüstride yaşanan değişim, dönüşümler endüstri devrimi olarak anılmaktadır (Küçükkalay, 1997: 54). Toplumda gerçekleşen değişimlerin/başkalaşımların temelinde toplumun devamlılığını sağlayan temel dinamiklerin karakter değişimleri önemli rol oynamaktadır. Örneğin 21.yüzyılda iletişimin karakterinin değişmesi (iletişimin hızlanması, kolaylaşması ve toplumun büyük kesiminin[23] buna ulaşması) ile insanlar arası ilişkiler farklılaşmaya ve dönüşmeye başlamıştır. İletişimin karakterinin değişmesine ve sonuçlarına benzeyen fakat çok daha ciddi sonuçlara yol açan diğer bir değişimde Endüstri Devriminde yaşanmıştır. "Terimi ilk kez kullanan Arnold Toynbee'ye göre; Endüstri Devrimi, ilk defa 1750-1850 arasında İngiltere 'de gerçekleşmiş; İngiltere'de başlayan endüstrileşme hareketi zamanla diğer Batılı ülkelere yayılmıştır" (Torun, 2003). Yayılmanın çekirdeğinin olumlu veya olumsuz taraflarının oluşu kendisine taraftar bulmasına engel değildir. Toplum ve geleceği için; ister kötü ve istenmeyen sonuçlar verecek bir devrim, ister tam tersi içerikte bir devrim olsun, daima küçük gruplardan büyük gruplara uzanan bir ölçekte kendisine destekçi bulabilmektedir. Destekçilerin, taraftarların matematiksel toplamı ise devrimin, yönünü, gücünü, yayılma hızını ve sonucunu tahmin etmede kolaylık sağlayabilir. Toplumun çoğunluğunun kabullendiği ve 'ortak faydada' birleştiği, birleşebildiği devrimlerin yayılma hızı ve genişliği çok çok büyük olabilmektedir. Örneğin elektronik devriminin devasa adımlarla gerçekleşen ilerlemesine paralel olarak haberleşme alanında ki fiziki posta sistemi,

[22] Revolution kelimesinin etimolojik olarak ifade edilen anlamlarından 'turn' maddesi.

[23] Türkiye örneğine bakıldığında, Türkiye istatistik verilerine göre hanelerde kullanılan internet kullanımı 2005 senesinde %17,6 iken, 2015 senesinde %55,9'a ulaşmıştır. Diğer taraftan 2005'te 18.978.223 olan sabit telefon abone sayısı 2015 senesinde 11.937.673 âdete düşmüştür. Cep telefonu abone sayısı ise Haziran 2015 itibari ile (Toplam nüfus içinde) 72.174.826 adettir. Mobil internet kullanımı ise 44.395.360 âdete ulaşmıştır (TÜİK, 2015a).

yerini elektronik postalara bırakmıştır. 2013 senesi ile gelen/giden elektronik posta[24] (mail) sayısı dünya çapında 'günlük' 182,9 milyar adettir. Bu rakamın 2017 senesi itibariyle 206,6 milyar âdete yükselmesi beklenmektedir (Levenstein, 2013: 4). Benzer gelişmeler ve devrim niteliği taşıyan yakın örnekler incelendiğinde bu gelişmelerin toplumun her alanına etki edebildiği ve toplumu kültürel, sosyal, ekonomik boyutta etkileyebildiği ve değiştirebildiği görülmektedir. Bürokrasi açısından yukardaki örneğin bürokrasiye katkısının hız ve işlevsellik artışı olarak yansıdığı söylenebilir.

Modern dönem bürokrasinin başlangıcı diyebileceğimiz endüstri devrimi İngiltere'de başladığına göre; bürokrasinin dönem itibariyle ilk kez bu ülkede şekillenmeye başlaması da şaşırtıcı değildir. Öyle ki; İngiltere'de geliştirilen modern dönem bürokrasisinin prototipi kendini; rüşvet alan ve iltizam usulüyle vergi toplayan memurlar yerini; sınavla işe alım, eğitim, liyakatın ödüllendirildiği, düzenli maaşların olduğu, emeklilik ve standartlaştırılmış prosedürlere dayandırmaktadır (Ferguson, 2001: 90-91). Dahası çalışmanın üçüncü bölümünde de tespit edilebileceği üzere 1980 sonrası dönemde YKİ reformları ve devletin küçültülmesi, bürokrasinin azaltılması yönünde atılan ilk adımlara da İngiltere öncülük etmiştir.

Max Weber'e göre modern memurların bir dizi tipik karakteristiğinin tanımlanabilmesi ile bürokrasinin evrimi başladı. Bu memurlar atamaları, terfileri ve emeklilikleri sözleşmeye dayanan, istihdamlarının zorunlu bir durumu olarak teknik eğitim verilen, kamuda yazılı yönetmeliklerle iyi tanımlanmış resmi hak ve görevleri olan tam zamanlı maaşlı çalışanlardı (Toye, 2006: 3).* Endüstri devrimin yayılması gibi, bürokrasinin de İngiltere'den diğer devletlere yayıldığı ileri sürülebilir. İlk defa Fransa'da 1750'lerin başında pejoratif anlamda kullanılan bürokrasi terimi, zamanla farklı anlamlar kazanmış en büyük katkılardan bir tanesini de Weber yapmıştır. Bürokrasinin 21.yüzyıla ulaşan görünümünün hangi olay ve gelişmeler üzerine yükseldiğini daha doğru analiz edebilmek için şu başlıklar 'sırasıyla' çalışmanın sonraki aşamaları için önemli bir yer teşkil etmektedir:

1756-1763 Yedi Yıl Savaşları: 18.yüzyılın yaklaşık olarak son çeyreği (1776-1799), birbirinin içine geçmiş ve birbirinden etkilenen çok büyük toplumsal olaylar ve gelişmeleri barındırmaktadır. Bunlar sırasıyla şu şekilde sıralanabilir: Amerikan

[24] Akronimi e-posta'dır.

* Ayrıca bkz. Institutional Change and Economic Development. Yazar, Ha-Joon Chang.

Devrimi (1776), Endüstri Devrimi (1780'ler)[25] ve Fransız Devrimi (1789). Endüstri Devrimi hariç, tutulacak olursa, gerek Amerikan Devriminin gerekse Fransız Devriminin meydana gelmelerinde, Yedi Yıl Savaşları'nın (1756-1763) sonuçları doğrudan etkili olmuştur (Erkan, 2010). 18.yüzyılın son çeyreğinin hemen öncesinde meydana gelen önemli savaşlar: Avusturya veraset savaşları (1740-1748) ve yedi yıl Savaşları'dır (1756-1763). Her iki savaşın sebebi, "İngiltere ve Fransa'nın sömürge iştahları ve Prusya ile Avusturya arasında Orta Avrupa'da gerçekleşen askeri güç mücadelesidir" (Alganer, 2007: 295).

Yedi yıl savaşlarının temelinde; Avrupa'nın iki büyük devleti Fransa ve İngiltere'nin, ABD'de yer alan bir toprak parçasını[26] paylaşamaması yatmaktadır. Esasen bununda arkasında, paralı askerler için maddi kaynağa olan ihtiyaç yatmaktadır. Diğer taraftan bu savaşlar halkı çok zor durumda bırakmakta, pek çok insan açlıktan ölmektedir. Öyle ki; o dönemde İspanyolların at yemi olarak kullandıkları patates zamanla Avrupa'ya yayılmış ve büyük çoğunluğu fakir olan halkın yegâne besin kaynağı haline gelmiştir. Prusya kralı büyük Frederick, patates sayesinde 1756-1763 yılları arasında süren Yedi Yıl Savaşları'nda halkın açlıktan ölmesini engellemiştir (Akbulut, t. y.). Her türlü gelir kaynağına/kaynaklarına ihtiyaç duyulan "Yedi Yıl Savaşı (1756-1763) ve Amerikan Bağımsızlık Savaşları (1775-1783) sırasında; taraflar izinli korsanlıkla birbirlerine zarar vermeye devam" etmişlerdir (Özdemir, 2004: 192).

Yedi sene süren savaş İngiltere'nin zaferi ile sonuçlanmıştır. Ne var ki İngiltere yedi sene süren savaş zararları ve kayıpları için çözümü, sonucu çok pahalıya mal olacak bir kararla sağlamaya çalışmıştır. Bu karar kolonilerden daha fazla vergi alınmasını gerektirmektedir. İngiltere'nin bu karar ve çözüm metodu sonucu, 16 Aralık 1773'de bir grup koloni mensubu insan kızılderili kıyafetleri giyerek rıhtımda demirli duran İngiliz ticaret gemilerine çıkarlar ve 342 sandık dolusu çayı Boston Limanı'na dökerler (Birleşik Devletler Enformasyon Ajansı, [USİA] 1997). Amerikan devriminin gerçekleşmesinde bu olayın yeri önemlidir. Nihayetinde, 19 Nisan 1775'te İngiliz askerleri Massachusetts, Lexington'da kolonici asilerle karşı karşıya gelir ve Amerikan Bağımsızlık savaşı başlamış olur. Yedi yıl savaşları sonucunda Fransa,

[25]Birkaç on yıldır gelişmeyi/ilerlemeyi sürdüren İngiliz endüstri devrimi 1780'lerde daha da hızlanmaya başladı (Europe (1815-1848), 2015).

[26] Ohio River Valley AVA-Ohio Nehri Vadisi AVA (French and Indian War, 2015).

İngiltere'ye en önemli sömürgelerini kaptırmıştır. Bu doğrultuda Fransa, özellikle geçmişin beslediği bitmeyen hesaplaşmalarında verdiği destekle Amerika'yı İngiltere karşısında desteklemiştir (Birecikli, 2011: 92). Bilhassa yedi yıl savaşlarında pek çok ülke savaşa çekilmiş veya çekilmek istenmiştir. Bunlardan bir tanesi de Osmanlı devletidir. Osmanlı devleti pek çok kezler savaşa dahil edilmek istenmesine rağmen katılmayı tercih etmemiştir.1746 yılından 1768 yılına kadar Osmanlı İmparatorluğu uzun bir barış dönemi yaşamıştır (Kısakürek A. ve Kısakürek E., 2011: 8).

1775-1783 Amerikan Bağımsızlık Savaşı/Amerikan Devrimi: İnsanlık tarihinde yaşanan; toplumu derinden etkileyen/etkileyebilen belirli olay ve gelişmeler, sadece o olay ve gelişmelerin yaşandığı toplumla, dönemle sınırlanarak değerlendirilemez. Herhangi bir toplumun yaşadığı devasa dönüşümler benzer/diğer toplumlara da kılavuzluk edebilmektedir. Toplumun desteğinin yükseldiği oranda yaşanan gelişmeler, öncelikle o toplumda önceden hayal dahi edilemeyenlerin gerçeklik kazanmasını sağlamaktadır. Bahsedilen gerçeklikler bazen bir sömürgeliğin reddedilişi olabildiği gibi bazen de köleliğin ve/veya krallığın sahip olduğu ayrıcalıklara son veren bir içeriğe sahiptir. 1775-1783 Amerikan Bağımsızlık Savaşı da/Amerikan Devrimi de bahsedilen gelişmelere örnek olarak verilebilecek bir derinliğe sahiptir. Amerikan Bağımsızlık Savaşı, İngiltere ve Fransa arasında yapılan Yedi Yıl Savaşları'nın (1756-1763) maddî yükünün İngiltere kralı tarafından kolonilere yüklenmeye çalışılmasının dolaylı bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Yıldız, 2015: 27). Fakat kolonilere yüklenmeye çalışılan bu ağır maddi yükün öncesinde Amerikalıların, İngilizlerden etkilendiği ve sadece İngiltere'yle sınırla kalmayan bir dönüşümden söz edilebilir: İngiliz İnsan Hakları Bildirgesi[27]. Amerikan ihtilâli, liberal devrin ilk büyük toplumsal hareketidir. İngiltere'de 1688-1689'daki Bill of Rights[28] (İngiliz İnsan Hakları Bildirgesi) ihtilâlinden etkilenen Amerikalılar buna dayanan/yaslanan bir ihtilâl yaratan ilk millettir. Hâlbuki İngilizler bir nevi felsefi boşluk içinde ihtilâllerini başarmışlardır (Birecikli, 2011: 81).

Amerikan Devrimi/Bağımsızlık Savaşı (1775-1783) ise; İngiliz gücüne karşı en sonunda başarılı olan bir ayaklanmaydı. Başarısı bizzat ayaklanmayı körükleyen

[27] English Bill of Rights 1689, kralın yetkilerinin daraltıldığı/sınırlandırıldığı, haklar ve özgürlükler konulu bildirge (UK Parliament, 2015).

[28] Amerikan bağımsızlık bildirgesi (United States Declaration of Independence) Haziran-Temmuz 1776 tarihinde oluşturulmuş, 4 Temmuz 1776'da onaylanmıştır. 25 Eylül 1789 senesinde Amerika İnsan hakları beyannamesi (United States Bill of Rights) oluşturulmuş, 15 Aralık 1791 tarihinde onaylanmıştır (Primary Documents in American History, 2015).

kötü devlet politikalarının ve İngiliz komutasının üst kademeleri tarafından sergilenen genel bir kötü performansın neticesinde oluşmuştu (Anonim, 2011: 8). Kötü politikalar pek çok açıdan kolonileri rahatsız etmiş ve nihayetinde çay üzerinden alınan verginin uç noktalara taşınması sonun başlangıcı için ilk adımı oluşturmuştur. Böylelikle 4 Temmuz 1776 senesinde Amerikan Bağımsızlık bildirgesi imzalanmıştır. 1775 senesinde başlayan çatışmalar, sırasıyla Fransa, İspanya ve Hollanda'nın İngiltere karşısında yer almasıyla geniş çaplı bir savaşa dönüşmüştür. İlk çatışmanın çıktığı 1775 senesinden, İngiltere'nin yenilgiyi kabullenerek 1783 tarihinde imzaladığı Paris Antlaşmasına kadar geçen sekiz yıl sonunda, İngiltere batı da Mississipi ırmağını da içine alacak şekilde Amerikan Bağımsızlığını tanımıştır (Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 2013). Sonuç olarak İngiltere Kuzey Amerika'da ki 13 kolonisini kaybetmiştir.

Tablo-2 Kuruluş Tarihleri Sırasıyla Kaybedilen 13 Koloni

Kuruluş	Koloni İsmi	Ünlü İnsanlarının İsimleri
1607	Virginia - First Colony	John Smith-John Rolfe
1626	New York - Second Colony	Peter Minuit-Peter Stuyvesant
1630	Massachusetts - Third Colony	John Winthrop
1633	Maryland - Fourth Colony	George Calvert
1636	Rhode Island - Fifth Colony	Roger Williams-Anne Hutchinson
1636	Connecticut - Sixth Colony	Thomas Hooker
1638	New Hampshire-Seventh Colony	John Mason
1638	Delaware - Eighth Colony	Peter Minuit
1653	North Carolina - Ninth Colony	Lords Proprietors
1663	South Carolina - Tenth Colony	Lords Proprietors
1664	New Jersey - Eleventh Colony	Lord Berkeley- George Carteret
1682	Pennsylvania - Twelfth Colony	William Penn
1732	Georgia - Thirteenth Colony	James Oglethorpe

Kaynak: Colonies Index. (2015). American Colonies Index-First 13 Colonies. http://www. landof thebrave. info /13-colonies-list. htm adresinden alınmıştır.

Bürokrasi açısından değerlendirildiğinde; bağımsızlık ve insan hakları bildirgeleri/belgeleri, belirli yazılı kurallar ve düzenlemeler içermesi açısından önemlidir. Bahsi geçen metinler modern bürokrasinin öncülleri olarak değerlendirilebilir. Örneğin; English Bill of Rights'da (İngiliz İnsan Hakları Bildirgesi) geçen; parlamentoda üye seçiminin özgürce olması gerektiği, kralın parlamentonun onayı olmadan yasa iptal etmesi gibi bir hakkı olamayacağı (Yale Law School, 2015) maddeleri bürokratik bir organizasyon, kurallar ve belirli düzenlemeleri ve elbette bunları istenildiği gibi yapabilecek teknik personeli gerektirir.

Devrim beraberinde birtakım farklılık ve değişimleri de getirmektedir. Devrimle birlikte Amerika da ortaya çıkan kavram: Cumhuriyettir. Cumhuriyetin doğmasını sağlayan Amerikan devrimiyle ülkenin kuzeyinde kölelik sistemi uygulama alanı bulamazken ülkenin güneyinde tam tersi bir gerçeklik yaşanmıştır. Kölelik sistemi ile ilgili bu farklılık ülkenin kuzey ve güneyi arasında kutuplaşmanın ve iç savaşın temel nedenlerinden birisi olmuştur (Sencer, 1987: 101). Bürokrasi aynı ülke sınırları içerisinde bir bölgede farklı bir başka bölgede farklı[29] olacak şekilde inşa edilebilir fakat ilerletilemez/sürdürülemez. Bu duruma Amerikan iç savaşı güzel bir örnek olarak verilebilir.

Yedi yıl savaşlarının sonuçları doğrultusunda İngiliz sömürgesi altındaki Amerikada bağımsızlık savaşının başlaması kolay bir zemine kavuşurken, benzer sonuçlar paralelinde Fransa da 1789 devrimi ile karşı karşıya kalmıştır. Devrimi doğuran sebepler bilhassa Hindistan ve Kanada benzeri sömürgelerin kayıplarının da etkisiyle ihtilalin gerçekleşmesini hızlandırmıştır (Erkan, 2010: 95).

1789 Fransız Devrimi: **"**Her davranış ve eylemimize düşünsel bir haklılık boyutu vermek isteriz. Siyasette belli bir hukuk felsefesi anlayışı eylemi biçimlendirir. Dünyadaki tüm devrimlerin kökeninde bir felsefe yatmaktadır" (Öktem, 2011: 267). Fransız devrimine ait felsefe ise eşitlik, adalet, özgürlük gibi kavramlar etrafında toplanmaktadır. Bu kavramlar etrafında Amerikan ve Fransız devrimlerini incelediğimizde; her iki devriminde iskelet yapısında ilk olarak göze çarpan ortak nokta, devrimi ateşleyen unsur olarak, yönetilenden talep edilen vergi veya vergiler olarak ortaya çıkmaktadır. Halkın tepkisi gözetilerek vergiler geciktirilebilir veya ertelenebilir. Fakat ne yazık ki; Amerikan bağımsızlık savaşında Amerika yanında yer alan Fransa, vermiş olduğu desteğin telafisini gerçekleştirmek ve mali düzenini korumak/iyileştirmek zorundaydı. En yakın kurtuluş, vergilerin arttırılması ve/veya yeni vergilerin uygulamaya konulması ile sağlanabilirdi. Kral yeni vergileri uygulama ısrarıyla yüzyılı aşkın bir süredir toplanmayan birleşik meclisi toplayacak ve bu eylemle birlikte geri dönüşü olmayan bir yola çıkılmış olunacaktı. Yukarda değinildiği gibi devrimin felsefesinde eşitlik, özgürlük, adalet kavramları merkezi bir alanı işgal etmekteydi ve devrim destekçileri de bu kavramlar arkasında kendilerini yok etme pahasına durmaktaydılar.

[29] ABD'nin kuzeyinde sanayiden dolayı kölelik uygulanmazken güneyinde geniş tarım arazilerinde kölelik hâkimdi (Civil War Trust, 2015).

Yönetme görevini ve muhtemel araçlarını kendinde toplayan bir yapı var olmadığında her şey çok daha kolaydır. Yukarda sayılan kavram üçlüsünü gerçekleştirmek bu boyutuyla daha kolay olabilir. Zira "toplumsal sınıfların ve devletin olmadığı ilkel toplumlarda özgürlük yalnızca doğa ve insan arasındaki ilişkiyi dile getirmiştir. Toplumsal sınıfların ve devletin oluşumuyla özgürlük kavramı, doğa ile insan arasında değil, aynı zamanda devlet ile insan ve toplumsal sınıflar arasındaki ilişkiyi yansıtan bir kavram haline gelmiştir" (Şahin, 2009: 175). Devrim döneminin Fransa'sında toplumsal sınıfları üç ana grupta toplamak mümkündü: Birinci grup saray ve aristokrasi, ikinci grup orta sınıflar ve burjuvazi, üçüncü grup ise köylü vb. Elbette bu sınıflandırma elde edilen gelir ve ilgili sınıfın ekonomik yapısının bir yansımasını da içermektedir. "Okuryazarlığı ve bağımsızlığı giderek artan köylüler (en azından bazı bölgelerde) hâlâ yük hayvanı gibi görülüyor, horlanıyor ve aşırı vergiye tabi tutuluyorlardı" (Rude, 2015: 12). Horlama, aşağılama insanların büyük çoğunluğu tarafından zevkle yerine getirilebilen fakat tehlikeli olabilen bir eylemdir. Bu durum, insanın çaresiz faniliğinin beklenen sonucundan bir kaçışı da simgelemektedir. Fakat bilinen insanlık tarihinde insanın insanı horlamasından, aşağılamasından daha tehlikeli bir diğeri de insanları açlık ve öfke içinde bırakmaktır. Zira insan; toplumsal sınıflar ve araçları ve aşağılamaları ve horlamaları var olmadan evvel bir şey daha keşfetmiştir: Bir insan bir başka insanın canını hem de hiç mantıklı ve anlamlı bir sebebe dayandırmadan alabilir ve dahası öldüren insan eylemine tanrısal bir derinlikte yükleyebilir. Devrim Fransa'sında binlerce insanın giyotinle buluşması kökleri binlerce yıl geriye dayanan bir içgüdünün yansımasıdır. Böylesi müthiş bir vahşetten sonra bile; insanların kendi yalanlarına ve sistemdeki yerleri veya sistemde kalmaları istenen yerlerine dönmeleri için gerekli olan mutlak güç hazırdır: Sistem Yalanları. Elbette her çağda toplumun tamamını olmasa da, çok büyük bir kesimini köleleşen hayatlarında tutmak için gerekli olan yalanlar üretilmektedir. Ayrıca ilgili üretim süreçlerinin beslendiği kaynağın (kaynakların) her çağın kendine özgü fikir, doğa ve teknolojisiyle farklı biçimlere dönüşebileceği ve var olabileceği gerçeği gözardı edilmemelidir.

Devrim Fransa'sından 21.yüzyıla kadar, aradan geçen yaklaşık 230 seneye rağmen çok fazla bir şey değişmediğini en azından ekonomik anlamda söylemek mümkün gözükmekte: Oxfam'ın yaptığı bir araştırmaya göre; dünyanın en zengin %1'lik kesiminin toplam zenginliği dünyanın geri kalan %99'luk kesiminin toplam zenginliğinden daha fazla (Oxfam Warns, 2015). Böylesine adaletsiz, eşit olmayan ve

özgürlüğü yok sayan bir yapı/düzen güçlenerek varlığını sürdürebildiğine göre denilebilir ki aristokrasi ve burjuva benzeri sınıflar yönetimde de istedikleri seviyede söz sahibi olabilmişlerdir. Ve denilebilir ki en azından yakın gelecekte benzer bir devrim beklenmemelidir. Zira insanların can güvenliği, beslenme güvenliği ve özgürce cahilliklerini sürdürme güvenlikleri herhangi bir tehlike altında değildir. Nihayetinde, herhangi bir dil, din, milliyet sınırlaması yapmadan tüm dünya halkları 'barış ve karşılıklı anlayış/anlaşma' içinde yukarda ifade edilen güvenlik üçlüsünün sağlanması için bütün güçleriyle çalışmaktadırlar.

Fransız devrimi ile devam edecek olursak; "1788'den 1789'a geçerken, tanrılar da sanki bir halk devrimini hazırlamak için sözleşmiş gibiydi. Bahardaki kuraklığı, hazirandaki dolu fırtınası izledi; ekinler mahvoldu. Bu şartlarda, Fransız Devrimi'nin sebebi, Schama'nın[30] da ifade ettiği gibi ''öfke ve açlık'' olmuştu" (Trask, 2005: 85). Bir bütün halinde bakıldığında devrim var olan sistem bütünlüğünü değiştirerek sadece Fransa'yı değil, tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Bahsi geçen etkilenme zaman içerisinde önce Avrupa'da yer alan devletleri daha sonra ise diğer dünya devletlerini dönüşümlere ve farklılaşmalara zorlamıştır. Hatta denilebilir gibi 18.yüzyılın en etkili devrimi hala yaşamaktadır. "Çünkü özgürlük, eşitlik ve kardeşlik ile akıl ve aydınlanma değerlerine (modern uygarlığın Amerikan devrimi günlerinden beri o temel üzerine inşa edildiği değerlere) duyulan ihtiyaç -akıldışılığın, fundamentalist dinin, bilgi düşmanlığının ve barbarlığın bizi bir kere daha boğazımızdan yakaladığı bugün- her zamankinden daha fazladır" (Hobsbawm, 2009: 127).

[30] New York, Columbia üniversitesinde sanat tarihi ve arkeoloji bölümü öğretim üyesidir (Schama, 2015).

1.4. KAMERALİZM, LİBERAL VE MARKSİST BÜROKRASİ TEORİLERİ*

Herhangi bir kavram üzerinden tarihte geriye doğru yapılabilen okumalar pek çok açıdan yetersizlikler sunmaktadır. Kavramın zaman içerisinde farklı anlamlar kazanması veya birden fazla ve farklı tanımlamalarla ifade edilir bir konuma ulaşması, kavramın kendi çekirdek tanımından kopuşlar ifade etmektedir. Problem olarak analiz edilebilecek bir başka gerçeklik ise tarihte kendi ideolojilerine 'tapan' sayısız zavallı insanın varlığıdır. Herhangi bir ideolojinin düşünce sistematiğiyle kendini sınırlayan tanımlamalar maalesef kendini zamanla sınırlandırmış ve sonlandırmış olmaktadır. Böylece denilebilir ki zamana sığdırılamayan tanımlamalar, düşünceler ancak zamanın yeni olarak getirdiğini içinde eskitebilenlerdir. Bu kapsamda değerlendirildiğin de bürokrasinin kendi içinde eskimeyen, eskitilemeyen bir yönünün olduğu düşünülebilir.

Bürokrasi kelimesi de zaman içerisinde farklı teorisyenlerin gündemini uzun süre meşgul etmiştir. Bu bağlamda, bu başlık altında bürokrasi teorileri ve ilgili teorisyenleri üzerinde durulacaktır. Başlık üç alt başlıkta; 'Kameralizm (Merkantilist Gelenek), Liberal ve Marksist' olarak belirlenmiş, ilgili teori ve teorisyenlerse bu başlıklar altında gruplandırılmıştır. Bu gruplandırma izlenirken sadece bürokrasinin/bürokrasiyi küçümseyici, kötüleyici ve/veya pozitif tanım ve teorileri bağlamında değil bürokrasinin toplum içerisinde şekillenişi göz önüne alınarakda gözlemlenebilir.

1.4.1. Kameralizm

İktidar, varlığını istediği şekilde ve istediği boyutta güçlendirebilmek uğruna kendi kendini yok edebilir mi? Evet 'in cevabı için tarih boyunca yıkılan ve hatta yok olan devletler; Hayır'ın cevabı içinse uzun yıllar hüküm sürmüş imparatorluklar örnek gösterilebilir. İktidarın/Devletin güçlendirilmesi için harcanan çabalar her zaman barut, silah, top gibi yıkıcı ve zarar veren araçların eylemine dönüşmemektedir. 18.yüzyılın başlarında da 'asker kral'[31] olarak bilinen Prusya kralı, Prusya'da bulunan Halle ve Frankfurt üniversitelerinde 'kameral bilimler' kürsülerini kurdurmuştur

* Taslak oluşturulurken Örsan Ö. Akbulut'un Bürokrasi Kuramları Üzerine Bir okuma adlı çalışmasından yararlanılmıştır.

[31] Prusya kralı Frederick William I (1688-1740) asker kral olarak bilinmektedir (Madmonarch, 2015).

(Stern and Wennerlind, 2013: 137). Kameralizm kendi içinde üçe ayrılmaktadır: kamu maliyesi, ekonomi, polis gücü. Burada kullanılan ekonomi ve polis gücü tam olarak modern anlamlarına karşılık gelmemektedir (Weeks, McKee, Mathisen ve Kidner, 2007: 456-457). "Merkantilist politikalar Fransa'da Colbertizm, Almanya'da Kameralizm adı altında uygulanmış ve dünyanın hemen hemen tümünde, korumacı, devletçi ve devletin görünen elini kullanan bir anlayışın belirgin biçimde izlendiği görülmüştür" (Tümoğlu, 2012: 8). Bilhassa devletin korumacı ve görünen elini kullanması bağlamında devletlerin varoluş nedeni olarak farklı gerekçeler ileri sunulmaktadır. Can güvenliği, mal güvenliği, özgürlük gibi kavramlar bu gerekçeler dâhilindedir. Bu bakış açısı insanların devletin varoluş nedenini kendilerine izah ederken ortaya koydukları argümanlar olarak değerlendirilebilir. Can, mal ve özgürlük benzeri kavramları içselleştiren bir insan için devletin değeri ve gerekliliği tartışılmaz denilebilecek kadar mutlaktır. Fakat can-mal-özgürlük kavramları kendisinde değersiz olan veya bu kavramlar kendisi için herhangi bir anlam ifade etmeyen birey için devlet ne kadar gereklidir. Tam olarak; insanın bu kavramlar üzerinde kurduğu anlamsal boşluklar ve/veya büsbütün kavramların anlamsız oluşu, devlet için yegâne tehdit sebebidir. Canına, malına ve özgürlüğüne değer vermeyen bir insanının devletin sistemi içerisinde kontrolü ve denetimi çok zor veya imkânsız hale gelebilir. Devlet için cevaplanması gereken; can-mal-özgürlük üçlüsüne değer vermeyen bir insanın devletin sunabileceği hangi hizmete değer verebileceğidir? Bu sorunun cevabı/cevapları devletler için kritik öneme sahiptir. Diğer bir bakış açısı ise; devletin gözlerinden insanların varoluş sebebinin ne olduğu ve devlet içinde nasıl tanımlandığıdır. Bu sorunun cevabı yukarıda değinilen Amerikan ve Fransız devrimlerinde ve geçmişte kalan birinci ve ikinci dünya savaşlarındadır. Devlet için herhangi bir insan, sistemin devamı için gereken herhangi bir parçayla aynı değerdedir. Daha yakından bakacak olursak savaşta kaybedilen herhangi bir uçak için yerine yenisinin yapılması emredilirken savaşta ölen herhangi bir insan için ise yerine yeni bir insanın askere alınması kâfidir. Bu iki sistem parçası (insan-uçak) arasındaki temel fark birisi alelade biçimde hurdalığa gönderilirken diğerinin törenler (ve belki gözyaşları) ile gönderilmesidir. Her iki parça için aynı olan ise; her ikisinin de zaman içerisinde unutulacak oluşudur. Savaşta olsun veya olmasın esasen sistem içerisindeki her parça için aynı gerçeklik bakidir. Bir devlette sistemin her parçası[32] yenisi veya

[32] Örneğin akademisyen olarak çalışan bir profesör öldüğünde hemen yenisi için ilana çıkılır. Fakat trajikomik olan -erdemli, kendini ve ölümü bilen; yönlendirme, klavuzluk etme becerilerini henüz

muadili ile hızlıca sisteme entegre edilebilir. Bu çöken bir köprü, hayatını kaybeden bir mühendis veya ders veren bir hoca olabilir. Sistemin parçasını değiştirmek büsbütün sistemi değiştirmekten çok daha kolay ve işlevseldir. Özetle devlete ait 'hiçbir büro boş kalmaz' ve denilebilir ki sistemin kendisi sistemin parçasından çok daha mühim bir tarih ve konuma sahiptir.

Merkantilizm iktisadi perspektif açısından Avrupanın ülke ekonomilerinde uygulanan politikaları bağlamında 1500-1800 seneleri arasına işaret eden bir dönemi kapsamaktadır (Özsağır, 2008: 333). Bu düşünce ve politikalar ise Almanya'da daha çok kameralizm olarak bilinen kavrama işaret etmektedir. Öyle ki; "1727 yılında Frederick William I[33] "Kameral Bilimler" adı altında yeni bir kürsü kurulduğunu açıklaması ile birlikte akademik dünya "Kameralizm" kavramı ile tanışmış ve bu kavram kapsamında devlet yönetimi bilimsel olarak incelenmeye başlanmıştır" (Yavaş, 2015: 97). Kameralizm, aslında, devlet bilgisinin ortaya konulması çabasıdır. Devlet bilgisi ile özellikle tasvir edilen devletin gerekliliğinin ve bu gereklilik sonucu doğan görev yükünün hangi biçimlerde sağlanabileceğinin, sunulabileceğinin araştırılması biçiminde ifade edilmektedir. Böylece kameralizm, devletin gücünü nasıl sağlayacağı yapılması gerekenlerin neler olduğu ve ne şekilde yapılacağı gibi alanları araştırarak devletin hareket eksenini belirginleştirme hedefi taşımaktadır (Kalfa, 2011: 406). Elbette gerçekleştirilmesi gereken ve gerçekleştirilmek istenenler arasında ilk sıralarda yer alanlardan bir tanesi de ekonomik eylemler olarak nitelendirilebilir. Feodalitenin yıkılması ve para ekonomisinin yayılmasına paralel olarak ortaya çıkan mutlak monarşiler, bürokrasileri aracılığı ile ekonomik esenliği gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Kameralizm, bir taraftan ekonomik ilkeler önermiş, diğer taraftan da ekonomik hayatın yönlendirilmesinde devlete düşen görevleri saptamıştır. "Böylece kameralizm, devletin idare faaliyetini kurumsallaştırıp bu faaliyeti ilk defa sistematik bir incelemenin konusu haline getirmiştir" (Heper, 1972: 42).

Benzer dönemlerde Lorenz Von Stein kamu yönetimini bir bilim olarak değerlendirmesi dolayısıyla Avrupa kamu yönetimi kurucusu olarak anılmakla birlikte onun kamu yönetimine yönelik duruşu kamu yönetimini farklı bilimlerden ayırmaktan ziyade bütünlük içerisinde bir kabule ulaşmayı hedefler (Saklı, 2013a: 291). Devletin

---

kaybetmemiş az sayıda akademisyenin dışında- pek çok profesörün kendisini vazgeçilmez ve diğer insanlara bahşedilmemiş bir ayrıcalıkta, zekâda görmesidir.

[33] Prusya'nın ilk kralı ile karıştırılmamalıdır. Zira kendisi 1713 senesinde yani kameral kürsüler kurulmadan 14 sene evvel ölmüştür (Bio, 2015).

ve bilhassa güçlü devletin peşinde olan kameralistler belirli hedeflere öncelik vermişlerdir. Bu hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1-Merkezi idarenin önünde önemli bir engel olan Ortaçağ kalıntısı âdem-i merkeziyetçi yönetimlerin tasfiyesi;

2-Dünyevi hükümranlık olan monarşik otokrasinin gücünün karşısında ciddi engel oluşturan ve hem dünyevi hükümranlığı (Regnum Terrera) ve hem de Uhrevi hükümranlığı (Sacer Dotium) uhdesinde toplayan Kilise'nin otoritesinin tasfiyesi;

3-İktisadi bakımdan kuvvetli, zengin ve özgür bir orta-sınıf kurulması (Hocaoğlu, 1997: 376)

Kameralist zihniyetin Fransız devriminin doğmasında bilinçli ya da bilinçsiz katkılarının olduğu ve Fransız devriminin gerçekleşmesi ile de yukarıda sayılan maddeler itibari ile bu durumun gerçeklik kazandığı ileri sürülebilir. Osmanlının son dönemleri ile Cumhuriyetin ilk yıllarında batı tekrarlayıcılığı yapan ve farklı kesimlerce dönemin aydınları olarak öne çıkanların benzer bir sonuç elde edemedikleri açıktır. Bilhassa ilgili dönemde; "aydın kameralizmi devlet tarafından yanıltıcı bir bilinç oluşturma ortamı olarak yansıtılarak devlet organının güçlendirilmesi sağlanmıştır" (Kunt, 2005: 58). Devlet organının güçlenişi olarak gözlenen durumun temelde halkın büyük kesiminin desteği olmadan gerçekleştiği ve bu sebeple de tam olarak başarılı olamadığı, en azından batıdakine benzer bir sonuç elde edilemediğini tespit etmek çok da zor olmasa gerek.

1.4.2. Liberal Bürokrasi Teorileri

Bürokrasinin örgüt biçimi olarak değerlendirildiği liberal bürokrasi teorilerinde ana teori Weber'in sistemleştirdiği bürokrasi teorisi olup diğer liberal teoriler Weber teorisi etrafında konumlanmıştır. Bu bağlamda başlık altında başta Weber bürokrasi olmak üzere, onu tamamlayan, eleştiren vb. teoriler üzerinde durulmuştur.

1.4.2.1. Weberyen Bürokrasi Teorisi

Bürokrasi kavramının gelişimi değerlendirildiğinde ilk defa onu parçalı yapısından kurtarıp bir araya getirerek bir bütün içinde analiz eden ve sistemleştiren MaxWeber'dir.[34] Weber'in sahip olduğu derin analiz yeteneği güçlü zihin yapısı ile bir araya gelerek onun çok farklı alanlarda başarılı çalışmalar yapmasına imkân tanımıştır. Bu anlamda Weber dinlerin sosyolojik yapısından, örgütlerin ve iktidarın karşılıkları ilişkilerine ve elbette yönetim bilimlerinden küresel ve kapitalist denklemlere kadar uzanan tespitleriyle de bilimsel sahada kendisini vazgeçilemeyecek bir konuma yükseltmiştir. 21.yüzyılda sosyoloji başta olmak üzere Weber'in isminin en sık kullanıldığı/anıldığı bir başka başlık da bürokrasi kavramıdır. Bürokrasi kavramının kullanımına ihtiyaç duyulan ve kullanılması gerekliliği doğan her sahada ilk karşılaşılan, Weber'in bürokrasi anlayışı ve bürokrasi anlayışı üzerine geliştirmiş olduğu sistemsel olarak yorumlanabilecek yaklaşımıdır. Bürokrasi modeli olarak tasniflenebilen bu sistem bütünü a'dan z'ye tüm bürokrasi yaklaşımları ve açıklamalarında olumlu veya olumsuz olmasına bakılmaksızın kendisine mutlaka bir yer edinmiştir.

Uygulanan veya uygulamaya çalışılan herhangi bir sistemleştirme çalışması/uğraşı belirli kurallara ve temel prensiplere dayanan bir çıktıya işaret eder. Bu temel prensiplerin açıklanabilirliği oranında da sistem kökleşmektedir. Bu bağlamda Weber; örgütlerin ve bilhassa gittikçe büyüyen bir yapıya sahip olan örgütlerin, bürokrasinin etrafında şekilleneceğini öngörerek bürokrasinin belirli özelliklerini ortaya koymaktadır. Burada merkezi çıkış noktası ise bürokrasinin ortaya

[34] Max Weber, (Doğum April 21, 1864, Erfurt, Prusya [Şimdi Almanya]-Ölüm June 14, 1920, Münih, Almanya), Alman sosyalist ve politik ekonomist olan Weber en çok Protestanlığın kapitalizmle olan ilişkisini işlediği Protestan etiği tezi ve bürokrasi hakkındaki düşünceleriyle tanınmaktadır. Weber'in sosyolojik teorideki en derin etkisi insan eyleminin arkasındaki güdülere yaptığı analizleri ve bilimdeki tarafsızlık talebidir (German sociologist, 2015).

konulabilmesi için bürokrasiyi toplumun ürettiği diğer mekanizmalardan ayırt edecek özelliklerinin belirlenmesi gerekliliği yatmaktadır. Bürokrasinin temel karakteristikleri diyebileceğimiz ve bürokrasiye özgü olan bu özellikleri Weber'in iki başlıkta ortaya koyduğunu söyleyebiliriz: 'İdeal Tip Bürokrasi' ve 'Otorite Tipolojisi'.

1.4.2.1.1. İdeal Tip Bürokrasi

İdeal tip; kendi kategorisi içinde ve kendi boyutunda yetkin bir örneği temsil eden ve esasen hedeflenen bir talebi, beklentiyi somutlaştırmak amacıyla oluşturulmuş model olarak değerlendirilebilir. "Weber'e göre ise, ideal tip bir dönemin ya da çağın belirli karakteristik sosyal fenomenlerinden soyutlanarak oluşturulmuş teorik bir yapımdır. O, sosyal bilimcilerin toplumsal olay ve fenomenler arasındaki ilişkileri açıklamak amacıyla geliştirdikleri düzenleyici ilke veya kavramsal yapı ya da örüntüdür" (Cevizci, 2010: 830). Weber'in ideal tip kavramı bürokrasinin kendine has özellik ve farklılıklarının belirli ilkelerle ifade edilişidir. Weber'in ideal tip bürokrasi modelini çevreleyen altı ilke şu şekilde sıralanabilir:

1- Açıkça belirlenmiş iş ve otorite paylaşımı: Organizasyon yapısının çalışan ve iş yükü açısından çok küçük rakamlarda kaldığı durumlarda büyük sorunlarla karşılaşılmayabilinir. Fakat rakamsal olarak çalışan sayısının sağına eklenen her yeni basamakla birlikte iş ve otorite paylaşımı organizasyonun hem etkinliği hem de geleceği için zorunluluk haline gelmektedir.
2- Ofislerin hiyerarşik yapısı: Otorite paylaşımının temel dayanağı olarak ifade edilebilir. Böylece çalışanlar arasında sistemli ve işler bir mekanizma yaratılmaktadır.
3- Performans kriterlerini tanımlayan yazılı kılavuzlar: Bu kriterin tam olarak tanımlanabilmesi gerçekleştirilecek işinde tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Böylece çalışanın performansı hakkında bilgi edinilebilir. Yazılı kılavuzlar oluşturulması ise eşitlik ve adalet kavramlarını destekleyebilir. Elbette yazılı kurallar herkes için uygulanabiliyorsa.
4- Uzmanlık ve uzmanlığa dayalı işe alımlar: İşin, görevin gerektirdiği özelliklilere sahip beklentileri karşılayabilen kişilerin işe alınması.

5- Meslek veya kariyer olarak ofiste tutma: Kişinin yaptığı işte kariyer basamaklarının ve belirli ödüllendirmelerin[35] oluşu, kişinin performansını ve yaptığı işe bakış açısını olumlu olarak etkileyebilir.
6- Görev ve otoritenin kişiye değil ilgili pozisyona verilmesi (Jaffee, 2001: 90-91).

Elbette yukarda verilen altı ilkeyi farklı açılardan genişletebilmek mümkündür. Fakat en az bu ilkeler kadar ve bu ilkelerle bağlantılı Weber'de öne çıkan bir başka kavramda: Otorite tipolojisidir.

1.4.2.1.2. Otorite Tipolojisi

Weber bürokrasi modelini olgunlaştırırken azımsanmayacak bir biçimde içinde yaşamış olduğu toplumdan da etkilenmiştir. 1864 imparatorluk Prusya'sında doğan Weber 1920 cumhuriyet Almanya'sında ölmüştür. Kendisi elbette imparatorluktan cumhuriyete uzanan sürecin yakın tanıklarından birisi olarak değerlendirilebilir. Birçok meslek dalında olabileceği gibi bilimsel uğraşlar içinde olan insanlar içinde yaşadıkları dönem, yaptıkları çalışmaları şekillendirebilmektedir.

Weber güç, otorite ve egemenliği şu şekilde ifade etmektedir: "Güç (Macht), bir sosyal ilişki içinde, bir aktörün hangi temele dayanırsa dayansın, direnmeyle karşılaşılsa bile istediğini yapabilme konumunda olma ihtimalini ifade eder" (Weber, 2014: 39). Egemenlik (Herrschaft) kavramını, bilhassa meşru egemenlik (Legitime Herrschaft) olarak kullanan Weber'de bunun karşılığı olarak otorite kavramı kullanılmaktadır. Özetle Weber'de otorite hem doğru hem de uygun grup insanın itaat etme ihtimalini anlatır (Weber, 2014: 40). Weber'in otorite tipolojisi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

[35] İnsanın insan için yarattığı ödüller: 'statü, unvan ve maddi' kazanımlar, varlıklar olarak sıralanabilir. Ödül tapınıcıları için müthiş kıymetli olan bu ödüllerin ele geçirilebilmesi için 'verilen/gösterilen çaba' insanı farklı bir mahlûka dönüştürebilir. Bu dönüşümün 'farkına varmayan mahlûkat' ölümü beklemeye başladığı süreçte (emeklilikte, sistem dışına itildiğinde ve benzer dönemlerde), tekrar insani özüne ve kendi hakikatının gerçeklerine ulaşabilir.

Şekil/Grafik-1 Weber'in Otorite Tipolojisi



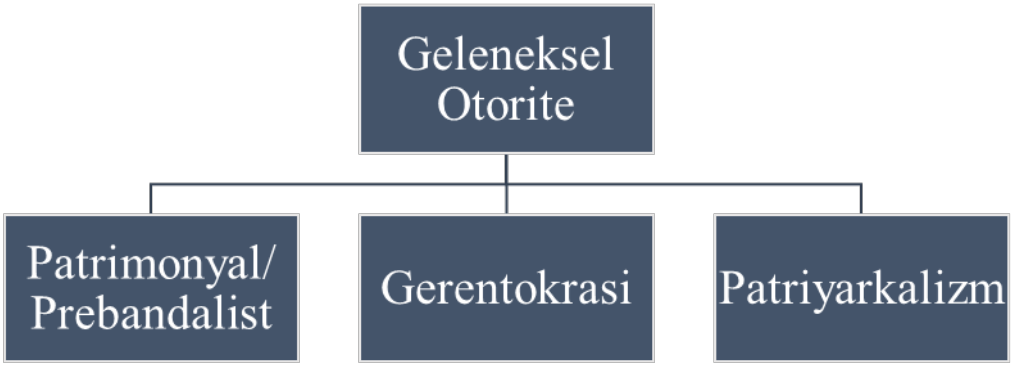
Kaynak: Weber. M. (1968). Economy And Society – An Outline Of İnterpretive Sociology. Los Angeles: University Of California Press.

Weber otorite tipolojisini geleneksel otorite-karizmatik otorite ve yasal-rasyonel otorite olarak üç başlık altında toplamaktadır (Williams, 2003: 3). Esasen Weber bu başlıkları 'meşru egemenlik' temelinde geliştirmiştir. Bir başka deyişle mevcut egemenliğin sahip olduğu meşruluğun kaynağı 'geleneksel-karizmatik-yasal' olarak üç ana (kendi deyimiyle 'saf') grupta toplanmıştır. Geleneksel-Karizmatik-Yasal otorite kavramlarına geçmeden önce bir nokta akılda tutulmalıdır: Weber bir kant felsefesi taraftarı olarak anılmaktadır. Bu demek oluyor ki insan bilgisinin gerçeği tam olarak açıklayabileceği ihtimaline inanmamıştır (Yale, 2015).

Geleneksel Otorite: Weber; geçmişten geleceğe oluşagelen; gelenek ve geleneğe bağlı kurallar bütünü itibariyle varlığını sürdüren otorite biçimini geleneksel otorite olarak ifade eder. Otorite sahibi kişi geçmişten gelen kurallar diyebileceğimiz geleneksel bir çerçevede otoritesine itaat ister. Patriyarkalizm, patrimonyalizm, gerentokrasi kavramları bu otorite tipi içerisinde değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2013: 66). Patriyarkalizm şu kavramlarla içiçedir: Patrik, Patriyarkal, Patriarşi. Bir başka ifade ile, bu kavramlar patriyarkalizm dairesinin içerisine sığdırılabilir. Patriyarkalizm daha önceden devam edegelen ve kalıtımsal bir düzen içerisinde otoritenin ilgili kişi tarafından devralınmasını/kullanılmasını ifade etmektedir. Patrimonyalizm ise yakın bir şekilde 'patrimony'[36] kelimesi ile iç içedir. Patriyarkalizm'de otoriteyi elinde bulunduran kişinin kendi otoritesi altındakilerle zenginliğini (kontrol altında tutabilme, yönetebilme, denetleyebilme amacı öncelikli) paylaşması sonucu patrimonyal otorite doğar. Gerentokrasi ise klan, aile vb. içerisinde bulunan en yaşlı üyenin otoritesini ifade etmektedir.

[36] Baba ve atalardan kalan miras, malvarlığı, kalıt anlamlarını karşılamaktadır (Patrimony, 2015).

Şekil/Grafik-2 Geleneksel Otorite



Kaynak: Weber. M. (2012a). Ekonomi ve Toplum. Cilt-1. (Çev. Boyacı. L.). Yarın Yayınları. İstanbul.

Karizmatik Otorite: Karizmatik otorite**;** otorite tipolojisi içerisinde geleneksel ve yasal-rasyonel otoriteye göre çok fazla dikkat çekmeyen bir konuma sahiptir. Karizma; 'etkileyicilik'[37] olarak tanımlanmakla birlikte beklenen zamanda ve beklenen yerde doldurulması arzu edilen boşluğu doldurabilen ve toplumun büyük çoğunluğunun desteğini alabilen kişinin sahip olduğu otorite şeklinin meşruluk kökeni olarak adlandırılabilir. İnsanlar çözümsüz kaldıkları veya çözüm üretemedikleri dönemlerde kendilerine çözüm üreten insanların büyülü bir güce sahip olduğuna inanabilmektedir. Elbette büyü devam ettiği sürece karizmatik otorite yerini korumaktadır. "Eğer karizmatik niteliklerin kanıtı uzun süre görülmezse, tanrısının ya da sihirli veya kahramanlık güçlerinin kendisini terk ettiği düşüncesi ortaya çıkar ve yönetimi altındakilere herhangi bir yarar sağlamıyorsa karizmatik güç ortadan kalkar" (Weber, 2014: 93).

Yasal-Rasyonel Otorite: Weber'in yasal-rasyonel/ussal otorite olarak tanımlandığı otorite biçimini kapsamlı olarak irdeleyebilmek ve anlamlandırabilmek adına şu üç kavramdan başlamak anlamlı olacaktır: Protestan ahlak, endüstrileşme ve kapitalizm. Protestan ve Katolik mezhepleri Ortodoks mezhebiyle beraber Hristiyanlığın üç ana mezhebini oluşturmaktadır. Protestanlık Katolik Kilisesi'ne (Roma Katolik Kilisesi) tepki niteliğinde oluşan ve zamanla gelişen bir mezheptir. Weber Protestan mezhebiyle/ahlakıyla endüstrileşme ve böylece kapitalizm arasında güçlü bir bağ olduğunu ileri sürmektedir. Bu bağlamda Protestanların, Katoliklere göre endüstrileşme anlamında daha ileride ve çağdaş olduğunu ifade etmektedir. Gerçekten

[37] Karizma: Etkileyicilik; bir kimsenin kişiliği etrafında oluştuğu kabul edilen ve niteliği kolay açıklanamayan, hayranlık uyandıran etkileyici güç, büyüleyici özellik, karizmatiklik (TDK, 2015).

de 2015 tarihi itibariyle pek çok sosyal ve ekonomik alanda önde olan devletlerde - ABD, İngiltere, Hollanda, Finlandiya, Norveç, İsveç, Danimarka- Protestan nüfus diğer mezhep ve dinlere göre niceliksel olarak lider konumdadır. Diğer taraftan Weber'in yaşamış olduğu topraklarda Hristiyanlık lider konumdayken Protestan ve Katolik mezhepleri benzer nüfuslara sahiptir. Kapitalizmin ise; en güçlü olduğu toplumun batı toplumu olduğu, batı toplumunda da elbette Protestan mezhebinin güçlü olduğu ülkelerin endüstriyel anlamda çok daha ileride ve gelişmiş ülkeler olduğu sonucuna varan Weber, ussallık ve çalışma disiplini gibi kavramların kapitalist anlamda doğum yeri olarak batıyı işaret etmektedir. Weber'e göre "ussallık, Batı biliminin özelliklerine, özellikle matematik, deneysel ve ussal temeller üzerine kurulan doğa bilimlerine bağlıdır" (Weber, 1999: 23). Bu yaklaşımın kapitalizm ve endüstrileşme ile olan ilişkisi yasal-ussal otorite kavramının kökenini oluşturmaktadır denilebilir. Zira teknik olarak kapitalizmin pek çok sahada ilerlemelere ihtiyacı vardır. Fakat Weber çağdaş ussal kapitalizm için; teknik kadar "hesaplanabilir hukuka ve biçimsel kurallarla işleyen bir işletmeye de gereksinim" olduğunu ileri sürer (Weber, 1999: 24).

Yasal rasyonel otorite gücünün altında bulunan kişi; sadece bağlı bulunduğu toplum/topluluk içerisindeki ilgili rasyonel kanunlar ve benzer nitelikteki kurallar dâhilinde hareket etmektedir. Böylelikle geleneksel ve karizmatik otorite de ön plana çıkan ve kişide toplanan otorite, yerini kişiden ziyade kanunlar, kurallar bütününe bırakmaktadır. Yasal rasyonel otorite tipinin en net karşılığı kendisini bürokraside yaşatabilir/yaşatmaktadır. Öyle ki; otorite de kişiden ziyade makamın ağırlığının olduğu ve ilgili ağırlığın belirli kanun ve kurallarla belirlendiği/sınırlandığı bir yapı söz konusudur. Weber'e göre böylesi bir yapıyı rasyonel yapanda tam da budur. Çünkü örgütün denetim, kesinlik ve verimlilik gibi esasları belirli bir düzene oturtulmakta bu kapsamda da denetlenebilirlik gibi imkânlardan yararlanılabilinmektedir.

Elbette her sistemde olabileceği gibi bürokraside de oluşan ve zamanla gelişen bir takım istenmeyen durumlarda yok değildir. Ussallığı ve ilişkili yöntemleri kendine kılavuz edinmiş bir sistemin başarısız olması da mümkün olabilmektedir. Bürokrasiyi başarısızlığa götürebilecek farklı seçenekler vardır. Fakat bu seçenekler arasında öne çıkan, ussallık ve onunla yakından ilişkili kurallar toplamının işletilememesidir. Bir başka deyişle sistemden kopuşun ifadesidir bu. Sistemden kopuş olarak anlatılmak istenen bürokrasinin kendisini oluşturan her bir parçanın farklı şekillerde kullanılması veya kullanılmaya, işletilmeye başlanmasıdır. Nihayetinde böylesi bir bozulma

sonucunda, nicelik olarak bürokrasi gözlemlenebilirken nitelik olarak bürokrasi gözlemlenememektedir. Bir iktidar aracı olarak bürokrasinin niteliğinde oluşabilecek bu değişimlere şu dönemler örnek verilebilir: Devrim, Darbe, Dayatma, Zorlama vb. Bilhassa bu dönemlerde (siyasal çalkantılar ve iktidarda olağanüstü gelişmeler) bürokrasi, insanların onu uzaktan tanımlayabildiği fakat yaklaştıkları veya iletişim kurduklarında ise leviathan'la[38] karşılaşacakları bir sisteme dönüşür/dönüşebilir.

Sürekli olarak kontrol ve denetimi en yüksek seviyede tutmaya çalışan yönetim daha fazla bürokratik sürecin önünü açmaktadır. Esas olarak bürokrasi devletin, devlet olarak var olma savaşının en temel yapı birimidir. Ek olarak devleti ve/veya devletleri oluşturan toplumların varlığını ve birbiriyle ilişkilerini düzenleyen en temel birimde yine bürokrasidir. 21.yüzyıl bürokrasisi kişinin doğduğunu ve öldüğünü ilan edebilecek bir güce sahiptir. Bir başka ifade ile kişi henüz doğmadan bürokrasi kendi sistemi içerisinde hem o bebek için gerekli olan hazırlığı yapar hem de gelecekte alabileceği görev ve ödevleri sürekli olarak tespit ederek bebeğe ve geleceğine yükler. Örneğin kişinin askere kaç yaşında alınacağı, kaç yaşında eğitime başlayacağı, hangi bölümde ne eğitim alırsa hangi mesleği yapabileceği, hangi şartlarda nasıl emekli olacağı ve nihayet öldüğünde nereye nasıl hangi şartlarda gömüleceği gibi. İşte bu örnekler bütünü tam olarak Weber'in bahsettiği rasyonel bürokrasinin 'demir kafes' kavramını tanımlar niteliktedir. Böylesine bir kafeste kişi, onu kendisi yapan bütün özelliklerinden uzaklaşmakta ve kendisine özgü adımlar atmak yerine sistemin ve böylece dolaylı olarak da toplumun arzu ettiği yönde ilerlemektedir. Bu gerçeklik en iyi niyetle yaşamak yanılgısı olarak tarif edilebilir. Sonuç olarak mekanikleşen bireyin tarif ettiği kendisi olma algısı bürokrasi sistemi içerisinde tutarlı ve anlamlıyken, sistem bağımsız bir tanımlamada kişiyi anlamsız kılmaktadır. Sonuç olarak birey; bürokrasi sisteminin ve dolaylı olarak da toplumun değiştirilebilir basit bir dişlisine dönüşmektedir.

1.4.2.2. Weber'i Tamamlayan Bürokrasi Teorileri

Bürokraside öngörülemeyen gelişmelerin, yapılanmaların ve alanların oluşumuyla ilgilenen çalışmalar olarak sınıflanan teorilere yer verilmiştir.

1.4.2.2.1. Robert King Merton Modeli-"Bürokratik Kişilik"

[38] Sırasıyla şu üç anlamda kullanılmıştır: 1-Acayip yaratık, canavar 2-Tevrat'ta adı geçen devasa su ejderhası 3-T. Hobbes'un eserindeki egemen ve mutlak güç devlet.

Robert King Merton çağdaş sosyoloji olarak tanımlanan kesitin kurucuları arasında anılmaktadır. Robert K. Merton'da şu kavramlar ön plana çıkmaktadır: İstenmeyen sonuçlar yasası, kendini doğrulayan kehanetler, rol model, referans grup, rol seti, statü seti, sosyal yapı ve anomi, işlevsellik. Merton; Durkheim, Marx, Simmel ve Weber'in çalışmalarından etkilenmiştir. Merton sosyal ve kültürel yapının iki elementi olduğunu ileri sürmektedir. Birincisinde materyal merkezli ve başarı, para gibi hedeflere odaklanılırken; ikincisinde toplum tarafından belirlenen hedef ve beklentilerdeki başarılara odaklanılır (Merton, 1938: 672-673). Bürokratik olarak hedeflenen başarılar ikinci seçenek altında değerlendirildiğinde, bürokrasinin işlevsel olmayan ve hedeflenen başarıyı engelleyebilecek bir yapıya dönüşebilmesi mümkündür.

Bürokrasi doğası gereği belirli kurallar ve belirli/belirlenmiş bir biçim/düzen üzerinde yükseldiğinden zamanla farklı ilişkiler oluşabilmektedir. Bu noktada kastedilen bürokrasinin amacından sapmaya veya başarısız olmasına sebep olabilecek tek tip ilişki (sistemi ve otoriteyi (kuralları) tanıyan bürokratlar) düzeyinin yerini birbirleriyle uyumsuz ve sistemi zorlayan bir yapının gelişebileceği kastedilmiştir. Sistemin kurallarını ve otoritesini tamamıyla içselleştiren otorite itaatkârı, sistemin başarısı beklentisiyle kendini izole etmekte ve zamanla yalnızlaşmaktadır. Bürokratik yapı 'kendine has üyeler' yaratmaktadır. Bürokratik yapı hangi amaçla hizmet ederse etsin bir süre sonra kendisine bağlı üyesi, mensubu olduğu bürokratik yapıdan izler taşımaya başlar ve bu izleri bir şekilde yansıtır/yansıtabilir. Bu askeri bürokrasi mensubu bir komutan, eğitim bürokrasisi mensubu bir öğretmen ya da sağlık bürokrasisi mensubu bir çalışan olsun sonuç değişmeyecektir. Her bir üye bağlı bulunduğu örgüte dair izler taşıyacaktır. Örgütün üyelerine aktardığı bu izlerin bir araya gelmesi ve giderek güçlenmesi ile de 'bürokratik kişilik' olarak tanımlanan kavrama ulaşılır. Öyle ki; bürokratik kişiliğin son noktası sistemle üyesinin tek vücutmuşçasına hareket etmeye başlamasıdır. Böylesine bir gelişmede üye kendisini artık bağlı bulunduğu bürokratik yapı ile ifade edebilmektedir.

Sonuç olarak denilebilir ki; bürokratlar toplum/topluluk için çözüm amacı taşıyan kanunları/kuralları; toplum/topluluk için sorun amacına dönüştüren bir başkalaşıma dönüştürürler/dönüştürebilirler. Bunu ise; bürokratik kişiliklerinin gölgesi altında ve yalnızlıklarının zavallılığı etrafında gerçekleştirirler. Örneğin Türkiye'de pek çok öğretim üyesi zaman içinde edindikleri her akademik statü ve bağlı rol değişimleri ile beraber megalomani ve yükseklik kompleksi 'sevdalıları' grubuna

dâhil olmakta sakınca görmemektedir. Bu örnek; bürokratik kişilik kavramını karşılayan en ideal örneklerden birisi olarak gösterilebilir. Zira çok fazla sayıda insan eğitim-öğretim hayatlarının herhangi bir döneminde bürokratik kişilik olgusunu karşılayan akademisyenlerle karşı karşıya kalmıştır veya kalabilmektedir.

1.4.2.2.2. Philip Selznick Modeli-"Formal-İnformal Yapı"

Philip Selznick'in belli başlı çalışma ve teorilerini şu şekilde sıralamak mümkündür: kooptasyon teorisi, hukuk sosyolojisi, bağımsız ajanlar olarak bireyler, kitle toplumu teorileri. Selznick'e göre kooptasyon; bir organizasyonun istikrarına veya varlığına yönelen tehditleri bertaraf etmek/önlemek amacıyla bir araç olarak politika belirleyici örgüt yapısına veya liderliğe yeni elemanların absorbe edilmesi sürecidir (Selznick, 1949: 13). Örgütün savunma mekanizması olarak değerlendirilen kooptasyon, formal (biçimsel) ve informal (doğal) olarak iki başlık altında değerlendirilir. Selznick'e göre çözülen problemin niteliğine göre kooptasyon formal veya informal olabilir (Selznick, 1948: 28-33). Bunun arka planında ise örgütün barındırdığı karmaşık ve iki yönlü olarak yorumlanabilecek iletişim süreçleri yatmaktadır. Fakat bu durum değerlendirilirken sadece örgüt değil çevresi de değerlendirilmelidir.

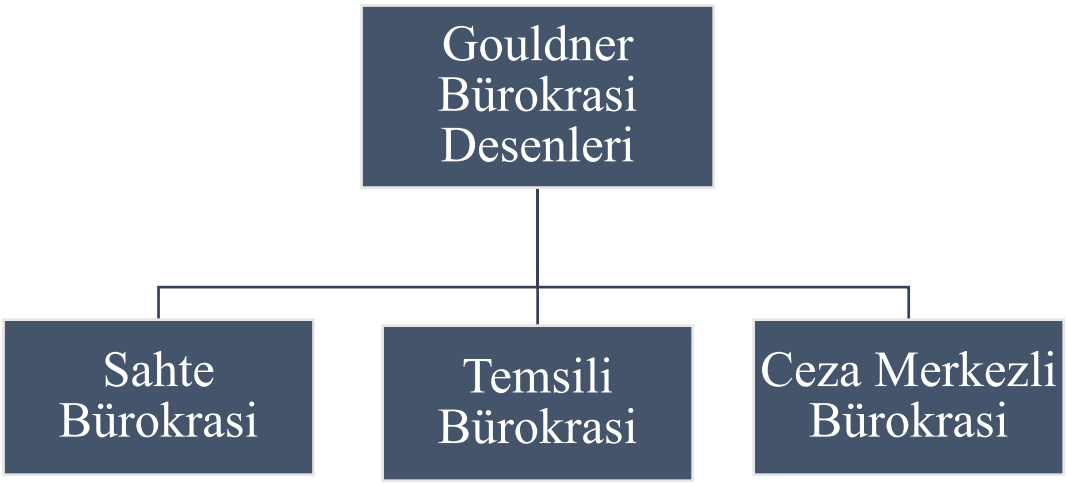
Esas olarak vurgulanan nokta ise herhangi bir sisteme dâhil olan bireyler sisteme dâhil olmadan önceki hayatlarını da beraberinde getirmektedir. Bu ise o veya bu şekilde sisteme yansımaktadır. Örgütsel mekanizmada öne çıkan bu durum çok farklı şekillerde sonuçlar üretmektedir. Muhtemel olumlu veya olumsuz sonuçları kontrol altında tutmak ve/veya sistemin istikrarını sağlamak adına örgütün karar verme mekanizmasına formal ve informal katılımların sağlanması ile örgütün hedeflenen başarısının yakalanması mümkün olabilecektir.

1.4.2.2.3. Alvin Ward Gouldner Modeli -"Bürokrasinin Güçlenmesi"

Alvin Ward Gouldner özellikle endüstriyel bürokrasinin desenleri, batı sosyolojisinin yaklaşan krizi, ideoloji ve teknolojinin diyalektiği gibi konular üzerine yaptığı çalışmalarıyla tanınmaktadır. Gouldner endüstriyel bürokrasinin desenleri adlı çalışmasında işçiler ve yönetim arasında anlaşma ve çatışmaların üç farklı tipte yansıyacağını ileri sürer. Yönetim ve yönetilen arasındaki bu ilişki üç farklı bürokrasi

tiplemesiyle açıklanmaktadır: 1-Sahte Bürokrasi 2-Temsili Bürokrasi 3-Ceza Merkezli Bürokrasi[39] (Fischer, 1994: 78).

Şekil/Grafik-3 Gouldner Bürokrasi Desenleri



Kaynak: Fischer. F. (1994). Critical Studies İn Organization And Bureaucracy. Philadelphia: Temple University Press.

Sahte bürokraside ilgili örgütte bürokrasi kuralları mevcuttur. Fakat her iki kesim (yöneten-yönetilen) tarafından bürokrasi kuralları işlemez bir durumdadır veya her iki kesim tarafından göz ardı edilmektedir. Temsili bürokraside kurallar yöneticiler ve işçilerin ortak çıkarlarına hizmet etmektedir, böylece gönüllülük içeren bir rızada söz konusudur. Ceza merkezli bürokraside kurallar birine ya da diğerine hizmet eder. Ayrıca karşı tarafın yararlılığı ne olursa olsun bürokrasi kurallarının zorla uygulanmasına odaklanılır. Bu bürokraside çatışma alanlarında bir tarafa yaptırım uygulanırken diğer tarafın uyguladığı yaptırımın meşruluğu sağlanmaktadır.

Gouldner bilhassa sahte ve temsili bürokrasi desenlerinde yönetim ve yönetilen arasında gelişen ilişki paralelinde Weber'in demir kafesini reddeder. Hatta etkileşime en az özen gösteren ceza merkezli bürokrasinin dahi informal yönetimin meşruluğuna destek verdiğini ileri sürmektedir (Ventresca ve Hallett, 2006: 219-220).

1.4.2.3. Weber'i Eleştiren Bürokrasi Teorileri

Bürokrasinin güncelliğini koruyabilmesi için içerisinde bulunduğu döneme, çağa göre kendini yeniliyebilmesi ve çalışanların kültürel davranış biçimlerinin bürokrasiye yönelik yansımalarına dair teoriler ilgili başlık altında incelenmiştir.

[39] Gouldner Bürokrasi Desenleri. Tablo-3.

1.4.2.3.1. Warren Gamaliel Bennis-"Adhokrasi"

Warren Gamaliel Bennis liderlik çalışmaları başta olmak üzere örgüt yönetimi, iş yönetimi gibi sahalarda da etkin olmuştur. Bürokrasi paralelinde ise bürokratik örgüt çevresi, teknoloji gibi kavramları yorumlamış aynı zamanda yazına adhokrasi kavramını kazandırmıştır. Warren Bennis adhokrasi kavramını şu şekilde tanımlamakta/kullanmaktadır: Düzensiz/çalkantılı çevre içerisinde kesin olmayan ve karmaşık görevlerin performansına uygun olarak geçici bir biçimde tasarımlanmış organizasyon yapısı (Butler, 1994: 248). Bu tanımdan hareket ederek değerlendirildiğinde adhokrasinin biçimsel yapıdan yoksun ve esnek bir yapıya sahip olduğu; böylesi bir özellik dolayısıyla da uyum sağlamasının bürokrasiye göre çok daha ileri düzeyde olabileceği ileri sürülebilir. Zira bu özellikleri itibariyle bürokrasinin zıttı olarak da ifade edilebilen adhokrasi; bürokratik rasyonalizme önemli bir denge niteliği sunabilir. (Bilton, 1999: 20-21). Adhokrasiyle bürokrasinin neredeyse tüm prensipleri reddedilmektedir. Görev tanımları, sistemin sağlıklı kalabilmesi için gerekli olan ve uyulması gereken kurallar vb. bu yapıda kendine yer edinememektedir.

Zamanın getirdiği farklılıkların/farklılaşmanın iticiliği temelinde, toplum kendi problemlerine çözüm bulabilecek birtakım araçlar geliştirebilir. Bennis bu araçlardan birisi olarak yorumladığı bürokrasinin, ilk kullanıldığı dönem olan 18.yüzyılın doğası itibariyle anlamlı olan yerinin artık korunamayacağını ileri sürmektedir. Bir başka ifade ile geçmişten gelen bir kavramın (bürokrasi) gelecekte yerinin olmadığını olamayacağını vurgulamaktadır. Böylelikle bürokrasinin atıl ve iş göremez olduğu sonucuna ulaşmaktadır. Bennis'e göre bürokrasinin iş görebilir ve aktif bir hale dönüşebilmesi için birtakım yeniliklere, teknolojilere ulaşabilmeli onlara ayak uydurabilmelidir.

Bürokrasinin yitirdiği fonksiyonelliği kazanabilmesi için, bürokratik örgüt yapısının her şeyden önce çevresi ile etkin olarak etkileşim içinde olduğunun bilincine varması gerekmektedir. Bu anlamda sosyal, kültürel ve yerel boyutta uyum, bürokrasinin yitirdiği fonksiyonelliği kazanabilmesi için gereklidir. Çok yönlü olarak değerlendirilebilen bu süreç içerisinde teknolojinin de atlanılamayacak bir ağırlığı söz konusudur. Sonuç olarak bürokratik yapının; kültürel, sosyal, ekonomik, teknolojik evrimini sürekli olarak güncelleyebildiği oranda fonksiyonel olduğu/olabileceği ileri sürülebilir.

1.4.2.3.2. Michel Crozier-"İşlev Bozukluğu-Belirsiz Yetki Alanları"

Fransız asıllı bir sosyolog olan Michel Crozier pek çok çalışmasının yansıra daha çok belirsiz yetki alanları (belirsizliğin alanları), kısır döngüler, bürokratik disfonksiyon (işlev bozukluğu) teorisi ve bürokratik fenomen gibi çalışmaları ile anılmaktadır. Farklı devlet kurumlarında yürüttüğü incelemeler neticesinde ilgili kurumlardaki örgütsel yapının iç içe geçmiş iş kümelerinden meydana geldiğini tespit etmiştir.

Örgütün genel yapısı içerisinde varlığını doğallaştırmış iş kümeleri, mümkün olabildiğinde kendi menfaatleri doğrultusunda bürokratik kuralları esnetmektedir. Esneme hem hiyerarşik olarak üstte yer alan bir liderin uygulamalarını hem de örgüt içindeki mükâfatlandırmalara yön verebilecek boyutta geniş bir yelpazede gerçekleştirilebilmektedir. Kanun ve kurallar daha önceki problemlerin ve çıkmazların bir sonucu olarak değerlendirildiğinde; bürokratik yapılanmalarda üretilen kuralların olası tüm durumlar için kurallar/kontroller tespit edemeyeceği/belirleyemeyeceği açıktır. Kökeni Crozier'un devlet kurumlarında gerçekleştirdiği gözlemlere/incelemelere dayanan ve bürokratik fenomen adlı çalışmasında da değindiği; bürokratik örgütlerin geliştirdiği/yapılandırdığı bürokratik işlev bozukluğu teorisine göre: "Hemen hemen her türlü sonuç/çıktı için önceden karar verilmiş durumlarda; insanların hayatlarının kontrolünü kazanmasının tek yolu 'belirsizlik alanlarını' istismar etmekten geçer." (Dysfunction, 1964). Crozier organizasyon ilişkilerinin bu tür bölgelerden yararlanmak adına giderek daha fazla stratejik oyunlara dönüştüğünü ileri sürer. Bunun sonucu olaraksa organizasyonun kendi içinde kendi hatalarından öğrenerek engellenen güç mücadelelerine kilitleneceğini ve bunun bir kısır döngüye dönüşeceğini ifade eder (Dysfunction, 1964). Belirsizliğin ürettiği/üretebildiği olumsuz pek çok şeyden bir diğeri de bu belirsiz alanların yarattığı çatışma ortamıdır. Çatışma ortamında herhangi bir iş kümesi kendi menfaatleri doğrultusunda değişimler yapabilir ve uygulayabilir.

Crozier devasa bir akılcılık altında ezilen/ezilebilen bürokratik yapının bilhassa insanı merkeze alan bir biçimde tekrar değerlendirilmesi gerektiğini savunur. Zira bürokrasinin 'kendisine' mi yoksa 'insanlığa' mı hizmet ettiğine/edeceğine karar vermesi gerekmektedir. 21.yüzyıl dünyasında, gelinen son nokta itibariyle sosyal, ekonomik ve teknolojik imkânlarda gözetilerek bilhassa bu ayrımın insan lehine kullanılması gerekmektedir.

Crozier'ın; temel amacı bürokratik organizasyonlarda bireysel aktörlerin etkilerini anlamak olan, teorik ve deneysel içerikli bürokrasinin fenomenleri isimli çalışmasında iki Fransız bürokratik organizasyonundaki -defter tutma ajansı ve bir sanayi tekeli- güç ilişkileri, grup ilişkileri ve kişiler arası ilişkiler gibi sosyal sistemlere odaklanılmıştır (Library, 2015). Bürokratik örgütlerde gerçekleştirdiği bu iki vaka çalışması ile beraber Crozier, bürokrasinin temel özelliklerini içeren beş maddelik bir tipoloji oluşturmuştur:

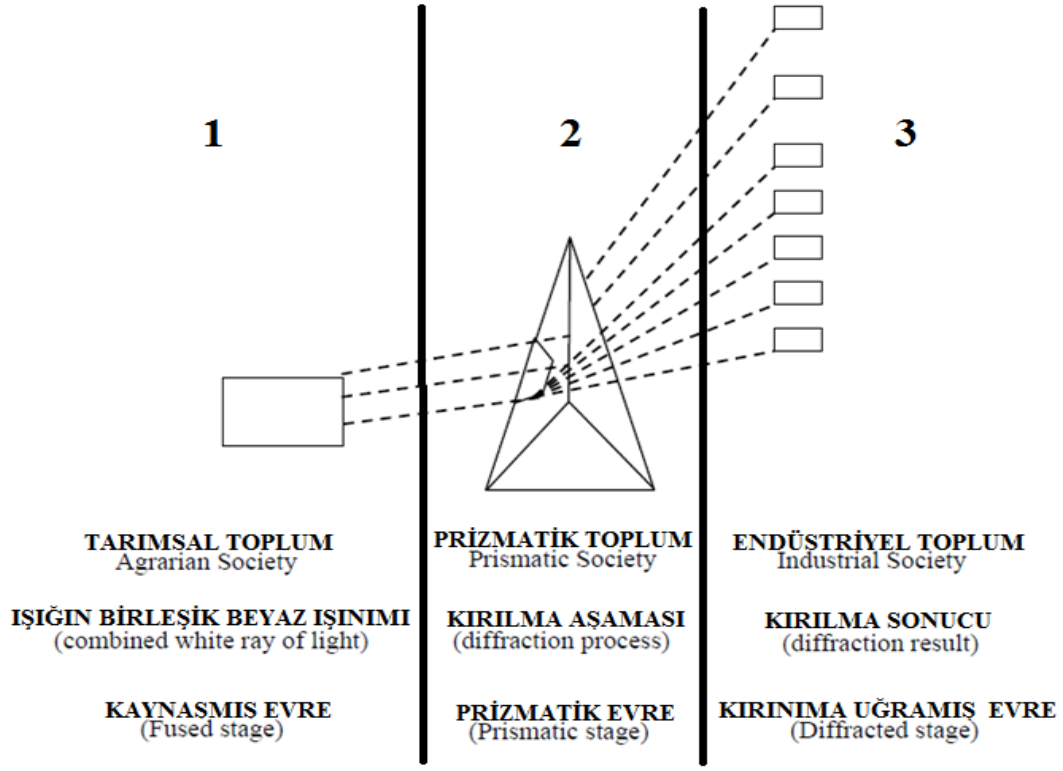
1- Zalimce kararlardan kaçınmak için şahsi olmayan kural ve düzenlemelere öncelik vermek.
2- Karar verme sürecinin merkezileşmesi ve karar verici ile bu kararın sonuçlarına katlananlar arasında uzaklık.-bir başka deyişle karar verici olup şartları bilmeyenler ve şartları bilip karar veremeyenler-.
3- Hiyerarşik hatlar boyunca tabakalaşmış son derece homojen ve kapalı grupların çeşitliliği-. Örneğin akran/yaşıt baskısı olağanüstüdür ve bireyleri neredeyse imkânsız engelleri kırarken bulabilirsiniz.
4- Belirsizlik bölgelerinin çoklu ve dinamik yorumlamalarından gelen gücün paralel ilişkilerinin kalıcı inşası, yıkımı ve yeniden inşası, biçimsel kural ve düzenlemelere göre çözülemez (Rouillard, 2005: 127).

1.4.2.4. Modernleşmeci Teoriler-Riggs, Diamant, Binder

Fred Riggs prizmatik toplum kuramı, karşılaştırmalı kamu yönetimi, Alfred Diamant karşılaştırmalı politika ve kamu yönetimi, Leonard Binder ise İslami politik düşünce ve orta doğu politikaları gibi alanlarda yapmış olduğu çalışmalarla tanınmaktadır. Bu kişilerden çalışma konusu sınırlılığında ön plana çıkansa Riggs'dir. Riggs prizmatik toplum modeli ile toplumları üç farklı boyutta değerlendirmektedir. Üç farklı küme olarak da değerlendirebileceğimiz bu modelin grafik[40] gösterimi aşağıdaki gibidir:

[40] Riggs'in Prizmatik Model Aşamaları (Theories, 2014).

Şekil/Grafik-4 Riggs'in Prizmatik Model Aşamaları



Kaynak: Riggs. F. W. (1964). Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society. Houghton Mifflin Co. Boston.

Riggs'in karşılaştırmalı kamu yönetimi üzerine çalışmalar yaptığını da göz önüne aldığımızda yukarıdaki grafikte verilen prizmatik toplum modelini; farklı kültürel, ekonomik ve siyasi temellere dayanan ülkeleri açıklayabilmek adına maymuncuk bir model yaratma arzusunun sonucu olarak geliştirdiği düşünülebilir. Toplumsal yapılar ve işlevsel farklılıklar üzerinde yükselen modelin birinci basamağını tarımsal toplumlar oluşturmaktadır. Bu toplumlarda birbiri içine geçmiş kaynaşmış tek bir sistem söz konusudur. Bu durum ışığın prizmadan geçmeden önceki bileşik (kaynaşmış) rengi olan beyaz renk ile ifade edilmiştir. İkinci basamak tarım toplumundan endüstriyel topluma geçişi vurgular. Prizmatik toplumlar hem tarım toplumdan hem de endüstriyel toplumdan izler taşıyabilen toplumlar olarak nitelendirilebilir. Fakat dönüşümünü tam olarak gerçekleştiremediği, tamamlayamadığı içinde tarım veya endüstriyel toplum olarak değil, prizmatik toplum olarak konumlandırılmışlardır. Üçüncü ve son basamak ise endüstriyel toplumlardır. Bu aşamada tarım toplumunda gerçekleşen ilerlemeyle farklılaşmaya başlayan toplum prizma toplumuna dönüşmüş ve artık tarım toplumu ile bağlarını çok büyük oranda kopartan toplum endüstriyel toplum biçimini almıştır. Bu aşamada ise prizmadan

çıkan beyaz ışık tamamen farklı renklere ayrılarak birleşik, kaynaşık yapısından kurtulmuştur. Böylece sistem belirli ve özel alanlara ayrılmıştır.

Riggs'in prizmatik modeli bürokrasi açısından değerlendirildiğinde, tarım toplumu, prizma toplumu veya endüstriyel topluma göre farklılıklar mevcuttur. "Riggs, prizmatik bir toplumda bürokratik gücün ağırlığının tarım ya da endüstriyel modellere göre daha çok olduğunu bulgulamıştır. Bürokratik gücün bu ağırlığı, prizmatik bir ortamda yönetimi tarım ya da endüstriyel toplumlardan daha az verimli kılar" (Ergun, 1974: 83).

1.4.2.5. Elitist Bürokrasi Teorileri

Elitist bürokrasi teorileri siyasal elit kuramları ve yönetici elit kuramları şeklinde iki başlık altında incelenmiştir. Elitist bürokrasi teorileri temel olarak toplum içerisinde belirli gruplar ve kümelenmeler üzerinden çeşitli tanımlamalara ulaşmaktadır. Bu tanımlamalarda azınlık-çoğunluk, yöneten-yönetilen gibi ayrımlardan bahsedilebilir.

1.4.2.5.1. Siyasal Elit Kuramları

Başlık altında Mosca, Pareto, Aron ve Mills'in ileri sürdüğü siyasal sınıf, iktidar eliti gibi teorilere yer verilmiştir.

1.4.2.5.1.1. Gaetano Mosca-"Yönetici/Siyasal Sınıf"

İnsan olarak tanımlanan varlık sınırlı yaşam sürecini kendi dışındaki insanlarla birlikte tüketmeye karar verdikten hemen sonra, zaman içerisinde toplum/topluluk adını alan bir yapı oluşmuştur/oluşturulmuştur. Toplum farklı bireylerin farklı özgürlük algılarından dolayı eşitsizliği doğurur. Bir başka ifade ile birey toplum içindeki konumunu ifade etme şekli olarak 'zenginliğine, aldığı eğitime, dini/siyasi/bürokratik statüsüne' ve benzer diğer farklılık yaratan toplumsal güç zincirlerine sığınmaktadır. Sığınma ile birlikte toplum içerisinde kendilerine has bir özgürlük boyutu oluşturarak, kendi içlerinde sanal bir gerçekliğe hapsolurlar. Bu gerçeklik zamanla dini içerikli tapınmadan farksız hale gelmektedir. Herhangi bir insanın kendi dininin tanrısına tapmasıyla; diğer bir insanın zenginliğine, aldığı eğitime, statüsüne ve bunlarla ilintili temalara tapınması arasında hiçbir fark yoktur. Bir insana diğerinden farklı olduğunu (eşit olmadığını) düşündüren her türlü tapınma biçimi toplumun sebep olduğu ve çoğu zaman kişinin kendisinin dahi farkına

varamadığı bir hastalık düzeyine ulaşabilmektedir. Elit teoride insanlar arasında açık ya da gizli olarak var olan ve yukarıda da ifade edilmeye çalışılan eşitsizliği araştırma/inceleme konusu yapar.

İtalyan asıllı Gaetano Mosca[41] yukarıda değinilen benzer düşüncelerle elit kavramını kullanmamasına rağmen 'yönetici sınıf' kavramını geliştirmiştir. Mosca yayınlamış olduğu yönetici/siyasal/iktidar sınıf (Elementi di scienza politica (The Ruling Class)) adlı eseri ve demokratik elitizm teorisinin geliştirilmesi gibi çalışmaları ile çok sık olarak İtalya'ya modern siyaset bilimini getiren kişi olarak itibarlandırılır (Gariepy, 1998). Mosca, yeryüzünde var olan bütün toplumlarda iki farklı insan kümesine işaret eder. Birinci küme ile ifade ettiği 'yönetici' sınıfken, ikinci küme ile ifade edilen 'yönetilen' sınıftır. Yönetici sınıfın üye sayısı, yönetilen sınıfın üye sayısından daima çok çok azdır. Başka bir deyişle azınlık bir grup, toplum (çoğunluk) üzerinde egemenliğini sürdürür. Mosca bu grubu yönetici sınıf olarak etiketlemektedir. Yukarıda da ipuçlarına değinildiği şekliyle toplum içerisinde yer alan küçük bir kesit, küçük bir grup şeklinde toplumun çoğunluğu üzerinde etkili olan veya olabilecek olan bu azınlık, toplumun çoğunluğu ile kendi arasında farklılık yaratan ve güç unsuru biçiminde şekillenen mekanizmalarla bu egemenliğinin devamlılığını sağlayabilmektedir.

Böylelikle farklılıklar ve açık ya da gizli mekanizmaların sonucu olarak yönetici sınıf kendisini yaratmış olur. Baskın grup/sınıf olarak da nitelendirilebilen bu grubun var olan gücü; Mosca'ya göre üstün 'organize olma kabiliyetlerinden' ve 'ortak hareket yeteneklerinden' kaynaklanmaktadır. Fakat nihayetinde bu güçte devrilebilmektedir. Öyle ki; eğer toplumda yeni zenginlik kaynakları gelişir, bilginin uygulamadaki önemi büyür, eski bir din çöker veya bir yenisi doğarsa ya da yeni düşünce akımları yayılırsa, böyle bir durumda, yönetici sınıf birdenbire, geniş bir alan çerçevesinde altüst olabilir (Mosca, 1939: 65).

1.4.2.5.1.2. Vilfredo Federico Damaso Pareto-"Siyasal Yönetici Elit"

Vilfredo Federico Damaso Pareto; pareto optimumu, pareto dağılımı, pareto ilkesi olarak bilinen çalışmalarının yanında 'elit' kavramını ilk kullanan sosyolog

[41] Gaetano Mosca; Nisan 1858 senesinde Palermo da doğmuştur. Turin üniversitesinde hukuk alanında profesör olarak çalışmıştır. 1908'de parlamentoya giren Mosca 1919 senesinde senatör unvanı almıştır.1923'de Roma üniversitesinde çalışmalarına devam eden Mosca Kasım 1941 senesinde ölmüştür (Bobbio, 1962: 3-4).

olarak da bilinmektedir. 14.yüzyılın geç dönemlerinde seçilen kişi anlamında kullanılan elit kavramı en yüksek sınıfa sahip insanlar içinde kullanılmaktadır (Elite (êlite), 2015). Mosca gibi Pareto da ikili bir sınıflandırma üzerinde durmuştur. Mosca'dan farklı olarak Pareto elit kavramını sınıflandırmasının merkezine çekmiştir. Pareto'nun gerçekleştirmiş olduğu analize göre herhangi bir toplum 'elit olanlar ve diğerleri' (elit vasfı taşımayanlar) olarak sınıflandırılmaktadır. Pareto'nun da Mosca'ya benzer biçimde elitlere dikkat çektiği şu meşhur sözünden çıkarılabilir: Tarih aristokrasinin mezarlığıdır[42] (Pfeiffer, 2015).

Pareto'nun elit olanlar ve diğerleri olarak yaptığı sınıflandırmasına ek olarak elit küme içerisinde de iki farklı elit yaklaşımı olduğundan bahsedilebilir. Birincisi toplum içerisinde herhangi bir alanda veya herhangi bir konuda o işi en iyi yapan kişinin elit olması. İkincisi ise siyasal yönetici elit olarak yaptığı tanımlamadır. Pareto'nun ifadesiyle 'siyasal elit ve siyasal olmayan elit' olarak bu ayrımı ifade etmek mümkündür (Pareto, 1935b: 1423-1424). Pareto'ya göre; her insan bir elit tarafından yönetilir. Bu 'elit', nüfusun içinden seçilen bir üyesidir (Pareto, 1935a: 169-170). Pareto elit tanımlamasında; elitin toplumu değiştirebilme özelliğine/yeteneğine vurgu yapmaktadır. Esasen bu beklenen bir sonuçtur; zira zenginlik, yetenek vb. herhangi bir farklılığı ile elit olarak anılan kişi, elit olmayan insanlar üzerinde en kötü ihtimalle yönlendirici bir güce sahiptir. Yönetilen; hangi toplumda hangi yüzyılda olursa olsun daimi olarak yönetenin, her türlü eyleminden dolaylı veya dolaysız olarak etkilenir ya da etkilenmek zorunda bırakılır.

1.4.2.5.1.3. Raymond-Claude Ferdinand Aron-"Oligarşik Yönetim"

Raymond Claude Ferdinand Aron[43], ideolojik ortodoksi'ye karşı şüpheciliğiyle bilinen Fransız asıllı sosyolog, tarihçi ve politik eleştirmendir (Diomedia, 2015). Aron'un düşünce yapısını ve üslubunu anlayabilmek adına, değindiği şu soruları iyi analiz edebilmek gerekir: Hukuki eşitlik ile gerçekteki eşitsizliği nasıl uzlaştıracağız? Eski toplumlarda, modern sanayi toplumlarında sınıflar nasıl farklılaşır? Her rejimin iktidarda bulunan sınıfa göre tarif ve tavsif edilmesi doğru mudur? (Aron, 1973: 132). Bu sorulardan da anlaşılabileceği üzere Aron özellikle eşitsizlik, toplumsal sınıflar, yönetici sınıf gibi kavramlar üzerine yoğunlaşmıştır. Mosca, Pareto ve benzerlerini özünde yöneten ve yönetilen olarak yaptıkları sınıf ayrımlarından dolayı eleştiren

[42] History is a graveyard of aristocracies.
[43] Doğum: 14 March 1905, Paris, Fransa; Ölüm: 17 November 1983, Paris, Fransa (Qotd, 2015).

Aron, yöneten veya yönetilen sınıf içerisinde sınıf ayrımının olup olmadığının değerlendirilmediğine dikkat çeker. Her ne kadar böyle bir yaklaşıma sahip olsa da Mosca ve Pareto ile buluştuğu noktalardan birisi azınlık ve çoğunluk olarak yapılan betimlemelerdir. Aron yöneten, yönetilen, azınlık, çoğunluk, elit ve elit olmayan şeklinde ifade edilen tanımlamalara ek olarak oligarşi kavramını getirir. Oligarşi'nin karşılığı olaraksa 'azınlık grupları' işaret etmektedir. Bir başka ifade ile iktidar, oligarşik bir yönetimin denetimindedir. Zira Aron; iktidarı alan grupla büyük kitlenin aynı şey olmadığını, iktidardakilerin bir halk hareketi aleyhine kurulmuş yeni bir oligarşi teşkil ettiklerine dikkat çeker (Aron, 1973: 149).

Bilhassa cevabı aranan sorulardan bir tanesi de eşitlik, adalet, demokrasi gibi çoğunluk için kıymetli olan değerlerin azınlık için ne ifade ettiğidir. Oligarşik olarak betimlenen azınlık; yöneten pozisyonunun korunması ve devamı niteliği de taşıyan (çoğunluğu yönetilen olma pozisyonunda tutacak her türlü ekonomik ve sosyal kurallar öncelikli) kurallar, kanunlar ve benzer düzenlemeler gerçekleştirilirken bu kurallardan kendisini soyutlamakta, eşitlik ve adalet gibi değerlerin içini boşaltmakta mıdır? Çoğunluk olarak tanımlanan halkın uyması beklenen bürokratik kurallar ve ilgili süreçleri, yöneten azınlık tarafında çok daha farklı şekillerde işletiliyorsa, eşitlik ve adalet gibi değerlerden bahsetmenin anlamı kalmamaktadır. Hatta eşitlik ve adalet gibi kavramların kullanımı yasaklanırsa daha sağlıklı düşünen (ve belki daha huzurlu) bir toplumsal yapı elde edilebilir. Zira bu kavramlar toplumu bulunduğu pozisyonda baskılayan ve kendi zindanına mahkûm eden oligarşik yapının, denetim ve kontrol mekanizmalarının uzantıları olarak değerlendirilebilir. Bu durumun istisnası ise; örnek olarak sunulan kavramların (eşitlik-adalet) azınlık ve çoğunluk olarak tüm toplumu/milleti kapsayabilmesidir. Kapsama ile vurgulanan nokta özellikle ve özellikle çoğunluk için uygulanan her türlü kanun ve benzerlerinin veya her türlü düzenlemenin yöneten azınlık içinde eksiksiz olarak uygulanabilmesini gerektirir.

Yönetme; her şeyden önce kanun yapabilme yetkisi vermektedir. Fakat kanunların neye hizmet ettiğini iyi idrak etmek gerekmektedir. Yöneten azınlığın yönetme pozisyonunu güçlendiren ve çoğunluğa uygulanan kanun ve benzerlerinden kendini muaf tutan bir yönetim biçimi er ya da geç sonu için gün sayan bir yönetim biçimine dönüşür.

Mosca, Pareto ve Aron'un değerlendirmelerinin ortak özelliği temelde en az iki farklı yapının kesin olarak var olduğu üzerinedir. İki farklı yapı sadece yönetme ve yönetilme gibi bir dizi yönetsel farklılığı kapsamamaktadır. Yöneten kesimin kültürel,

‘ekonomik’ ve değerler bağlamında yönetilenden uzaklaşıyor olması problemlerin doğuşuna işaret etmektedir. Kişinin kendisi toplumun sıradan bir üyesi sıfatına sahipken (çoğunluğun bir parçasıyken), azınlığın bir üyesi olup yönetme süreçlerinin içerisine dâhil olduğunda; bambaşka bir görüş, kavrayış ve bakış açısına sahip bir şahsiyete dönüşebiliyorsa: Evet o toplumda kesin bir şekilde yöneten-yönetilen ‘sınıflardan’ bahsedilebilir. Bu bahsetme eylemi ne kadar güçlü ise ilgili ülkenin genel demokratik varlığının o denli zayıf olduğu ileri sürülebilir. Sınıf farklılığını muhteşem ve muazzam şaklabanlıklarla gizleme kabiliyetine sahip olan oligarşik düzen, tarih boyunca yönetileni kendi sınırları içerisinde nasıl mahkûm etmesi gerektiğine dair çözümlere her zaman ulaşabilmiştir.

Aron; eşitsizliğe dair, toplumda yöneten-yönetilen eşitsizliğini de içeren üç farklı eşitsizlikten bahseder ve bunların kökenini üç kelime ile özetler: Sınıf, Oligarşi, Irk. Aron eşitsizlikle ilgili bu tespitini; eşitsizliğin üç türü olarak şu şekilde sunar:

1- Sosyo-ekonomik eşitsizlik,
2- Sosyo-politik eşitsizlik,
3- Ulusal (ya da ırksal) eşitsizlik.

Birinci sırada verilen eşitsizlik gelir dağılımı kaynaklı, ikici sırada verilen eşitsizlik yönetimde yer alıp almamakla ilgili ve üçüncü sıradaki eşitsizlik ise dil, kültür, deri rengi farklılıklarından kaynaklanmaktadır (Aron, 1972: 27-28). Yukarıda sıralanan üç eşitsizlik türünün çözümü için çok farklı cevaplar verebilmek mümkündür. Yüzyıllardır başta dinler olmak üzere, çeşitli ideolojiler ve düşünce akımları var olan bu eşitsizliği farklı biçimlerde ve düzeylerde cevaplamışlardır. Safça da olsa, eşitsizliklerin tamamen kalkabileceği bir dünya dahi hayal edilebilir. Fakat gerçek, ne yazık ki böyle değildir. Eşitsizlikler küçülebilir, büyüyebilir fakat asla yok olamazlar. Çünkü toplumu var eden en önemli formüllerden biriside eşitlik-eşitsizlik üzerine inşa edilmiştir. Başka bir deyişle ‘toplum eşitsizlik üzerine yükselir’ ve ‘sürekliliğini’ bu şekilde sağlar. Bir adım ötede şu da dile getirilebilir: Eşitliğin yüzde yüz sağlandığı bir birliktelikte toplumdan bahsedilemez. Nihayetinde bu tespitin arkasında toplumda yer alan bireylerin farklı görevlerle o veya bu amaçla topluma hizmet etme düşüncesi yatmaktadır. Daha da ötede ise şu yansımalar saptanabilir: İnsan insandan farklı olmayı sever, toplumlar toplumlardan farklı olmayı sever, dinler dinlerden farklı olmayı sever; fakat korkular, gözyaşları ve çaresizlikler ‘aynı’ olmaya (kalmaya) müebbettir (mahkûmdur).

Eşitsizliğin tamamen ortadan kalkması toplumun doğasına aykırı ise; en azından yöneten-yönetilen, zengin-fakir, güçlü-zayıf, dindar-ateist ve benzeri karşılaştırmalardaki farklılıkları minimum düzeye indirgemek için belirli ve sistemli adımlar atmak mümkün olabilir.

1.4.2.5.1.4. Charles Wright Mills-"İktidar Eliti"

Charles Wright Mills iktidar eliti, beyaz yakalılar ve sosyolojik düşünmek gibi eserleri ile tanınan Amerikan asıllı bir sosyologdur (İnfed, 2015). Farklı biçimde örgütlenmiş toplumları dâhil etmekle beraber, özellikle sanayileşme de ileri seviyeleri yakalamış topluluklarda daha kolay gözlemlenebilecek ve elit olarak ifade edilebilecek belirli gruplaşmalar oluşmuştur/oluşmaktadır. Bu gruplaşmalardan birincisi ülke güvenliği ve bütünlüğünü korumak ve kontrol altında tutmak gibi asli görevleri olan 'askeri'[44] yöneticilerdir. İkincisi ülke ekonomisine yön verebilecek ölçekte güçlü mali yapıya sahip 'iktisadi'[45] yöneticiler. Üçüncüsü ise ülke politikalarının şekillenmesini sağlayan 'siyasi'[46] yöneticilerdir. Mills bu üç gruba (askeri-iktisadi-siyasi) hükmeden üst düzey yönetici tabakayı temel alarak 'iktidar eliti' tanımlamasını şu şekilde yapmaktadır: İktidar eliti; politik, ekonomik ve askeri insanlardan oluşur, fakat bu elit kuruluş sıklıkla bazı gerilimlerde ve sadece belirli krizler, uyarılar sebebiyle bir araya gelmektedir (Mills, 1956: 276).

İktidar eliti kavramını kullanırken iktidar sınıfı kavramını kullanmaktan kaçınan Mills bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: İktidar sınıfı kötü yüklenen bir anlama sahiptir. 'Sınıf' ekonomik, 'iktidar' ise politik bir terimdir. İktidar sınıfı ifadesi böylece hem bir ekonomik sınıfı hem de politik bir iktidarı ifade eder (Mills, 1956: 277-279). Kaçınmanın arkasında yatan sebep olaraksa hem politik hem de ekonomik ajanların tespit ve ifadesinin yoksunluğu olduğu ileri sürülmektedir.

Yöneten azınlığın ifade ediliş şekli Mills'te 'iktidar eliti' olarak ortaya çıkmaktadır. İktidar eliti olarak tanımlanan siyasi-sanayi-askeri üst düzey kişilerden oluşan bu grup liderleri benzer niteliklere sahip insanların bir araya gelmesiyle oluşan bir yapı yansıtır. Zira dünyada zenginin yanında fakir, güzelin yanında çirkin, beyazın yanında siyah olması pek kabul gören bir gelenek değildir. Benzer bir geleneksel

[44] Yüksek rütbeli subaylar.
[45] Büyük kurumsal şirket sahipleri ve yöneticileri.
[46] Başkan, anahtar kabine üyeleri ve bir avuç yakın danışmandan oluşan üst düzey siyasi liderler (Udel, 2015).

yaklaşımla, iktidar elitlerinin genel oluru esasen basit bir beklentiye hitap etmektedir. O ise; ABD örneğinde olduğu gibi süper güç olarak ifade edilen bir devletin varlığını ve devamlılığını sağlamaya muktedir yapılanmanın, kendi üyelerini de kendi beklentileri doğrultusunda gruba dâhil edebilme yeteneğidir. İlgili yetenekse; kendisi gibi düşünmeyen ve kendisine karşı oluşabilecek her türlü farklılığı tehdit olarak algılaması ve bunu sadece doğal bir sürecin tekrarı olarak görebilmesidir. Tüm bu olup bitene rağmen, 21.yüzyıl ABD'si dünyanın demokratik ülke sıralamasında kendisine yukarılarda yer edinebilmektedir (Democracy Ranking, 2014).

Tam olarak bu tespit kendisine garip bir çıkmaz yaratır. Soy ya da benzer nitelikli tekrarlara dayalı egemenlikle, iktidar olanakları sağlayan sistemlerin çok az ya da hiçbir değişikliğe uğramayan fikirlere ve zihin yapılarına sahip insanlar grubunun (iktidar elitleri) tekrar eden egemenlikleri arasında çok yakın benzerlikler vardır. Bu ise sosyal bilimciler tarafında, görülmeyen ya da görülmek istenmeyen bir gerçekliği yaşatmaktadır. Daha net bir ifade ile meşruiyet kaynağının belirlenmesinde kullanılan herhangi bir yapı; sürekli olarak aynı kişi-grup ve/veya yapılanmayı egemenliğin tek muktediri olarak gösteriyorsa/gösterebiliyorsa bu yapı veya toplumda demokrasiden bahsetmek kişi veya grubun 'tekrarlanan her iktidarında' daha da zorlaşacaktır. Bir başka açıdan ve tüm çıplaklığıyla şu cümlenin kurulması zorunludur: 'aristokrasi' ile 'iktidar elitleri' arasında fark yoktur. Çünkü birincisinde soy tekrarına dayalı egemenlik söz konusuyken ikincisinde tamamen sabitleşmiş ya da çok az değişkenlik gösteren zihniyet tekrarı söz konusudur. Durumu izah eden somut örnek olarak 171 ülkenin yapmış olduğu toplam askeri harcamalar gösterilebilir. Bu örnekte dikkat edilmesi gereken nokta, kişiler değişmesine rağmen sistemin mevcut yönünün aynı kalabilmesidir. 1988-2015 yılları arasında yapılan 'toplam' askeri harcamalar hiçbir şekilde bir trilyon doların altına düşmezken, 1998 senesinden itibaren yukarı yönlü bir seyir yakalamıştır (SIPRI, 2015). Gelinen son nokta itibariyle yapılan 'toplam' askeri harcamalar 2009 senesinden itibaren 1.7 Trilyon doların altına gerilememiştir (IISS, 2015). Görüldüğü üzere bu somut tablo, onlarca yıl geçmesine rağmen yeryüzünde var olan egemen yapının -kişileri, düşünceleri, yöntemleri değişebilmesine karşın, egemen yapıya ait ana eksenin- değişmediğine işaret etmektedir. Yukarıda da değinilen değişmeyen fikir ve zihniyet yapısında ciddi sapmalar ve farklılıklar oluşsaydı tablo (toplam askeri harcamalar) bambaşka yönlerde gelişebilirdi. Fakat maalesef dünya egemenleri; insana, uzaya, bilinmeze ve farklı

alanlara dair yatırımlarını, insanlığın bekasından ziyade muhtemel savaş senaryoları üzerine kurgulamaktadır.

1.4.2.5.2. Yönetici Elit Kuramları

Başlık altında Robert Michels ve James Burnham'ın ileri sürdüğü oligarşinin tunç kanunu ve yönetsel devrim teorilerine yer verilmiştir.

1.4.2.5.2.1. Robert Michels-Oligarşinin Tunç Kanunu

Alman sosyalist olan Robert Michels; daha çok organizasyonlardaki oligarşik eğilimleri formüle etmesi ile tanınmaktadır. Politik partiler isimli eserinde yer verdiği teorisinde, organizasyonlarda demokratik değerlerin gerçekleştirilmesine değinerek kaçınılmaz olarak yükselen oligarşiye işaret etmiştir (Shuler, 2010: 75). Oligarşinin yükselmesi ile dikkat çekilen nokta; organizasyon yapısına ilişkin karmaşıklık arttıkça ve sistem git gide büyüyen bir kanala doğru sürüklendiğinde, düzenin oligarşik bir yapıya doğru evrileceğine dair varılan inançtır. Michels bu teorisini 'oligarşinin tunç kanunu' olarak ifade etmektedir. Özellikle karar verme süreçlerine dâhil olan ve köken olarak karar verici yapının genel yapıdan sıyrılmasıyla, sisteme yön veren karar vericiler doğmaktadır. Bu çok küçük karar verici grubun kendilerini sistemin diğer elemanlarından farklı, üstün ve onlardan daha değerli görmeye başlamasıyla da teori kendi gerçekliğine kavuşacaktır/kavuşmaktadır. Kendini ve grubunu sistemin diğer üyelerinden farklı gören bu anlayışı Michels demokrasi tanrısına inanmayanlar olarak betimlemektedir. Demokrasinin tanrısına inanmayan bu insanlar, onlara kitlelerin egemenliği fikrini, devlet, sivil haklar, halkın temsili, ulus gibi terimleri veren ve sadece açıklayıcı bir yasal ilkeye dayanan, aslındaysa hiçbir gerçekliğe uymayan çocuksu bir mit yapma fakültesinin yaratıcısı olan bu tanrıyı hiçbir şekilde onaylamazlar (Michels, 1915: 377).

Michels eserinde (Politik Partiler) her ne kadar sosyal bilimlere yeni bir teori getirmek veya var olanı yeniden yorumlamak gibi bir yaklaşıma sahip olmasa da demokratik olarak tanımlanan her türlü sistemi oligarşi ile bütünleştirme ısrarı ve eğilimi sebebiyle bu durumun zıttını gerçekleştirdiği düşünülebilir. Bu anlamda Michels, demokrasinin gerçekleşmesinde zorluklara sebep olan karmaşık eğilimleri üç basamağa dayandırır:

1- İnsan bireyselliğinin doğasına dayanan,

2- Politik mücadelenin doğasına dayanan,

3- Organizasyonun doğasına dayanan (Michels, 1915: 12).

İnsan bireyselliğinin, politik mücadelelerin ve organizasyonun doğasına dayandırılan bu eğilimlerin tamamı demokrasinin gerçekleşmesinin önünde engel olarak görülen anlamlı boşlukları kapatabilir. Fakat hepsinin aynı etkiye sahip olmadığı/olamayacağı açıktır. Bu bağlamda; Michels'in sunmuş olduğu üç dayanaktan en güçlüsü olarak insan bireyselliği gösterilebilir. Açıktır ki insan, oluşan ve oluşabilecek her türlü probleme kaynaklık edebilme zekâsına sahiptir. Geriye; sadece mezarlarını veya küllerini (veya her ne kaldıysa) bırakan insanların tarihi, bu önermenin en somut delili ve örneği mahiyetini taşımaktadır. Michels'in bahsettiği 'organizasyon doğası' ve 'politik mücadelenin' genlerini kodlayan da insanın ta kendisidir. Bu sebepledir ki demokrasinin önündeki en büyük engel 'insan bireyselliğine' dayalı oluşan karmaşık ve çaresiz insan zavallılığının çözümsüzlük olarak yansımasından ibarettir. Problemin çözümü için iki seçenek önerilebilir. Birincisi karar verme mekanizmalarına ve karar vericilere sağlanan görev dışı ve dolaylı görev içi imtiyazlarının sıfırlanarak göreve dair net tanımlamaların yapılması, ikincisi ise bireyi diğer insanlardan farklı olduklarını, üstün olduklarını (kendisini zengin, dindar, ateist veya daha zeki, daha yetenekli görmek vb.) düşündüren hastalıklı yapılarının tıbbi olarak çözümü için gerekli tedavi yöntemlerinin araştırılmasıdır. Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere toplumun doğası gereği demokratik olması mümkün gözükmemektedir. Fakat bu durumun oligarşik bir yapıya doğru evrilmesi insan bireyselliğinin sahip olduğu çıkmazlardan kaynaklanmaktadır. Birinci ve ikinci seçeneğin işlerlik kazanabilmesi için toplum içerisinde belirlenen statü ve rollerin demokrasinin beklentilerine hizmet edebilecek şekilde yenilenmeleri gerekir. Ne zaman ki kişinin elde ettiği siyasi, ekonomik, askeri ve bürokratik güç kişiye ayrıcalık ve üstünlük kimliği gibi bir boyut kazandırmazsa böyle bir sistemde demokrasiden bahsedilebilir. Fakat Michels demokrasi nasıl bir yapılanmaya giderse gitsin fikirlerinde sabittir. Michels'e göre; demokrasi oligarşiye yol açar ve mutlaka oligarşik bir çekirdek içerir (Michels, 1915: 12). Peki, herhangi bir sistemin içerisinde kati olarak oligarşik bir çekirdeğin yer edinebileceği kanaati Michels'de nasıl gelişmiş olabilir. Bu sorunun cevabı esas olarak rastgele bir amacın yerine getirilmesinde kişi tek başına mı, yoksa grup içerisinde ve grupla hareket ettiğinde mi başarılıdır sorusunun cevabında yatmaktadır. Peki, herhangi bir amaç için harekete geçen grubun

hangi yöne, nereye ve nasıl hareket etmesi gerektiğine kim veya kimler karar verecek. Bu kişi veya kişileri belirleyen; grubun diğer üyelerinin kabul edebileceği bir meşruiyet kaynağı (fiziki, ilahi, ekonomik, politik, askeri, bürokratik) gerektirir. İşte Michels'in işaret ettiği oligarşik çekirdek; bir amaç etrafında toplanan grubun başarı için karar verme mekanizmasına duyduğu ihtiyaçta yatmaktadır.

1.4.2.5.2.2. James Burnham-"Yönetsel Devrim"

Politika ve felsefe teorisyeni olan James Burnham Amerikalıdır (Webmii, 2015). Burnham'ın hatırlanmasını sağlayansa "Yönetsel Devrim: Dünyada Neler Oluyor" ve "Makyaveller: Özgürlük Savunucuları" adlı eserleridir. Yönetsel toplum, yönetsel devrim, kapitalizm, sosyalizm ve dünya savaşları Burnham'ın teorisini çevreleyen kavramlarken; Dante, Makyavel, Mosca, Sorel, Michels, Pareto ise ilgilendiği ve etkilendiği düşünürlerdir.

İkinci dünya savaşı esnasında ilk baskısını yaptığı 'yönetsel devrim' adlı eserinde Burnham, kapitalist sistemle ilgili öngörülerde bulunmaktadır. Temel olarak vardığı sonuç, kapitalist toplumun yok oluşu ile beraber yerini sosyalist toplumun almayacağıdır. Böylece Burnham yönetsel toplum kavramını ortaya atar. Üretimi sosyal bir süreç olarak değerlendiren Burnham'a göre; yeni toplumun iktidarları üretim sürecini etkili kontrol edebilenlerdir. Bunlar uzmanlar, teknikerler, bürokratlar vb. olarak sıralanmaktadır (Burnham, 1941: 209). Böylesi bir toplumsal yapıda meşruluk kaynağının yönetme kabiliyeti ve ilgili yeterliliği olduğu ileri sürülebilir. Fakat eksik kalan bazı parçalar olduğu gerçeği de göz ardı edilemez. Kişiye yüklenen unvanın (tekniker, uzman, bürokrat vb.) kazanılması hangi süreçler sonucunda gerçekleşecektir. Zira bu unvanların kazanımı 'ekonomik, politik ve bürokratik' güçlükler yaratılarak sadece belirli gelir grubuna veya politik gruba dâhil insanların bu unvanları elde edebilmesi sağlanabilir. Bu ise sistemin her an farklı bir biçime dönüşebileceğinin işaretidir. Burnham'a göre; yönetsel toplumda egemen toplumların yerini ileri endüstriyel alanlara sahip Avrupa, Asya ve Amerika'da gruplaşmış "süper devletler " alacaktır ve dünya bu üçü arasında bölünecektir (Burnham, 1941: 207).

Burnham'ın bu tespitinin tam olarak değilse de büyük oranda gerçekleştiği söylenebilir. 'Süper Devletlerin' oluşumunda gizil konumda barınan neden ise insanın grupla hareket etme ve grupta kalma beklentisi ile aynı yöndedir. Bir insan ya da bir devlet, ulaşılmak istenen amaç için yetersiz kalabilirken gruplaşan insanlar ve devletler aynı amaca rahatlıkla erişebilmektedir. Sonuçta yüzyıllardır değişmeyen

grupla hareket etme tercihinin, amaca yaklaşmada/ulaşmada en anlamlı adım olabileceği gerçeği devletler içinde geçerliliğini korumaktadır. Bu bağlamda Burnham'ın süper-devletler tespiti oldukça makul bir kökene dayanmaktadır.

1.4.2.6. Neo-Liberal Teoriler-Buchanan ve Tullock

Demokratik karar alma süreçlerinin incelenmesinde devrim yaratan kamu tercihi teorisinin kurucu babaları şu şekilde sıralanabilir: Kenneth Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson, ve William Riker (Econlib, 2015). Teori daha çok; kamu tercihi, politik ekonomi, politik felsefe gibi alanlarda çalışmaları bulunan Buchanan ve kamu tercihi, hukuk, ekonomi, klasik liberal politik ekonomi gibi alanlarda çalışmaları bulunan Tullock ile birlikte anılmaktadır (Rowley ve Schneider, 2004: 339-340). Kamu tercihi teorisinin şekillenmesini sağlayan Buchanan ve Tullock teoriyle kamu kararlarının nasıl verildiğini açıklamak istemişlerdir. Teori; halk oylaması, politikacılar, bürokrasi ve siyasal eylem komitelerinin etkileşimini içerir (Watkins, 2015). Böylelikle kuram; bir dizi karar alma mekanizmasının nasıl işlediğini açıklamaya çalışırken, merkezinde ekonomi-siyaset ilişkisinin etkileşimlerini barındırmaktadır. Ekonomi, siyaset kavramlarıyla bütünleşmiş olan insan faktörü de kuram genelinde önemli bir yer kaplamaktadır. Kamu tercihi teorisinin şu kavramlar etrafında şekillendiği ileri sürülebilir: Metodolojik bireycilik, Maximand[47], Homo Economicus, Politik Değişme (Değiş tokuş, Catallaxy).

Metodolojik bireycilik teriminin farklı anlamları olmasına rağmen, genellikle bireylerin önemi ve bunların maksatlı davranışları konusu üzerinde durmaktadır (Hodgson, 2007: 211). Teori, kamuda ekonomiyle ilgili kararlar verilirken piyasa ekonomisindekine benzer biçimde kişilerin taleplerine/tercihlerine göre kararların şekillendirildiği sonucuna ulaşır. Bireylerin kendisine en çok faydayı sağlayabilen rasyonel kararları alacağı homo economicus yaklaşımına benzer biçimde, oy kullanan insanlarda da bireysel fayda beklentileri ön plana çıkmaktadır. Öyle ki, siyasi aktörlerde bu faydayı besleyecek, cezbedecek vaatlerde bulunmaktadırlar. Seçen, seçilen, bürokrat veya baskı grubu fark etmeksizin kendileri için en faydalı olanı maksimum seviyeye çıkarmak istemeleri, maximand olarak ifade edilmektedir.

[47] Zıttı 'minimand': Minimize edilmek istenen şey (Wordow, 2015).

Piyasada arz, talep tarafındaki değişme gibi kamu ekonomisinde de özellikle karar verme aşamalarında politik bir değişmeden söz edilebilir.

1.4.3. Marksist Bürokrasi Teorileri

Marksist yazını uzun yıllar içerisinde şekillendiren ve şekillendirmeye devam edegelen pek çok yazar, düşünür ve bilim insanı bulunmaktadır. Bu nedenle başlık çerçevesinde (Marksist) bürokrasi teorisine yön verdiği düşünülen ve çalışmaları itibariyle farklı katkılar sunan kişiler de dikkate alınarak Marksist bürokrasi teorisinin genel bir çerçevesi çizilecektir.

K. Marx, F. Engels ve V. Lenin'in (Vladimir Ilyich Ulyanov) ilk taşlarını koyduğu Marksist bürokrasi; L. P. Althusser'in yapısalcı Marksizm'i, N. Poulantzas'ın devletin göreli özerkliği, R. Miliband'ın çağdaş araççı yaklaşımı ve J. Holloway-S. Picciotto ikilisinin devletin türetilmesi yaklaşımı çerçevesinde şekillenmiştir. Marksist bürokrasiyi farklı açılardan eleştiren bürokrasi teorilerine bakıldığında ise B. Rizzi'nin bürokratik kolektivizmi ve M. Dijilas'ın yeni sınıf betimlemeleri Marksist teori içerisinde dikkate değer bir farklılık sunmaktadır. Marksist bürokrasi biçiminde bir betimleme yazında kullanılıyor olsa da temel olarak Marx'ın geliştirdiği kendine özgü bir bürokrasi sistematiğinden söz etmek mümkün değildir. Özellikle Weber'in bürokrasi üzerine gerçekleştirdiği çalışmalara 'benzer' bir uğraşa Marx'ta rastlanılmaz. Diğer taraftan Marksist kuramın çizgilerine sahip analizlerle Marksist bir bürokrasiden bahsetmek kuramın kendi teorisyenleri de göz önüne alındığında imkân dâhilindedir. Bu noktadan hareketle 'üretim biçimleri, yönetim, devlet, işçi sınıfı, burjuvazi' kavramları etrafında biçimlenen bir bürokrasiye ulaşılmaktadır. Marksist düşüncede devlet, farklı temellerde açıklanabilirken genel kabul devletin egemen sınıfın aracı olarak görülmesi üzerinedir. Genel kabulün yanında toplum düzenini sağlamaya yönelik, müdahaleci gibi öncekine göre daha yeni tanımlamalara ulaşmakta mümkündür.

Devletin egemen sınıfın bir aracı olarak görülüyor oluşu doğrultusunda bürokrasi de, egemen sınıfın diğer sınıflar üzerindeki iktidarına hizmet etmektedir. "Marx'a göre bürokrasi, varlığını toplumun sınıflara bölünmesinde bulmaktadır. Toplum, sınıflara bölünmüş olmasa idi bürokrasiden söz edilemezdi. Bürokrasinin tek amacı, "status quo"yu devam ettirmektir" (Dursun, 1992: 143). Marx; her ne kadar sınıfların bölünmüşlüğüne ve statükoya işaret etmişse de; meşhur 1917 Ekim devrimi sonrası yaşananlar Marksist bürokrasi den beklenenden farklı biçimlerde kendine

uygulama sahası bulmuştur. Zira bürokrasinin barındırdığı tehdidi gören Lenin sonrasında, yönetime gelen Stalin döneminde bürokrasi halkın büyük çoğunluğu tarafından gözlemlenebilecek şekilde güçlenmiştir. Durumu izah eden gelişme; birinci beş yıllık planla çok daha belirgin bir konuma taşınmıştır. Öyle ki; birinci beş yıllık kalkınma planının hedefi olan sosyalizmden farklı bir hedefe kayma yaşanmıştır:

> İlk kez Beş Yıllık Plan'ladır ki, bürokrasi bir proletarya yaratmaya ve hızla sermaye biriktirmeye yöneldi. Bir başka deyişle, bürokrasinin burjuvazinin tarihsel görevini olabildiğince hızlı bir şekilde gerçekleştirmeye yönelmesi bu planladır. Düşük bir üretim düzeyi ve düşük kişi başına milli gelire dayalı hızlı bir sermaye birikimi, kitlelerin tüketim düzeyine ve yaşam standartlarına ağır bir yük olmak zorundadır. Böyle bir durumda, sermayenin kişiselleşmiş ifadesi haline gelmiş olan ve sermaye birikimini her şeyin başı ve sonu olarak gören bürokrasi, işçi denetiminin her türlüsünden kurtulmak, emek sürecinde inancın yerine zoru getirmek, işçi sınıfını atomize etmek, toplumsal-siyasal yaşamı tümüyle totaliter bir kalıba dökmek zorundaydı (Cliff, 1990: 134).

Yukarıdaki açıklamalarında paralelinde B. Rizzi'nin bürokratik kolektivizm çerçevesinde belirttiği gibi; bürokrasi içerisindeki personel, işçi sınıf adına hem üretim araçlarının mülkiyetinde hem de üretim araçlarının kendi istekleri etrafında kullanılmasında etkili bir rol edinmişlerdir (Büyükbuğa; 2007: 33). Birinci beş yıllık plan devamında engelsiz bir yükselişe geçen Stalinist bürokrasiye karşı en belirgin muhaliflerden biriside Lev Troçki dir. Stalin'e karşı girişilen bu muhalefet daha sonra Troçkizm olarak tanımlanacaktır/anılacaktır. Stalinist bürokrasiye karşı olan Troçki, aynı zamanda sürekli devrim, ülke ile sınırlandırılmayan sosyalist devrim gibi düşüncelere de ev sahipliği yapmıştır. Teori genel çerçevesi etrafında değerlendirildiğinde devrimle birlikte bürokrasinin ortadan kalkması beklenirken neredeyse tam aksi istikamette tahmin edilemeyecek bir güce kavuşmuştur. Diğer taraftan Lenin ilgili durumu sosyalizmin yeterince gelişmemiş olmasına dayandırmakta ve zamanla sanayileşmede yaşanacak gelişmeler ile kalkınmada yaşanacak yükselişlerle bürokrasinin ortadan kalkacağını ileri sürmesine rağmen bu beklentiside gerçeklik kazanamamıştır (Çevikbaş, 2014: 89).

2. İKİNCİ BÖLÜM: İDARİ REFORM VE 1980 ÖNCESİ TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ

Bölüm itibariyle idari reform ve 1980 öncesi Türk kamu yönetimi; Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemleri çerçevesinde incelenerek idari reform bağlamında yaşanan gelişmelere yer verilmeye çalışılmıştır.

2.1. TANIMI VE KAPSAMI BAĞLAMINDA İDARİ REFORM

Reform kavramı merkezinde idari reform, idari reform transferi, idari reform alanları ve idari reformun aktörleri gibi kavramlar ilgili başlık altında yer verilmiştir.

2.1.1. Reform, İdari Reform ve Yeniden Yapılanma

Reformera kelimesi esasen ‘re’ ve ‘formera’ sözcüklerinin birleşimiyle oluşmakla birlikte tekrar şekillendirme, yeniden biçimlendirme gibi anlamları karşılamaktadır (Çakır, 2013: 628). Tarihsel süreç göz önüne alındığında reform çok sık olarak 15.-17. yüzyılları kapsayan ve Katolik kilisesini hedef alan süreç olarak değerlendirilmektedir. İlgili tarihlerde gerçekleşen çeşitli değişim ve dönüşümlerle Hristiyan dünyada Protestanlık adıyla bir mezhep ortaya çıkmıştır. Hristiyanlık dininde yaşanan reform sonucu gerçekleşen bu yeni gerçeklik, dinin mezhepler birliğini derinden yaralamıştır. Hristiyan dünyanın yaşamış olduğu söz konusu ayrışma, her şeyden önce dinin sorgulanabilmesinin önündeki engellerin kaldırılmasına olanak tanımış, pratik hayatta bireyin kendiliğinden kabullendiği veya kabullenmek zorunda bırakıldığı mahpus düşüncelere karşı çıkılabileceği, itiraz edilebileceği bir güzergâh yaratılmıştır. Bütün olarak değerlendirildiğinde açıktır ki reform; toplum içerisinde yer alan belirli sistematik biçimlere sahip, özellikle toplumun büyük çoğunluğuna hitap eden ya da eylemleriyle toplumu dolaylı/dolaysız şekillendirebilen veya şekillendirmeye zorlayan yapıların, amaçları dışına çıkmaları ya da amaçlarını tam olarak yerine getirememeleri sonucu doğmaktadır, doğabilmektedir.

Toplumun içerisinde biçimlenen, kökeni yüzyıllara kadar uzanabilen ve toplumu etkileme, yönlendirme, şekillendirme gibi kabiliyetlere sahip sistemler çeşitli faktörlerin de katkılarıyla değişime zorlanmaktadır. Değişim; sistemi, kısmi veya köklü değişikliklerle çözüme ulaştırmaya, varlığını toplum tarafından talep edilen yönleriyle yeniden inşa etmeye zorlayabilir. Kendini, yenile(n)me ve beklenen taleplere tamamen kapatan sistemler ise bütünüyle toplumsal sahadan ayrılarak yerini

toplum taleplerini karşılayan benzer veya farklı yapılanmalara/sistemlere bırakmaktadır.

İdari reform bu kapsamda değerlendirildiğinde daha anlamlı sonuçlara ulaşabilmek mümkündür. İdari reformun kavram olarak sivrildiği dönem ağırlıklı olarak ikinci dünya savaşı sonrası yıllara rastlamaktadır. Zira ikinci dünya savaşı sonrası devletin toplum üzerinde ulaştığı kapasite yadsınamayacak boyutlara ulaşmış, bunun doğal bir çıktısı olaraksa pek çok alanda oluşan problemler çözümsüzlüğe doğru hızla yol almıştır. Elbette çözümsüzlüğün bazı ya da belirli alanlarda gelişebileceği öngörülebilir. Fakat ilgili çözümsüzlüğün devlet-bürokrasi-toplum üçlüsünde yaratabileceği olumsuzlukların çıkmaza doğru sürüklenmesi, ilgili unsurların kendini tanımlama ve kontrol etme noktasında taşıdığı eksikliklerle yakından ilişkilidir. Bu çerçeveden bakıldığında devletin devasa bir yapı olarak almış olduğu pozisyon gereği toplumsal beklentiler ve ihtiyaçlara cevap üretememesiyle, reform kavramı hızlıca gündeme getirilmiştir. Elbette devlet-bürokrasi-toplum üçlüsünde yaşanan çözümsüzlük ve çıkmazlardan ibaret bir tabloyu dağıtabilecek ilk adımda idari reform cephesinde gerçekleşecektir.

İdari reform kavramı daha çok etkinlik, verimlilik, iyileştirme kavramları etrafında gerçekleştirilen düzenlemeler olarak betimlenebilir. İdari reform "teknik anlamda idarenin sürekli ve sistemli bir şekilde geliştirilmesine ve yenilenmesine ilişkin tedbirler dizisidir. Geliştirme ve yenileme esas itibariyle idarenin üç alanında yapılır: insan-örgüt-yöntem" (Tutum, 1971: 42). İdari reform; reformun gerçekleşebileceği ana temalar olarak betimlenebilecek insan-örgüt-yöntem kavramlarının ötesine de zaman zaman taşabilecek esnekliğe sahiptir. Bu bağlamda denilebilir ki; idari reform olarak tanımlanan gerçeklik yönetimi oluşturan unsurların sadece birisinde değil tamamında yaşanan ve tespit edilebilen bir değişim problemine işaret etmektedir (Ertürk, 1971: 72).

Yazında idari reform ile ilişkilendirilen pek çok kavrama ulaşabilmek mümkündür. İlgili kavramlardan öne çıkanlardan bir tanesi de yeniden yapılanma kavramıdır. Yeniden yapılanma kavramı da idari reform kavramına benzer nitelikte devlet bürokrasisinin bütünü veya daha özel bir bölümüne yönelik olarak verimlilik, etkinlik ve rasyonalite temelinde, bürokratik kuruluşun amaçlarını en ideal biçimde gerçekleştirmesini temin edebilecek çözümler sunar.

1980 ve 1990'lı yıllar özelleştirme, küreselleşme, deregülasyon vb. temalar etrafında neoliberalizmin gitgide güçlendiği bir atmosferde ilgili doğrultuda yeniden

yapılanmaya yönelik çözümlemelerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkilerinin arttığı yıllar olarak yorumlanabilir (Taner, 2012: 30). Söz konusu etkilerin sonucu olarak pek çok alanda daha önce görülmemiş biçimde değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu değişimlere/dönüşümlere; yükselen bir trend yakalayan özelleştirmeler, başta internet, gsm teknolojileri olmak üzere elektronik sektöründe yaşanan gelişmelerin bilgi ve veri etkileşimi anlamında bürokrasiye yansımaları ve benzeri gelişmeler örnek olarak gösterilebilir. Elbette gelişim ve dönüşümler bunlarla sınırlı tutulamaz. Fakat verilen örneklerin etkileri toplumun çoğunluğu tarafından hissedilir biçimde deneyimlenebilir olmasıyla diğer yeniliklerden bir adım öndedir. Öyle ki mürekkebin yerini klavye, defterin yerini ekran, imzanın yerini ise elektronik imza almıştır. Yeniden yapılanmanın olmadığı bir bürokraside tüm evrensel ve küresel gelişmelere rağmen mürekkep kullanmakta direten bir sistemle karşı karşıya kalınabilinmektedir. Benzer biçimde de bürokrasinin hem bütününde hem de daha küçük yapılanmalarında mürekkep olmaktan ileriye gidemeyen ve mürekkep olarak kalmakta ısrar eden her türlü insan, yöntem, sistem, düşünce, uygulama ve eylemin gelecekte herhangi bir yeri ol(a)mayacaktır.

1980 sonrası idari reform ile gerçekleştirilen ve/veya gerçekleştirilmek istenenlerin geleneksel kamu yönetimini tanımlayan niteliklerin yetersiz, işlevsiz vb. biçimlerde yorumlanarak sistemin beklenen/hedeflenen amaçlarına üst düzeyde hizmet etmesinin sağlanması gerekliliğine dayandığı ileri sürülebilir. Fakat böylesi bir gelişme, geleneksel kamu yönetimini tanımlayan niteliklerin tamamen atıl olarak betimlenmesi gibi bir sonucu da 'sunmamaktadır'. Diğer taraftan toplum, zaman, ekonomi, teknoloji ve düşünsel dünyada yaşanan gelişmeler, idarenin hem kendi içerisindeki hem de toplum karşısındaki pozisyonunun tanımlanması süreçlerinin değişim ve dönüşümünü, sistemin istikrarı ve işlevselliği cephesinde zorunlu bir eksene taşımaktadır. Geleneksel kamu yönetimine karşı olarak atılan adımlar olarak yorumlanabilecek özellikle 1980 sonrası gelişmelerin temel sebeplerini Turan şu şekilde yorumlamaktadır:

1- Bürokrasi çok güçlü olmakla birlikte her durum için bir çözümü yoktur,
2- 'En iyi yola' ulaşmak için özel sektörün esnekliği değerlidir,
3- Kamu mallarının/hizmetlerinin sunumunda bürokrasi tek yol değildir,
4- Siyasi-idari yaklaşımda bürokrat sadece emir değil sorumlulukta almalıdır,
5- Kamu yararı/kazanımı yanında bürokratın kişisel kazanımı önemlidir,

6- Ömür boyu istihdamın geçerliliği/anlamı kalmamıştır/azalmaktadır,
7- Kamu sektörü geçmişe göre daha fazla işletmecidir (Turan, 2015: 97-103).

Geleneksel kamu yönetiminin nitelikleri düşünüldüğünde yukarıda gösterilen sebeplerin uygulanma aşamasının toplumsal dinamiklerin değişime verdiği/verebileceği tepki nispetinde zamansal farklılıklara yol açması beklenebilir. İdari reform ulusal değil de uluslararası bir boyuta genişletildiğinde reformun inşasında uluslararası etkilerinde gelişebileceği açıktır. Bu bağlamda 1980 sonrası 'idari reform, yeniden yapılanma, yapısal uyarlama' gibi tanımlamaların hedeflerinin ve neye hizmet ettiklerinin anlaşılması, ikinci dünya savaşı sonrası kurulan çeşitli uluslararası örgütlenmelerin edindikleri rollerle etkileşimde bulunan devletlerin bütün olarak reform algılarının ve reform geleceklerinin yön tayininde etkili bir unsur olarak bütünleşmektedir. 1980 sonrası artan bu değişim, pek çok biçimde gözlemlenebileceği gibi ilk ipuçlarına kavramsal sahada ulaşabilmek mümkündür. 1980 sonrası farklı İngilizce kavramlara çeşitli anlamlar yüklenerek bunların belirli uluslararası kurumlar tarafından kullanılmış olması dikkat çekicidir. 'İstikrar' kavramının Uluslararası Para Fonuyla, 'Uyarlama' kavramının Dünya Bankasıyla bütünleşmesi bu kavramlara örnek olarak gösterilebilir (Güler, 2016: 95-106).

2.1.2.İdari Reform Modelleri

İdari reform; kültürel, ekonomik ve sosyal bağlamda farklı şartların hâkim olduğu ülkelerde yönetim, toplum ve tarihsel arka planında etkileri ile farklı biçimlerde uygulama alanı bulabilmektedir. Başka bir ifade ile dünya üzerindeki ülkelerin siyasi, kurumsal ve finansal gelişmişlik düzeylerindeki farklılıklar düşünüldüğünde idari reforma özgü tek bir yöntemin bütün ülkeleri kapsayarak etkin ve başarılı sonuçlar üretmesini beklemek güç bir ihtimale işaret etmektedir. Bu bağlamda reform çalışmaları ve uygulamaları farklı modeller etrafında sürdürülerek şekillendirilebilmektedir. İlgili doğrultuda idari reformları Peters'ın sınıflandırmasıyla üç geniş perspektifte ele almak mümkündür:

1-)Yukarıdan aşağıya modeller (Amaca yönelik)
2-)Aşağıdan yukarıya modeller (Çevresel)
3-)Kurumsal modeller (Farazmand, 2002).

Yukarıdan-aşağıya modellerde merkezi küme veya başka bir ifade ile tepe yöneticiler etkin rol almakta, değişim ve dönüşümün yönünü, gelişimini, uygulanmasını yönetmekteyken; aşağıdan-yukarıya modellerde sosyal, siyasal ve finansal vb. çevresel şartlar dikkate alınarak idari yapıda değişim ve dönüşümün yönü tespit edilmektedir. Kurumsal modellerde ise sıralanan modellerin yetersiz görülen yönlerini tamamlama hedefi içinde özellikle örgütsel, kurumsal değerler gibi temalar ön plana çıkmaktadır. (Temizel, 2010: 122-124; Çelebi ve Kovancılar, 2012: 14; Turan, 2015: 14-19).

Farklı ülkelerin reform gerçekleştirmek üzere attığı adımlar birbirlerinden ayrı bir izlenim sunuyor olsa da esasen ulaşılmak istenen hedefler anlamında ortak bir beklentiden söz edebilmek mümkündür. Zira sosyal, kültürel, ekonomik, tarihsel kökenlere dayandırılabilecek çeşitli ayrışmalar olsa da toplumların ve dolayısıyla ülkelerin evrensel olarak yorumlanabilecek ortak bir takım ihtiyaçları olduğu ileri sürülebilir. Örneğin verimlilik, etkinlik, şeffaflık, hız, memnuniyet, eşitlik, adalet vb. kavramları ilgili kapsamda değerlendirebilmek mümkündür.

Fransa güçlü bir merkezi ve hiyerarşik yönetim tarihselliğine sahip olmasına karşın idari reformların yukarıdan aşağıya baskın bir değişim ve dönüşümü yansıttığını söyleyebilmek güçtür. Hatta üst kademelerden ziyade alt kademelerde diyalog ve tartışma temelli ortamlarda devlet-vatandaş ilişkileri tekrar belirlenebilmekte, özerk yapılara bağlı hesap verme sistemleri oluşturulabilmektedir (Özer, 2006b: 5-6; Turan, 2015: 252-256). Almanya'da 1950,1960,1970,1990'lı yıllarda çeşitli düzeylerde reformlar gerçekleştirilmiş olmakla birlikte esas olarak 1970 ve 1990'lı yıllardan itibaren reformlar etkin ve etkili olmuştur. Özellikle 1990 senesiyle yerel yöneticilerin birincil rol oynadığı 'Neues Steuerungs Model' reformu Almanya'nın aşağıdan yukarıya bir modeli takip ettiğini gösteren en belirgin gelişme olarak yorumlanabilmektedir (Turan, 2015: 247-251). İngiltere'de ise özellikle Thatcher (her ne kadar süt hırsızı[48] olarak anılsa da) dönemi ile beraber güçlü merkezi yönetimle reformların gerçekleştirildiği değerlendirildiğinde yukarıdan aşağıya bir modelin benimsendiği ileri sürülebilir. Sonrasında gerçekleştirilen 'gelecek adımlar' reformuyla ise idare kesin bir biçimde değişime uğramıştır (Özer, 2006b: 9-14). Nihayetinde farklı reform modellerinin benimsenmesinin altında ülkelerin uzun geçmişlerinin ve bu geçmişle elde ettikleri birikimlerinin yoğun etkisinin olduğu ileri

[48] Thatcher reform uygulamaları doğrultusunda okullarda ücretsiz olarak dağıtılan sütleri kaldırdığından kendisine 'süt hırsızı' denilmektedir (Saad-Filho ve Johnston, 2014: 16)

sürülebilir. Bu bağlamda örneğin Avrupa Birliği çerçevesinde kamu yönetiminin Alman, Anglosakson, Nordik ve Güneydoğu Avrupa biçiminde dört farklı biçiminden bahsedilebilmektedir (Turan, 2015: 247). Dahası kültür-dil, dünya görüşü-dil ve düşünme şekil ve biçimlerimizle davranışlarımız arasındaki farklılaşmayı dil ile ilişkilendiren Sapir-Whorf hipotezi (Werner, 1997: 76-80; Whorf, 1956: 134-145) çerçevesinde değerlendirildiğinde ülkelerin idari reform modelleri arasındaki farklılaşmaların çok katmanlı etkilerin müdahalesi aracılığıyla şekillendiği ileri sürülebilmektedir.

2.1.3.İdari Reform Transferi-Alanları-Aktörleri

Ülkelerin farklı ekonomik, kültürel, sosyal ve tarihsel dinamiklere sahip olması birbirleri arasındaki ilişkilere 'katı ve imkânsız' sınırlar koydukları anlamına gelmemektedir. Bir başka ifade ile ülkeler birbirleri arasında tıp, askeri, eğitim, endüstri vb. alanlarda gerçekleştirdikleri paylaşımları diğer alanlarda da yapabilmektedir. Özellikle devletlerin ulusal her türlü imkânı kullanarak çözüm üretemediği, çözümün hesaplanamayan bir uzaklığa sahip olduğu veya çözümün ulus ötesi boyutlara sahip olabilmesi gibi nedenlerle ulus dışında yer alan muhtemel çözüm imkânları, paylaşım ve işbirliği çerçevesinde bir seçenek olarak belirginleşebilmektedir. Bu anlamda özellikle gelişmiş ülkelerin benzer problemler üzerine daha önce deneyimleyip geliştirdiği çözümler, problemi yaşayan az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler tarafından kurum, kavram, idari teknikler vb. çerçevesinde transfer edilebilmektedir. İki veya daha fazla ülke ya da ülke ve uluslararsı örgütler arasında gerçekleşen paylaşımlar, işbirliği çözümlemeleri iki yönlü olabileceği gibi tek yönlü bir akışı da takip edebilir. Kendisi dışındaki bir ülkenin veri ve deneyimlerinden faydalanarak aynı veya benzer nitelikte deki bir probleme cevap olarak doğan idari reform transferi de bu kapsamda değerlendirilebilmektedir. İdari reform transferinde esas amaç, transferin gerçekleştiği/gerçekleşeceği idari yapı/kurum veya yapıların/kurumların deneyimlerini kılavuz olarak alarak, çözüm yaratma sürecinde mevcut probleme hızla başarılı bir yanıt verebilmeyi hedefler.

İdari reform transferi göz önüne alındığında, farklı bürokratik kurum veya kurumlarda, biraz daha ileri gidildiğinde ise bürokrasinin tamamında bir transferden söz etmek mümkün olabilmektedir. Başka bir deyişle personel yönetimden bütçelemeye, örgütlenmeden planlamaya uzanan alanlarda idari reform gerçekleştirme olanağı yaratılabilmektedir. Fakat transfer; ülkelerin kendilerini betimleyen nitelikler

toplamı göz önüne alındığında, transferle ulaşılmak istenen muhtemel 'başarı ve/veya hedef' için çok boyutlu bir çalışma gerekliliğini doğurmaktadır. Örneğin Dolowitz; Avrupa Birliği'nin karar alma rejimlerinin politika transferini etkileyen/etkileyebilecek olan sınırsız çeşitliliği şu şekilde paylaşmaktadır:

> A-Basit fikirlerden karmaşık kurumsal yapılara ne, nasıl transfer edilebilir,
> B-Bilgiyi bir ortamdan diğerine aktarmayla ilgili stratejiler ve süreçler kapsamında bir modeli basit bir inceleme veya olayların ve ajanların karmaşık kombinasyonuna uzanan bir boyutta nasıl ele almalı,
> C-Transfer sürecinde kim veya kimler yer alacak/almalı,
> D-Aktörler (geniş tanımlı) süreçte yer aldığında, bu aktörleri planlanan transfere yönlendirme için motive edici etkenler ne olacak/olmalı (Dolowitz, 2003: 2).

Herhangi bir ülkedeki insanların tamamı idari reform için aktör potansiyeline sahip olmakla birlikte, gelenekten ve geçmişten gelen ayrışmalarla bahsi geçen insanların çok çok küçük bir grubuna sanal statüler tanımlanarak bu insanlardan bazılarının sistem içerisinde daha etkin rol alması sağlanmıştır. Öncelikle yöneten ve yönetilen olarak ayrışan toplum, zamanla yönetenlerin de seçilmişler ve atanmışlar olarak iki ayrı gruba bölünmesi ile kendi içerisinde 'sonraki aşamasını' tamamlamıştır. Devletle ve toplumla ilgili pek çok konuda olduğu gibi idari reformda da rol alan birincil aktörler seçilmişler ve atanmışlardır. İkincil aktörler olaraksa yöneten grubun dışında kalan çeşitli aktörler veya gelecekteki muhtemel çeşitli aktör oluşumları sayılabilir. Bunlar özel sektör, çıkar grupları, medya, sivil toplum kuruluşları vb. farklı nitelikteki çeşitli gruplar olabilir. Dolowitz ve Marsh ise transfer aktörlerini seçilmişler, politik partiler, bürokratlar/atanmışlar, baskı grupları, politika uzmanları, ulus ötesi örgütler/enstitüler olarak belirlemektedirler (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345). Transferin doğası gereği ortaya çıkan etkileşim dolayısıyla hem ulus içinde hem de ulus dışında aktörlerin bulunması doğal olarak karşılanabilir. Fakat transferin başarısı için gerçekleştirilecek muhtemel işbirliği ve paylaşımların, transfer kabul edecek ülkenin/ülkelerin ulusal öncelikleri de dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. Zira unutulmamalıdır ki yeryüzündeki ulusal sınırlar tesadüf eseri gerçeklik kazanmış coğrafi işaretler değildir.

Elbette ülke içindeki aktörlerin ötesinde, varlığını dış aktörler veya uluslararası aktörler olarak betimleyen çeşitli örgütlerde/kuruluşlarda, eylemlerini/etkinliklerini öncelikle kendi menfaatlerine odaklanarak dizayn etmektedirler. Bu yapılanmalardan bazıları Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma Ve İşbirliği Örgütü (OECD), Dünya Bankası (WB), Avrupa Birliği (EU), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gibi örgütler veya benzer nitelikli kuruluşlardır.

Her ne kadar dış/uluslararası aktör şeklinde bir ayrım söz konusu edilmiş ise de bu noktada şu sorunun cevabı çok net değildir: Türkiye örneğinde idari reform bağlamında atanmışlar ve seçilmişler dışında[49] değerlendirilen aktörler mi daha etkilidir, yoksa yukarıda sayılan dış aktörler (örgütler) mi daha etkilidir? Sorunun cevabı çok çeşitli biçimlerde çok çeşitli zihinler tarafından farklı boyutlarda değerlendirilebilir. Diğer taraftan sorunun cevabını yakın geçmişimizde gözlemleyebilmek mümkündür. Türkiye'de iktidarı elinde bulunduran hükümet 2001 krizi ardından gerekli maddi gücü elde edebilmek için IMF'ye çeşitli niyet mektupları göndermiş ve bu maddi isteğin karşılığında da gereken adımları atacağını belirtmiştir. Özellikle söz konusu "niyet mektupları, IMF ve Dünya Bankası tarafından dayatılan 'reform paketlerinde' olduğu gibi 'küresel piyasa düzeninin' oluşumu için öngörülen yönetimsel ve siyasî yapının da irdelenmesi mahiyetindedir" (İslamoğlu, 2002: 24).

Atanmışlar ve seçilmişler dışında kalan aktörler ülke içerisinde belirli politikaların şekillendirilmesine yadsınamayacak katkılar sunabilmektedirler. Diğer taraftan bu politikaların hangi limitler içerisinde kalacağı veya limitinin ne olacağı konusunda ki son karar diğer yöneten ve dış aktörlerin etkisinde nihayetlenmektedir. Siyasal kültür, sosyal-ekonomik şartlar ve ülkenin genel gelişmişlik düzeyi gibi etmenler aktörlerin mevcut sisteme olası müdahale imkânını şekillendirebilmektedir. Meslek örgütleri, sendikalar, dernekler, vakıflar, düşünce kuruluşları, medya, siyasi muhalefet, özel sektör vb. muhtemel aktörler olarak anılabilirler. Fakat bu aktörlerin ülke toplam nüfusunda tam olarak niceliksel anlamda neyi temsil ettiği ve eylemleriyle ya da talepleriyle gerçekleşecek olan değişikliğin/yeniliğin karşılığının ne olduğuna/olabileceğine dair karanlık, belirlenemeyen alan, önceden tespit edilemeyen tepkiler üretebil(mekted)ir. İdari reform transferi ve daha özelde idari reform basitçe ifade edilmek istendiğinde karşılıklı iki tarafın (yöneten-yönetilen) mümkün olan en

[49] Meslek örgütleri, sendikalar, dernekler, vakıflar, düşünce kuruluşları vb.

üst seviyede ortak bir kabule ulaşmasıyla başarı şansı elde edebil(ecekt)ir. Aksi ihtimaller iktidarın zayıflaması veya değişmesi ya da beklenebileceği gibi toplumsal huzursuzluklara doğru sürüklenen bir atmosfer yaratacaktır. Bu bağlamda iktidarı elinde tutanlar ve/veya paylaşanlar mümkün olabilen en sık aralıklarla toplumun kendileri hakkındaki düşünceleri, duyguları ve tutumlarındaki iniş-çıkışları tespit edebilecek mekanizmalar geliştirebilmelidir. Böylesi basitçe uygulama imkânı bulabilecek olan bir yöntem dahi toplumla olan etkileşimin kalitesine katkı sağlamasının yanında hem iktidarın hem de ülkenin geleceğine pozitif katkılar olarak geri dönecektir/dönebilir.

Dolowitz ve Marsh transfer alanları/nesnelerini politika araçları ve idari teknikler, kurumlar, ideolojiler, fikirler, tutum, kavram, olumsuz dersler, politika amaç yapı ve içerikleri şeklinde sıralamışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345-350). Belirlenen bu alanların/nesnelerin ve muhtemel olarak yeni olarak tanımlanacak olanların ortak noktası, öncelikle sistemin arzu edilen şekilde devamının sağlanması, sonrasında ise sistemden beklenen verim, istikrar ve sistem ile etkileşimli olarak tespit edilen hedeflerin gerçekleştirilmesinde önemli karşılıkları olduğudur. Her şeyden önce uluslar, küresel rekabette konumlarını koruma gerekliliğinden hareketle dünyada yaşanan gelişmelere karşı kendilerini yeniden düzenleme ve değiştirmenin çözüm yollarını aramaktadırlar. Örneğin Türkiye 12 Nisan 1993 tarihinde 'Dünya Bankasının' desteği ile 'ilk kez' internet ile tanışmıştır (Çarıkçı, 2010: 102-104). Sonrasında yaşanan hızlı ivmelenmeyle beraber Türkiye elektronik devlet uygulamalarına işlevsellik kazandırabilecek bir noktaya ulaşmıştır. Toplumun daha önce bürokratik kurum ve kuruşlardan temin ettiği çeşitli bilgi ve belgelere, bilgisayar ve internet aracılığı ile ulaşabilir olması hız, verimlilik, memnuniyet açısından değerli bir gelişme olarak yorumlanabilir.

Kurumların transferinin gerçekleştirilmesi sosyal, toplumsal ve kültürel problemler taşıyabileceği ve ilk defa faaliyet gösterdiği ülkedekine benzer bir başarı seviyesi yakalamasında çeşitli güçlükler yaşanabileceği öngörülerine rağmen gerçekleştirilebilmektedir. Örneğin 'kamu denetçiliği kurumu' ve 'bölgesel kalkınma ajansları' özellikle 1970 ve 1980'li yıllarla beraber transfer edilen kurumlar olarak gösterilebilir (Sobacı, 2014: 97). Diğer taraftan bölgesel kalkınma ajanslarının transferi, beraberinde çeşitli kavram ve anlamlarında transferine imkân tanıyabilmektedir. Zira Güler'in de belirttiği gibi ajanslar "kamu, özel, sivil, toplum işbirliği" birlikteliğinden hareketle 'yönetişimci katılımcılık' düşüncesinin

belirginleşmesine ve böylece Türk kamu yönetiminde yönetişimin kurumsal düzeyde bir yaşam alanına kavuşmasına katkı sağlamıştır (Güler, 2013a: 328-338). Kamu denetçiliğinin kurulması ve çalışmalarına başlamasını ise; yönetenlerin, toplumun sahip olduğu hak ve özgürlükler üzerinde 'gölge tartışmalar, soyut çıkmazlar' gibi belirsizlik alanları oluşturarak, muhtemel tecavüzlere legal bir görünüm verilmesinin önüne geçilmesi noktasında, anlamlı bir katkı sağlayan veya sağlayabilecek olan önemli bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür.

Olumsuz derslerin/deneyimlerin transferi, idare açısından en önemli transfer alanlarından birisi olarak görülebilir. Gerçekleştirilmesi planlanan reformun oluşturabileceği en kötü sonucun ne veya neler olacağına dair tespitlerin toplumun çok katmanlı ve çok yönlü yapısı dikkate alındığında oldukça güç olduğu açıktır. Bu bağlamda başarıya ulaşmış ama çeşitli olumsuz çıktılar da üretmiş reformların transferinde negatif deneyimlerden yararlanma isteği, idari reform transferinde faydası en yüksek olan nesnelerden birisi olarak kabul edilebilir. Sonuçta idari reform transferi alanlarının/nesnelerinin sosyal, kültürel, teknolojik vb. bir dizi etmenle yakından ilişkili olduğu düşünüldüğünde, zamanla farklı alanlarında transferin konusu olarak kabul edilebileceği beklenmelidir.

2.2.1980 ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE İDARİ REFORM

Osmanlı devletinde bürokrasi ve idari reforma dair bilgilere yer verilen bölümde kavramlarla ilgili olduğu düşünülen tarihsel değişim ve dönüşümler incelenmiştir.

2.2.1.Osmanlı Döneminde Bürokrasi ve İdari Reform

Bu bölümde Osmanlı devleti dönemine ait bürokrasi çerçevesinde bürokratik sınıflar, Babıali, Nezaretler gibi başlıklara yer verilmiştir.

2.2.1.1.Osmanlı Devleti Dönemi Bürokrasisi

Osmanlı devleti (Devlet-i Aliyye-i Osmâniyye) 600 yılı (1299-1922) aşan varlığıyla tarihte pek çok büyük devlette de gözlemlenebileceği gibi farklı alanlarda büyük değişimlere maruz kalmıştır. Bu alanların en önemlilerinden birisi olarak da bürokrasi ve bürokrasinin yüzyıllar içinde geçirdiği değişimi/değişimleri göstermek mümkündür. Değişim çerçevesinde unutulmaması gerekenlerin başında, "Osmanlı

bürokrasisinin sadece devlet idaresine etkin araçlar sağlamakla kalmadığı aynı zamanda özgün Osmanlı siyasi algılayışının oluşumunda da önemli bir rol oynadığıdır" (Yılmaz, 2006: 7). Benzer şekilde bu rol Osmanlı devlet bürokrasisinde, devletin kuruluşundan yıkılışına kadar geçen süreçte güçlenerek ilerlemesini sürdürmüş ve kendine has bürokratik bir gelenek de yaratmıştır. "Osmanlı devleti açısından bakıldığında bu terim; padişah ve saray görevlilerinden (mâbeyn), askerî (seyfiye), dinî (ilmiye) ve sivil bürokrasiye (kalemiye) kadar geniş bir yelpazeyi içine" almaktadır (Akyıldız, 2012: 45).

Osmanlıya özgü bürokrasi geleneğinin; etkinliği doğrultusunda, devlete zaman zaman olumlu, zaman zaman da olumsuz yansımaları olmuştur. Olumlu-olumsuz sonuçların müsebbibi olaraksa Osmanlı bürokrasisinin merkeziyetçi, patrimonyal ve hâkim dinle yakın bir birliktelik içinde olan karakteri esas ölçütler olarak ortaya çıkmaktadır. Yüzyıllarca varlığını devam ettiren imparatorluğa ve 17,3[50] senelik ortalama iktidar süresine sahip 36 farklı padişaha rağmen, yöneten sınıf paradigmasında çok büyük değişiklikler ve sapmalar yaşanmamıştır. Başka deyişle aynı veya benzer ölçütlerin esas alınmasında herhangi bir sakınca görülmemiştir.

Elbette bu tutumun farklı sonuçlara neden olduğu aşikârdır. Örneğin matbaacılık paralelinde bakılacak olursa, Osmanlıda ilk Türkçe eser 1728 senesinde yaklaşık 250 senelik bir gecikmeyle basılabilmiştir (Altuntek, 1993: 191). Gecikmeyle kast edilen batıyla olan kıyaslamadır. Öyle ki; "matbaacılık 1464'te İtalya'ya, 1465'te İsvicre'ye, 1467'de İngiltere'ye, 1470'te Fransa ve Hollanda'ya, 1473'te İspanya ve Macaristan'a, 1481'de (?) İstanbul Yahudileri arasına, 1483'te İsveç'e, 1528'de (kesin olarak) İstanbul Yahudilerine, 1539'da Meksika'ya ve 1563'te Rusya'ya yayılmıştır" (Berkes, 2002: 37). Yukarıda belirtildiği gibi Osmanlı devletinin her türlü eyleminin merkezinde kendine yer edinebilme kabiliyetine sahip bu ölçütler (merkeziyetçi yapı-patrimonyalizm-hâkim din) bürokrasinin şekillenmesinde de aktif bir rol üstlenmiştir. Bütünün parçaları olarak betimlenebilecek bu üçlü yapı iç içe geçmiştir ve birbirlerinden ayrı ayrı değerlendirilmesi kendi içinde noksanlıklara sebebiyet vereceğinden bütün olarak ele alınması daha makul bir seçenektir. Osmanlının merkeziyetçi-bürokratik bir toplumsal-siyasal örgütlenme modeline sahip olduğu dikkate alındığında, patrimonyalizm, merkeziyetçilik ve hâkim din kavramları sistemi çepeçevre sarabilen bir yetenektedir. Bu kapsamda, Osmanlı bürokrasi geleneğinde

[50] 1299-1922 tarihleri alınmıştır.

şu başlıklar ön plana çıkmaktadır: Bürokratik Sınıflar, Babıâli (Bâb-ı Âli), Kalemiye (Ehl-i Kalem) ve Nezaretler.

Bürokratik Sınıflar

Yönetilen ve yöneten ilkelliğinde boğulan sistemlere benzer bir yapıda şekillenen Osmanlı devletinde; yöneten sınıf "beraya (askeri)" olarak ifade edilmekteyken, yönetilen sınıf "reaya" olarak adlandırılmaktadır. Osmanlı Devleti böyle bir yapılanmaya yabancı değildir; zira "kendisinden önceki Türk devletleri gibi aynı toplumsal tabakalaşmayı benimseyerek Müslim-Gayrimüslim ayrımı yapmaksızın halkı yönetici sınıf ve reaya olmak üzere ikiye ayırmıştır" (Akyılmaz, 2004: 2). Fakat bununla birlikte reaya sınıfı Millet-i Hâkime[51] ve Millet-i Mahkûme[52] olarak da betimlenmektedir. Beraya sınıfı kendi içinde Seyfiye, İlmiye, Kalemiye olarak sınıflandırılır. Ek olarak Mülkiye Sınıfı olarak adlandırılan ve Enderun Mektebinde yetiştirilen bir sınıfta bulunmaktadır. Fakat Mülkiye sınıfı daha çok kalemiye sınıfı altında kendisine yer bulmaktadır. Mülkiye kavramı tarihsel olarak sonraki dönem içerisinde belirgin olarak kullanılmıştır. Daha açık bir ifadeyle; Mülkiye sınıfının ayrı bir başlık altında incelenmesi Osmanlı devletinin reform döneminde gerçekleşmiştir. Seyfiye, İlmiye, Kalemiye sınıflarının işlevlerini ise şu şekilde tanımlamak mümkündür:

> 1-İlmiyye Sınıfı: Siyasal iktidara meşruiyet üreten sınıf (Şeyhü'l islâm, kadı, müderris vb.),
> 2-Seyfiyye Sınıfı: İdareci ve savaşçı sınıf (Vezir-i a'zâm, beylerbeyi, Sadrazam, kaptan-ı derya vb.),
> 3-Kalemiyye Sınıfı: Muamelat sınıfı: a) Mülkî idarî kalem (nişancı, reisü'l-küttab vb.), b) Malî idarî kalem (defterdar, haznedar vb.) (Reyhan, 2012: 212-213).

Padişah tüm bu sınıfların üzerindedir ve yegâne söz sahibi şahsiyet olarak mutlak kudretini muhafaza etmektedir. Her şey bürokratik sistemin tepesinde yer alan padişahın arzuları doğrultusunda şekillenirken; bürokratik görevlerde, padişahın tuğrasının yer aldığı beratlar aracılığıyla geçerlilik kazanmaktadır.

[51] Müslümanlar.
[52] Müslüman Olmayanlar.

Padişahın/hükümdarın mutlak patrimonyal haklarını temsil eden merkezi bürokrasiyse, devletin mutlak denetim ve idare sistemini oluşturmaktaydı. Dolayısıyla; "hükümdar devlet çıkarlarını her şeyin üstün de tutarak bunun için gerekli nizam ve kanun sistemini geliştirebiliyordu" (İnalcık, 2004: 62). Diğer taraftan Osmanlı devletinin kurmaya ve sağlamlaştırmaya çaba sarf ettiği merkeziyetçi zihniyet sürekli olarak genişleyen topraklarında etkisi ile yerel problemlerin gelişmesinde etkili olmuştur.

Şamani, Şii geçmişlere sahip yerel gruplar devletin Ortodoks din yaklaşımı ile bağdaşmamaktaydı. Siyasal iktidara meşruiyet üreten bir sınıf olarak ilmiyye, tam da bu gereksinimlerin bir parçası olarak yapılanmaya başladı. Amaç devletin/padişahın arzusu dâhilinde olan bir merkeziyetçiliğin ve birliğin sağlanmasını hedeflemekteydi. "Devlet merkezi otoriteye bağlı bir ilmiyye sınıfı yaratıp, bir yandan taşradaki heterodoks dini gruplara karşı sünni bir rakip çıkartmayı amaçlarken, diğer yandan Osmanlı tarihinde yüzyıllarca yıl sürecek olan sünni-şii çatışmasını da başlatmış oluyordu" (Reyhan, 1999: 76). İlmiyye sınıfının siyasal sahada elde ettiği kudretin kaynağı, yönetimin her kademesini etkileyebilecek yakınlığa sahip çalışma alanları ve meşruiyetini dini metinlerden alan sorgulanamaz fetvalarıdır. Reyhan bu gerçeği şu şekilde detaylandırır: "İlmiyye sınıfının siyasal gücü, örgütlenmesinde merkezden taşraya doğru, şeyhülislamın ifta/fatva, kazaskerin ve kadıların kaza/yargı; müderrisler ile padişah hocalarının tedris/eğitim işlerini yürütmelerinden ve siyasal sistemin işleyişi konusunda toplumun ikna edilmesi işlevini yürüttükleri fonksiyonel-örgütlenme tarzından kaynaklanmaktadır" (Reyhan, 1999: 77). İlmiyye sınıfının etkinliğini ve zamanın toplum yapısı içinde sahip olduğu konumu daha net olarak görmek istediğimizde "Daire-i Adalet" kavramı ön plana çıkmaktadır:

"Adldir mûcib-i salâh-ı cihan	Adalet bütün dünyanın düzenini temin eder
Cihan bir bağdır dîvarı devlet.	Cihan bir bağdır duvarı devlettir
Devletin nâzımı şeri'attır	Devletin nizamı Allah kanunudur
Şeri'ata olamaz hiç hâris illâ melik	Allah kanunu ancak melik korur
Melik zapt eyleyemez illâ leşker	Mülk ancak ordu ile zapt edilir
Leşkeri cem' edemez illâ mal	Orduyu ancak mal ayakta tutar
Malı cem' eyleyen râiyettir	Malı bir araya getiren ancak halktır
Râiyeti kul eder pâdişah-ı âleme adl."	Halkı idare altına alan cihan padişahın adaletidir (Kınalızâde, 2010: 224-225).

Sekiz madde ile genel çerçevesi çizilen "Daire-i Adalet" kavramında dikkat edildiği üzere devletin nizamı şeriata bağlanmıştır. Şeriatı ise ancak Melik'in koruyabileceği belirtilmiş, böylelikle Melik'e (padişaha) ayrıcalıklı bir alan tahsis edilmiştir. Melik şeriatı "ancak koruyabilen" bir konuma sahiplik edebildiğine göre şeriatında[53] Melik'in arzularına göre biçim alması/alabilmesi çok da olağan dışı olarak değerlendirilmemelidir. Adalet çemberi olarak bilinen ve kökleri çok eski tarihlere kadar uzanan "Daire-i Adalet" kavramı toplumsal yapıyı ve "asker"-"reaya" ayrımını çok açık olarak ortaya koymaktadır. Daire-i Adalet kavram ve kapsamından yola çıkarak Osmanlının (dolayısıyla padişahın) bu kavramı tarih boyunca çok iyi analiz ettiği ve kullandığı ileri sürülebilir. Bilhassa toplum üzerindeki meşruiyet etkisi de göz önüne alındığında Osmanlı, durum tespitini başarılı bir şekilde gerçekleştirmiş ve toplumun pek çok kesimini içine alabilecek kökeni şeriata dayalı düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Öyle ki; Osmanlı, başında Şeyhülislamın olduğu devlet destekli hiyerarşik bir dini kuruluşu (ilmiyye) organize etmiştir. Ayrıca Şeyhülislama sultana karşı doğrudan sorumlu olduğu ve sadrazamla sembolik olarak eşit sayıldığı bir konum da verilmiştir (Blein, 2011: 4). İlmiye içerisinde görevlerin oluşumu ve gelişimi açısından belirli dini yapıların ve ilgili yapıları yürüten yetkili/yetkilendirilmiş kişilerin, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere doğduğu ve zamanla da toplumun talepleriyle birlikte gelişerek, kısmen de merkezi yapının etkisiyle değişerek büyüdüğü ileri sürülebilir. Bu noktadan hareketle ilmiyye sınıfı mensupları yetkili/sorumlu oldukları görevleri ve konumları bakımından sırasıyla şu şekilde sıralanabilir: Şeyhülislam ve Müftüler, Kazasker ve Kadılar, Padişah Hocaları ve Müderrisler.

Osmanlının farklı gruplara ayrılan ve dağınık nüfus yapısı gözetildiğinde devletin merkeziyetini kuvvetlendirmek isteyen Osmanlı için bu grupların bir arada yaşamalarına imkân veren din olmuştur. Nihayetinde Osmanlı devletinin kuruluşunun üzerinden çok geçmeden ilk şeyhülislam Molla Fenari'nin resmi olarak göreve getirilmesi tesadüfen vuku bulan bir olay değildir. Osmanlı topraklarının genişlemeye devam etmesiyle bütün reaya üzerinde etkili çözüm metodu olarak din; her zaman yerini korumuş, devlet giderek artan oranda din önderlerini/bilginlerini resmi bir çatı altında toplamış, toplamaya çalışmıştır.

[53] Allah'ın kanunu elbette değişmez/değiştirilemez. Bu noktada vurgulanan fani bedenlerin zavallı menfaatleri için Allah'ın kanunlarını farklı şekilde yorumlamalarıdır/yorumlayabilmeleridir.

Seyfiye sınıfı (Ehl-i Seyf, Ümera, Ehl-i Örf) ise; Osmanlı Devleti'nde icraî, idarî ve askerî yetkileri temsil eden, ulemâ dışında kalan görevlilerdir (İslam Ansiklopedisi, 1994: 519). Seyfiye sınıfını; merkezde Kubbealtı vezirleri, Vezir-i Azam (sadrazam) gibi üst düzey bürokratlar, taşrada ise beylerbeyi, tımarlı sipahiler vb. temsil etmiştir. İlmiyye sınıfının meşruiyet eksenine din hâkimken, seyfiye sınıfının meşruiyet eksenine ise kılıç hâkimdir. Seyfiye sınıfının, reayadan ve berayadan ayrılan bazı ayrıcalıklara sahip olması sınıfın devlet içinde nasıl bir yer işgal ettiğini net olarak ortaya koymaktadır. Ayrıcalıkların en etkililerinden birincisi elbette bu sınıfın vergi ödememesidir. İkincisi ise sınıf mensuplarının kazaskerlerce yargılanmasıdır. Devlet içerisinde sahip olunan ağırlığın halk cephesine yansımaları da beklendiği gibi daha da ağırdır. Tarihte tekrarının defalarca gözlemlenebildiği gibi sınıfsal farklılıklar zaman ilerledikçe toplumun her alanını ve her aşamasını ele geçirerek kendi farklılığını gururla sergilemek ister.

Toplum varlığını eşitsizlik üzerine anlamlandırdığından, farklılıkların 'güneşe boyanması', doğal bir beklentiyi karşılayan insani sürece işaret eder: Üstün Hissetme Yanılgısı. Bu öylesine baskın bir yanılgıdır ki bürokrasiye dâhil basit bir dilekçe yazımında dahi kendini göstermek ister, gösterebilmektedir. Osmanlıda genellikle askeri-resmi kişilerin dilekçesi için yalnızca 'arz' kelimesi kullanılırken; reayanın dilekçelerinde ise 'arz-i hal' kelimesi kullanılır (İnalcık, 1988: 35). Arz ve arz-i hal farklılığında; reaya dilekçelerinde beklenen, kendini belirli bir çerçevede sınırlandırmasıyken beraya dilekçelerinde benzer bir sınırlamadan, kısıtlamadan bahsetmek yoğun bir çaba gerektirmektedir. 2016/17 Türkiye'sinde de Cumhuriyetin 100. yılı kutlamalarına çok az bir zaman kalmışken hâlâ 'rica ve arz' kelimeleri arasına sıkışmış binlerce bürokrat zihni bulabilmek çok zor değildir. Denilebilir ki bürokrat veya dilekçe muhatabının ilk beklentisi; yazılı iletişimde de sahip olduğunu düşündüğü 'statüsünün' ve ilgili makamının takdir edilmesi, onurlandırılmasıdır. Özetle, hedeflenen çözüm üretmek veya dilekçeye cevap vermekten ziyade kişisel geçmişi de içine alan bir dizi tatminsizliğin tatmin edilmesine duyulan açlık olarak yorumlanabilir.

Vergi alınmayan beraya mensupları sosyal farklılıklarının yanı sıra ekonomik olarak artan gelirlerinin de etkisiyle reayadan uzaklaşmıştır. Tüm bunlara yargılamada ki farklılık da eklenince sınıfsal bölünmüşlüğün çizgileri git gide kalınlaşmış ve yukarıda da değinildiği üzere iki sınıfın karşılıklı iletişimlerinin biçimlenmesine de yön vermiştir.

Babıâli (Bâb-ı Âli)

Yüksek, büyük, yüce kapı gibi anlamları olan Babıâli Osmanlıda bürokratik bir anlamı da karşılar: Yönetim Merkezi. Fakat dikkat edilmesi gereken ayrıntı; yüksek, yüce kapı gibi kavramlarla bahsedilen Babıâli'nin fiziki olarak büyük devasa bir kapıyı tanımlamak için kullanılmamış olmasıdır. Babıâli'ye girişin sağlandığı kapının adı bab-ı kebir'dir. Daha açık ifade etmek gerekirse, "Babıâli herhangi bir büyük kapıyı değil, başlıca idari kurumların yer aldığı belirli bir binayı ya da zaman içinde binalar dizisini ifade" etmektedir (Findley, 2014: 3). Babıâli'den önceki yapılanmaya bakıldığında ise zamanla Divan-ı Hümayunun kendine özgü yerinin zayıflayarak ağırlığın Babıâli'den yana kaydığı söylenebilir. Tarihsel olarak bakıldığında; 18.yy ortalarından itibaren Divan-ı Hümayun toplantıları üç ayda bir yapılmaya başlanarak eski önemini kaybetmiştir. Akabinde Kubbealtı vezirliği ve Divan-ı Hümayun sistemi kaldırılarak, divan toplantıları Vezir-i Azamın ikindi divanlarında yapılmaya başlanmış, çok önemli görüşmeler ise çeşitli yerlerde toplanan Şûra'ya bırakılmıştır (Halaçoğlu, 1991: 27). Özetle denilebilir ki; "Babıali'ye gelene dek Padişah'ın "Vekil-i Mutlak'ı" olan Sadrazam nerede ikamet ediyorsa orası Osmanlı devletinin yönetim merkezi" olarak kullanılmıştır (Gündoğan, 2011: 341).

Babıâli bürokratik olarak edindiği konumun katkısı ve nihayetinde yönetim merkezi olarak değerlendirilişi ile farklı huzursuzluklardan kaynaklanan tepkilerde, ilk hedef haline gelmiştir. Bu tepkilerden öne çıkan iki tanesi: Babıâli baskını ve Babıâli yangınlarıdır. Babıâli yangınları; 1740, 1755, 1808, 1826, 1839, 1878, 1911 senelerinde toplam yedi defa olmak üzere gerçekleşen yangınlara verilen isimlendirmedir. 1808, 1826, 1839 ve 1878 yangınları kronolojik olarak Osmanlı devletinde büyük dönüşümlerin ve olayların yaşandığı yıllar olarak belirlenebilir zira 1808 devletin ayanlarla uzlaştığı ve devlet iktidarının sınırlandırılmasının amaç edinildiği Sened-i İttifak'ın gerçekleştirildiği tarihe karşılık gelmektedir. Benzer şekilde 1826'da Yeniçeri Ocağı kaldırılmış, 1839 da Tanzimat fermanı ilan edilmiş, 1878 senesinde ise Kanun-ı Esasi ile beraber kurulan meclis dönemin padişahı tarafından kapatılmıştır. Babıâli yangınları ile dönemin gelişmeleri dikkate alındığında sadrazam ve nazırların bulunduğu, devletin üst bürokratik yapısını teşkil eden bu yapının kullandığı binaların yakılmak istenmesi bürokrasiye tepki niteliği taşımaktadır. Yangınların ötesine geçen bir eylem olarak ise 1913 Babıâli baskını

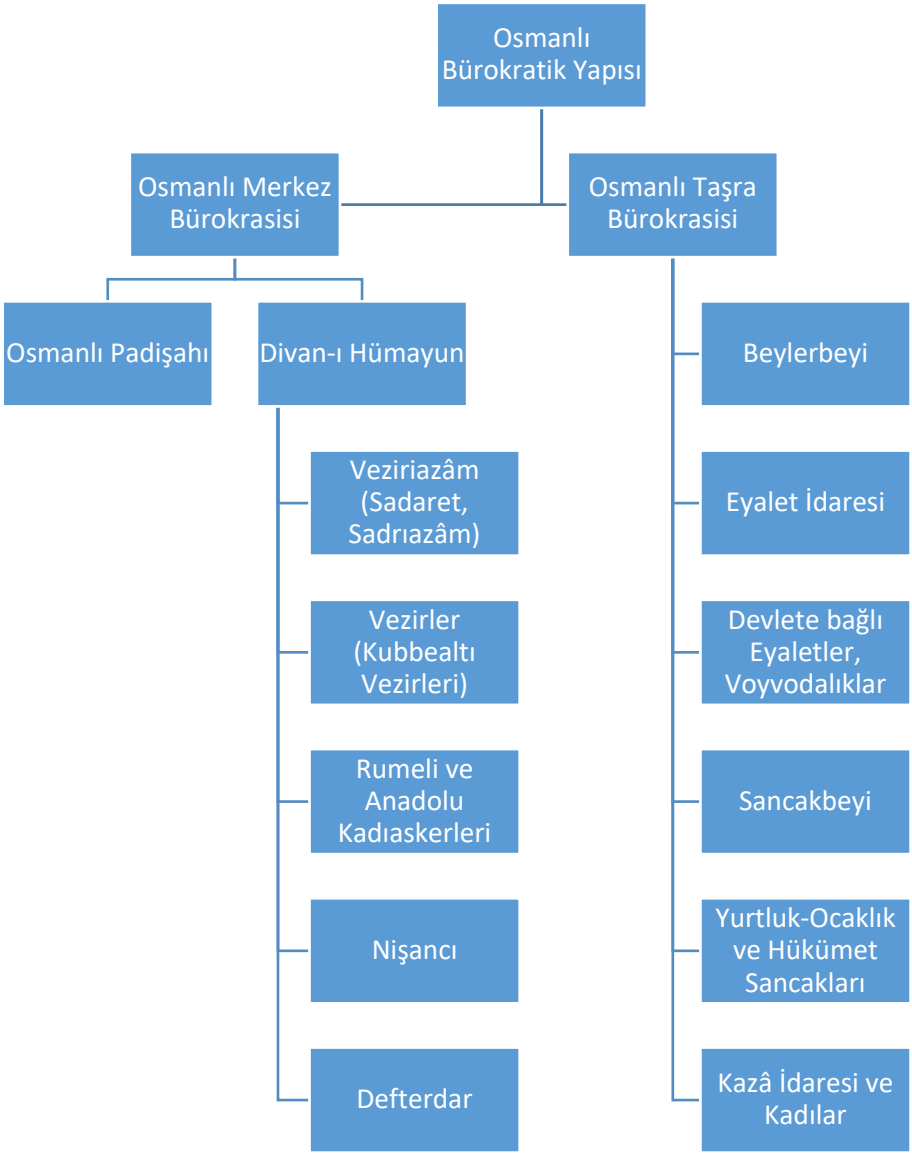
gösterilebilir. Babıâli baskını yangınların ötesindedir zira yangınlara ev sahipliği yapan bu mekân ilk kez akan kanlara ev sahipliği yapmıştır.

İkinci Meşrutiyet'ten kısa bir süre sonra "31 Mart olayı, Halaskar Zabitan hareketi ve Babıâli baskını gibi üç olay yaşanmıştır" (Zeyrek; 2014: 45). Bu olaylardan konumuz itibariyle öne çıkanı Babıâli baskınıdır. Askeri darbe olarak nitelendirilebilecek olan 'Babıâli baskını' Osmanlı devletinin eski başkenti Edirne'nin kaybedileceği söylentilerinden büyük oranda destek alan bir eylemdir. İttihat ve Terakki cemiyeti kökenli olan baskın; Enver paşanın (Eylemin gerçekleştiği tarih itibari ile yarbay) önderlik ettiği ve cemiyetin iktidarı elde etmeleriyle sonuçlanan amacına layıkıyla hizmet etmiş bir plandır. Sonuç olarak; İttihatçıların hükümeti, gerçekleştirdikleri baskının da temel dayanağına uygun olarak; "Milli Müdafaa Hükümeti olarak tasarlanmıştı. Yeni hükümet halka ve muhaliflere seferberlik çağrıları yaparak, bu çabaların sonucunda aydınların da öncülüğünde 1 Şubat 1913'te Müdafaa-i Milliye Cemiyeti" kurulmasını sağlamıştır (Çetin, 2015: 81).

Kalemiye (Ehl-i Kalem, Kitâbet sınıfı, Küttâb) ve Nezaretler

Osmanlı beraya ve reaya ayrımı dâhilinde değerlendirildiğinde beraya grubu içerisinde yer alan kalemiye sınıfı kıymetli bir yer işgal etmekteydi. Kıymetin kökeni ise kalemiye sınıfının "hazine, muhasebe ve padişahın yazışmaları gibi çok önemli işleri yürütüyor" olmasıdır (Ziyâde, 2003: 302). Kalemiye sınıfı; Nişancı, Defterdar, Reis-ül Küttab ve Divan Kâtiplerinden oluşmaktadır. Yazında genel bir yaklaşım çerçevesinde kalemiye sınıfının bürokratlar olarak ifade edilmesinde hemfikir olunmakla birlikte seyfiye ve ilmiye sınıfı mensuplarının da yönetimi etkileyebilme ve yönlendirebilme yetenekleri doğrultusunda bürokrat yönleri barındırabildikleri gözden kaçırılmamalıdır. Bu durumun izahatı ise padişah divanı olarak betimleyebileceğimiz ve köklerini "Büyük Selçuklulardaki "Divan-ı Ala" ile, Anadolu Selçuklulardaki "Divan-ı Saltanattan" alan" (Durhan, 2000: 59) Divan-ı Hümayun üyelerinin oluşumunda kendini gösterir: Vezir-i Azam, Vezirler, Kadıasker(ler), Nişancı ve defterdarlar. Başta divanda temsil edilenler ve ilgili sınıfları olmak üzere devletin bürokratik örgütlenmesinde yer edinen ve dolaylı veya dolaysız olarak devlete hizmet eden her türlü makam/şahıs bürokratik yapı içerisinde yer almaktadır. Daha açık bir biçimde ifade edebilmek için Osmanlı bürokrasisini aşağıdaki tablo ile ifade etmek bu noktada anlamlı olacaktır:

Tablo-3 Osmanlı Bürokratik Yapısı



Kaynak: Gültepe. N. (2009). İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi. Ötüken Yayınları. İstanbul.

Kalemiye içerisinde en etkili denilebilecek görev ve yetki; nişancı olarak isimlendirilen mevkie tanınmıştır/verilmiştir. Nişancının görevleri arasında önem sıralamasına göre en üstte yer alan görevi fermanların üzerine padişahın tuğrasını çekmektir. Bunun yanısıra önemli olarak sınıflandırılan fermanları yapmak, hukukun örfi boyutuyla ilgili kuralları, kanunları belirlemek ve reisül-küttabın yazdığı veya yazdırdığı fermanlarda düzeltme ve gerekli kontrolleri sağlama nişancının görevi olarak betimlenebilir (Gültepe, 2009: 115-116). Bütünlük içinde bakıldığında; dar ve küçük bir grup şeklinde yapılandırılan kalemiye, divan-ı hümayunla ilişkilendirilmiş bir niteliğede sahiptir (Yayla; 2001: 175). Kalemiye'nin küçük bir grup portresi

çizmesini, doğal bir sürecin kendisini ifade etme biçimi şeklinde okumak gerekir. Zira Osmanlı devletinde ilgili yapılanma ilmiye ve seyfiye sınıfları etrafında şekillenirken 16.yüzyılla birlikte kalemiye sınıfı, ilmiye ve seyfiye sınıflarıyla birlikte kullanılmaya başlanmıştır: Bürokratlar, ilimadamları, askerler (Ünal; 1997: 20). Osmanlı devletinin kuruluşunu takiben hızla devasa bir imparatorluğa doğru yol alması farklı sonuçlar doğurmuştur. İmparatorluğa giden yolda; devlete ait her alan veya daha doğru bir anlatımla devlet ile irtibata geçirilebilecek her saha, dönüşümlerin ve değişimlerin zorunlu gerçekliğiyle kendini karşı karşıya bulmuştur. Sonuç olarak kalemiye; gittikçe çetrefilleşen devlet içi dinamiklerin de etkisiyle iktidarın kudretinin geldiği noktayı göstermek açısından, tam da olması gerektiği dönem ve zamanda kendine devlet içinde yer edinmiştir. Osmanlı devletinin yükseliş dönemi içerisinde kendine yer edinen kalemiye, zamanla büyüyerek devlet içerisinde bilhassa II. Mahmut ile beraber daha etkili bir konuma ulaşmıştır. Divan-ı Hümayun zaman içerisinde sahip olduğu konumunu Babıâli'ye bırakmış, bürokraside Babıâli içerisinde kendi geleceğini şekillendirmiştir. II. Mahmut döneminde Defterdarlık 'Maliye nezareti', Reisülküttaplık 'Hariciye nezareti' ve Sadaret Kethüdalığı 'Dâhiliye nezareti' olarak düzenlenmiştir. Bürokrasi açısından önemli diğer bir düzenleme de sadaretin 'mutlak vekillikten' çıkarılarak 'başvekâlete' dönüştürülmesidir. Dönemin bu ve benzer düzenleme ve değişiklikleri temelinde 'batı' bir neden olarak ileri sunulabilir fakat tek neden olarak betimlemek hatalı olacaktır. Nihayetinde II. Mahmut; "kalemiye zümresini kişisel kontrol araçları olarak görev yapacak şekilde yeniden teşkilatlandırmıştır" (Gültepe; 2009: 289). Dönüşümle birlikte ortaya çıkan nezaretleri ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

1-Hariciye Nezâreti-Dış İşlerinden Sorumlu Nazırlık-1836
2-Dâhiliye Nezâreti-İç İşlerinden Sorumlu Nazırlık-1837
3-Mâliye Nezâreti-Maliye İşlerinden Sorumlu Nazırlık-1838
4-Evkaf-ı Hümâyûn Nezâreti-Vakıflardan Sorumlu Nazırlık-1839
5-Ticaret ve Zirâat Nezâreti-Ticaret ve Tarımdan Sorumlu Nazırlık-1839
6-Zaptiye (Zabtiye) Nezâreti-Toplum Güvenliğinden Sorumlu Nazırlık-1846
7-Nafia Nezareti- Bayındırlıktan Sorumlu Nazırlık-1848
8-Maarif-i Umumiye Nezâreti-Eğitim İşlerinden Sorumlu Nazırlık-1857
9-Bahriye Nezareti-Donanmadan Sorumlu Nazırlık-1867
10-Defter-i Hakanî Nezareti- Tapu ve Kadastro İşlerinden Sorumlu Nazırlık-1871

11-Posta ve Telgraf Nezareti- Posta ve Telgraf Hizmetlerinden Sorumlu Nazırlık-1871
12-Adliye Nezareti- Adalet'ten Sorumlu Nazırlık-1878
13-Orman ve Meâdin Nezareti- Orman ve Madenlerden Sorumlu Nazırlık-1893
14-Harbiye Nezareti- Savaş İşleri, Milli Savunmadan Sorumlu Nazırlık-1908
15-Dâhiliye ve Sıhhiye Nezâreti –Sağlıktan Sorumlu Nazırlık-1914

Yukarıda nezaretlerin kuruluş tarihleri dikkate alınarak yapılan sıralamadan nezaretlerin doğasına dair belirli sonuçlar çıkartmak mümkündür. Bu bağlamda; ilk kurulan nezaretlerin Osmanlı devleti içerisinde köklerini belirgin bir şekilde tespit etmek mümkündür. Öyle ki; ilgili köklerin kullanılmasıyla bir yenilenmenin, bir dönüşümün gerçekleştiği sonucu, ortaya çıkan nezaretlerle kendini ispatlamaktadır. II. Mahmut'un ölüm tarihi olan 1839 senesinden sonraki nezaretleri ise II. Mahmut'un başlattığı değişim/dönüşüm ateşinin büyümesi olarak betimlemek tarihsel perspektifte mümkündür. Değişim ateşinin güçlenerek artmasındaki ana sebeplerden biri olarak da iktidara gelen padişahlar gösterilebilir. Öyle ki; II. Mahmut'un ölümünden sonra iktidara gelen iki padişah II. Mahmut'un oğulları olan Abdülmecid ve I. Abdülaziz'dir. Oğulların iktidarı toplam 37 sene sürmüştür. Yani II. Mahmut'un ölüm tarihi olan 1839'dan I. Abdülaziz'in ölüm tarihi olan 1876 tarihine kadar. Diğer taraftan saltanat kaldırılana kadar gelecek olan padişahlarda, Tanzimat Fermanını yayınlayan Abdülmecid'in oğullarıdır. İkinci Mahmut'tan sonra oluşturulan nezaretleri hem değişimin ve yenilenmenin bir sonucu hem de bu sonuçlar toplamından doğan ihtiyaçların beklentisi olarak tasvir edebiliriz. Örneğin; Posta ve Telgraf Nezaretinin oluşturulması bu kapsamda değerlendirilebilir.

2.2.1.2.Osmanlı Devleti Bürokrasisinde Reform

Osmanlı devleti bürokrasisinde reformun neden arzulandığına veya zorunlu hale geldiğine dair pek çok neden ileri sürülebilir. Fakat değişimin zorunluluğunun vahametini ve gerekliliğini genel çerçevede anlamak için tercüme odasının ortaya çıkışındaki etkenler yeterli örnektir: 1821 Yunan isyanı (Yunan bağımsızlık savaşı) çıktığında Rum kökenli tercümanlar bölgeden gerçekle herhangi bir bağı olmayan bilgilendirmeler yaparak farklı sıkıntıların doğmasına sebebiyet vermişlerdir. Bu sıkıntılar kapsamında Divan-ı Hümayun tercümanı Constantine Mourouzi'nin Yunan isyanı ile ilişkilendirilen bir takım eylemler gerçekleştirdiğinin tespiti ve neticede idam edilmesi en belirgin gelişme olarak sunulabilir. Benzer olayların yaşanması tercüme

alanında bir yenilenme ve değişimi zorunlu kılmıştır. Ayrıca, devletin geçmiş dönemlerde askeri anlamda hızla karar alarak çözüme gittiği benzer olaylar; yeni dönemde oluşan şartların ve yakın tarihteki yenilgilerin de baskısıyla farklılaşarak ikinci plana düşmüştür. Başka bir ifade ile askeri seçenekler başarılı sonuçlar sunabildiği müddetçe bir seçenek olarak değerlendirilir ve kullanılabilir.

Bütün olarak değerlendirildiğinde, Mourouzi'nin idamı akabinde aşama aşama Tercüme Odası hayata geçirilmiştir. Fakat yukarıda da değinildiği üzere devletin içerisinde bulunduğu durum öylesine çaresizdir ki; tercüman olarak kullanılmak üzere getirilen Bulgar dönmesi Bulgarzade Yahya Efendi ve oğlu Ruhu'l Din efendi tatminkâr sonuçlar üretemeyince yerlerine geçici olarak Rum Stavraki Aristarki getirilmiştir (Findley; 1980: 133). İlerleyen aşamalarda; Yahya Efendi ve Zenob Manneseh Babıâli de bulunan becerekli memurlara Fransızca eğitimi vermeye başlamışlardır. Nihayetindeyse; tercüme odası, 1821 senesinde lisan odası ve tercüme odası biçiminde oluşturularak, çalışmalarına başlamıştır (Aydın, 2007: 60).

Tercüme Odası ile ilgili olarak ortaya çıkmış olan bu sıkıntı(lar) farklı çıkmazları içinde barındırmaktadır. Osmanlı devleti varlığı süresince çok farklı milletlere hükmetmiş büyük bir imparatorluktur. Kendi topraklarına eklediği çeşitli devletlerin farklı problemleri için sunduğu 'ortak cevap' büyük oranda askeri temellere dayanmaktadır. Osmanlı Devletinin yüzyıllar boyunca sunmuş olduğu 'ortak cevap' devletleri kendi egemenliği içinde tutmasına kâfi gelirken, zamanla bu panorama değişmiştir. Elbette sunulan bu 'ortak cevap'; onlarca sene başarılı sonuçlar ürettiği için de devlet içinde çok büyük değişimler ve dönüşümlere gidilmemiştir. Gidilme gereği hissedilmemiştir. Osmanlı Devleti için ilk uyarı tarihler 1699 senesini gösterdiğinde Karlofça Antlaşması ile gelmiştir. Karlofça antlaşması Osmanlı için bazı ilkleri de beraberinde getirmiştir. Örneğin Osmanlı ilk kez toprak kaybetmiş ve yine ilk kez yabancı bir devletin arabulucu olarak faaliyette bulunmasına izin verilmiştir. Dahası Osmanlı yazınında eski Moskof Prensi biçiminde bahsedilen Rus Çar'ının çarlığı da kabul edilmiştir (Kurtaran; 2014: 412). Sonuçta; 1699 tarihinden itibaren büyük imparatorluk için hiçbir şey eskisi gibi olmamış, kayıpların ve/veya genel olarak devletin başarısızlığı olarak değerlendirilebilecek her yeni gelişme/sorun, farklı nedenselliklerin arkasına sığınılarak, içeriğinde yenilenme ve değişimin olmadığı farklı çıkmazlarda çözümler aranmıştır.

Osmanlı devlet bürokrasisi bütün olarak ele alındığında, III. Selim ile beraber reform ekseninde daha açık bir biçimde gözlemlenebilen değişim ve dönüşümün

öncesinde de dikkat çeken bazı çalışma ve gelişmelerinde önemli bir yeri vardır. Bu çalışma ve gelişmelerin başlıcalarını Nizam-ı Cedid (1793) öncesini dikkate alarak şu şekilde sıralamak mümkündür:

1-Fâtih Sultan Mehmet Han-'Kanunname-i Al-i Osman'
2-Koçi Bey-'Koçi Bey Risaleleri'
3-Kâtip Çelebi-'Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar'
4-Defterdar Sarı Mehmet Paşa-'Devlet Adamlarına Öğütler'

Kanunname-i Al-i Osman bir teşkilat kanunnamesidir ve dolayısıyla devletin teşkilat yapısı, bu yapı içerisinde yer alanlar, ilgili kişilerin konumları/görevleri gibi bilgilere ulaşılabilen bir nitelik taşır (Gökçe, 1990: 211). Başka bir ifade ile kanunname devlet teşkilatı kurallarını -örfi kanunları- içermektedir (İnalcık, 2016a: 69). Üç bölümden oluşan kanunnamenin; birinci bölümünde; veziriazam, şeyhülislam, divan üye ve hiyerarşisine yer verilirken ikinci bölümde; arz odası, has oda diğer saray görevlileri üçüncü bölümde; dirlikler, hitaplar, unvanlar gibi bilgilere yer verilmektedir (Hassan, 2012: 190-205). Bu bağlamda Fatih Kanunnamesi, Kanun-ı Kadim olarak da anılan kanunname; reform açısından değerlendirildiğinde, Osmanlı bürokrasisini iş bölümleri çerçevesinde yazılı olarak yapılandıran, organize eden, devletin ihtiyaçları doğrultusunda teşkilatlanmasına katkı sağlayan yönleri de kendisinde barındırmaktadır. Ayrıca belirtilmelidir ki; kanunnamede Osmanlı bürokrasisindeki konumlarından bahsedilen veziriazamdan, saray görevlilerine kadar yapılan her türlü tanımlama, kişilere 'memur' olmaktan ziyade 'padişahın hizmetkârı' olarak bir anlam yüklemektedir. Dahası Mardin, bu kişilere kanunnamelerin çizdiği sınırlar dâhilinde bir kariyer yüklendiğini fakat bahsi geçen kariyerin Weber'in kariyeri olmadığını belirterek bu kişilerin padişah nezdinde köle değilse dahi 'kul', 'gulam' olduğuna dikkat çekmektedir (Mardin, 2013: 22-24).

Öncelikle belirtmek gerekir ki; Koçi Bey, Kâtip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın yukarıda belirtilen eserleri 'ağırlıklı olarak' bir yandan kötü yönetimin ve duraklamanın nasıl ortadan kaldırılabileceğine dair cevaplar verirken diğer yandan ise, devlette yaşanan yozlaşma ve yönetim problemlerine karşı nelerin yapılabileceğine dair tavsiyelere yer vermektedir (Eryılmaz, 2014: 72). Uzun yıllar Osmanlı devletine hizmet eden ve nitelikli devlet adamı olarak anılan Koçi Bey; yazmış olduğu risalesinde genel olarak mülki, bürokrasi, askeri, ilmi teşkilatlanmada

yaşanan problemler ve devlet görevlilerinin rüşvet ile iş görmesi gibi sorunlara değinerek bu ve benzer alanlarda yaşanan problemlerin aşılması ile düzenin sağlanabileceğini işaret etmektedir (Yayman, 2008: 50-62). Koçi Bey devletteki bozulmanın ve yozlaşmanın temel sebebini, devleti uzun yıllar güçlü kıldığı düşünülen 'kaidelerin' göz ardı edilerek, tebaanın yeniçeri ve/veya tımarlı sınıfına dâhil olmasındaki engellerin kaldırılmasında bulmuştur (İnalcık, 2016b: 42-46). Koçi Bey Osmanlının 'önceki zamanlarında' İslam askerinin az sayıda fakat kudret ve disiplin içinde olduğunu vurgularken bozulmayla askerin 'geçmişteki' niteliğini kaybettiğini belirtmiştir (Koçi Bey, 2008: 60-61). Risale incelendiğinde Koçi Bey'in pek çok defa 'geçmişteki' uygulamalara değindiği ve uygulamaların pozitif yönlerini vurguladığı görülmektedir. İlgili çerçevede değerlendirildiğinde Koçi Bey'in 'kadim kanun' kavramını risalesinde sık sık dile getirdiği tespit edilebilmektedir: "A-Her birinin 'kadim kanuna' göre yararlı cebelileri ile eşmesi için yüce ferman çıka, B-'Kadim Osmanlı kanunlarına' gereği gibi riayet edilir, C-Eski 'kaideyi' gözetmedi, D-'Kadim kanunda' ne kadar zeamet ve tımar verildiyse yine o kadar verilip tayin oluna" (Koçi Bey, 2008: 78-90). Bu bağlamda denilebilir ki; Koçi Bey, Osmanlı devletinin içinde bulunduğu problemleri sonlandırmanın çözümünü, geçmişte uygulanan 'kaidelerin', yöntemlerin tekrar canlandırılmasında ve etkin bir şekilde uygulanmasında bulmaktadır.

'Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar' isimli eserini asker-hazine-reaya şeklinde sınıfladığı üç bölümden oluşturan Kâtip Çelebi, devletteki çözülmeleri doğal bir süreç olarak kabul ederek devletin er ya da geç sonlanacağını ileri sürmektedir (Eryılmaz, 2017: 37-40). Er geç devletin sonlanacağını düşünmesinin arkasında yatan sebep, Kâtip Çelebinin siyaset ve toplumu insan bedeni ile benzeştirmesinden kaynaklanmaktadır (Ortaylı, 2008: 390-393). Kâtip Çelebi; insanı "gelişme yaşı, duraklama yaşı ve gerileme yaşı" şeklinde; devleti ise "gelişme çağı, duraklama çağı, gerileme çağı" biçiminde sınıflandırdıktan sonra "zayıf yapılı bir kişinin çöküşünün, sağlam yapılı bir kişiden daha önce gerçekleşeceğine" vurgu yapmaktadır (Kâtip Çelebi, 1982: 20). Bu bağlamda devletin yapısının 'sağlamlaştırılması' gerekliliğine dikkat çekilmekte ve doğru adımların atılması zorunluluğu doğmaktadır. Kâtip Çelebi bu durumu; "yaşlıya iyi gelen ilacın, emzikteki bebeye bir faydası yoktur" şeklinde ifade etmiştir (Kâtip Çelebi, 1982: 21). Fakat nihayetinde devleti bekleyen sonun geciktirilebileceği, ama büsbütün ortadan kaldırılamayacağını da baştaki sınıflandırmasında açıkça belirtmiştir.

Defterdar Bakkalzade Sarı Hacı Mehmet Paşa İstanbul doğumlu olup, toplum içinden yetişmiş bir devlet adamıdır. Bir bakkalın oğlu olduğu bilinmekle birlikte yaşamının ilk yıllarına dair kesin bilgiler mevcut değildir. Defteri Mehmet paşanın 'Devlet Adamlarına Öğütler' adlı eserini değerli kılan şeylerin başında onun 18.yüzyılın ilk çeyreğinde defterdarlık makamında zaman zaman bulunmuş olması, bir dönemse beylerbeyi olarak görev yapmış olması gelmektedir. Bu sebeple devlet teşkilatı içerisinde yer alan memurlarla ilgili ahlaki ve manevi yozlaşmayı yakinen gözlemleme fırsatı bulmuş, elde ettiği kazanımlar neticesinde memurlarda tespit ettiği problemleri, Osmanlı devletindeki problemlerin temel kaynaklarından birisi olarak görmüştür. Koçi Bey'e benzer biçimde geçmişle kendi zamanını kıyaslamakta bir nevi ölçü olaraksa Sultan Süleyman dönemini almaktadır. (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1969: 4-7). Örneğin; Sultan Süleyman'ın reaya ile ilgili düşüncelerine şu şekilde değinmiştir:

> Mekânı cennet ola merhum ve mağfur Sultan Süleyman Han Hazretleri Allah'ın rahmetleri onun üzerine yağsın bir gün yüce meclislerinde Has yakınlarına inciler saçar gibi hitap ederek: "Âlemin velinimeti kimdir" diye buyurduklarında: Hepsi bir ağızdan "Besbelli ufukların Padişahı ve her şeyin sahibi Sultanımız hazretleridir" deyince has yakınlarından çıkan bu sözü; insaf sahibi padişah kabul etmeyip "Velinimet filhakika reayadır ki: Onlar ziraat ve çiftçilik emrinde huzur ve istirahati kendilerine haram ederek, edindikleri nimetler ile bizi doyururlar" diye buyurmuşlardır (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1987: 94)

Dokuz bölüm ve iki ekten oluşan eserinde sadrazam, hazine defterdarı ve makam sahiplerinin davranışları, rüşvetin zararları, cimrilik, cömertlik ve reayanın halleri gibi başlıklara yer vermiştir. Nihayetindeyse Defteri Mehmet Paşa dostlarının kıskançlığı ve tuzakları sonucu idam edilmiştir (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1969: 7-10). Eserinde dostlarla ilgili şu düşüncelere yer vermesi ise anlamlıdır: "Gerçi bu zamanda sadık dost gayet azdır. Heman belki yok gibidir…" (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1987: 132-133).

Batıdan uzak kalan bu çözüm çıkmazları III. Selim'in iktidarı zamanında farklılaşmaya başlamıştır. Öyle ki; III. Selim "Osmanlı tarihinde ilk defa olarak Viyana, Berlin, Paris ve Londra'ya daimi elçiler atamıştır" (Şimşek; 2006: 96). III. Selimin bürokrasiyi bu şekilde kullanması, devlet bürokrasisinin uluslararası geleceğine atılan parlak adımlardan birisi olarak değerlendirilebilir. Görev yeri yabancı devletlerin toprakları olan bürokratik atamalardan beklenen esas hedef, batının elde etmiş olduğu gelişmeleri tespit etmek ve farklılıkların ortaya çıkarılarak

telafisinin sağlanması yönünde adımlar atmaktır. Tam da böylesi çabaların olduğu bir dönemde arzulanan eylemin/eylemlerin izahı biçimlenir: Nizâm-ı Cedîd (Yeni Düzen) veya Nizâm-ı Cedîd Hareketi. Nizâm-ı Cedîd kavramı ile bir üst aşamaya taşınan adımlar/hedefler bilhassa ve beklenebileceği gibi ilk olarak askeri çizgide şekillenmiştir. Nizâm-ı Cedîd veya Nizâm-ı Cedîd Ordusu olarak ifade edilen bu başlangıç, tarihte her zaman görülen ve gelecekte de görülebileceği gibi yeniliğe ve dönüşüme direnen güruh veya güruhlar tarafından çok uzun soluklu bir varlık gösteremeyerek Kabakçı isyanı ile çalışmalarını sonlandırmıştır. Fakat 1807 senesinde gerçekleşen Kabakçı Mustafa İsyanı dolayısıyla Nizamı Cedid çalışmaları sonuçsuz bırakılmış olsada gelecekteki ıslahatçılar için örnek olmuştur (Ünal; 2003: 273). Bu bağlamda; Osmanlı devletinde bürokratik reform çerçevesinde köklü değişiklikler düşünüldüğünde sırasıyla şu başlıklar ön plana çıkmaktadır: Senet-i İttifak-1808, Tanzimat Fermanı-1839 (Gülhane Hatt-ı Hümayunu), Islâhat Fermânı- 1856 (Islâhat Hatt-ı Hümâyûn-û), I.Meşrutiyet/Kânûni Esâsî-1876 ve II. Meşrutiyet-1908.

Sened-i İttifak 7 Ekim 1808-(Charter of Alliance of 1808-Deed of Agreement of 1808)

19. yüzyılın ilk çeyreğinde padişahın mutlak olan yetkilerinin sınırlandığı bir gelişme olarak karşımıza çıkan Senet-i İttifak ikinci meşrutiyetten tam olarak 100 yıl önce gerçekleşmiş olmasıyla da dikkat çekicidir. Bilhassa Osmanlı devletinin son 114 (1808-1922) yılı dikkate alındığında önceki gelişmelerin sonrakilerin gerçekleşmesi için gerekli olan ön şartları sağlamada etkili bir rol oynadığı açıktır. Örneğin III. Selim'in reform paralelinde uygulamaya çalıştığı değişimler, dönüşümler II. Mahmut'un yapacakları için ön koşul/hazırlık niteliği taşımaktadır. Sened-i İttifak'ın oluşum sürecinde öne çıkan şahısları şu şekilde sıralamak mümkündür: III. Selim, IV. Mustafa, II. Mahmut, Alemdar Mustafa Paşa, Kabakçı Mustafa. Kabakçı Mustafa isyanı ile tahttan indirilen III. Selim yerine IV. Mustafa tahta çıkarılmış, sonrasında III. Selim'i destekleyen ve tahta tekrar çıkarmak isteyen Alemdar Mustafa Paşa III. Selim öldürülünce, II. Mahmut'un tahta çıkarılmasına destek olmuştur. Alemdarın vermiş olduğu desteğin Sened-i İttifak'ın gerçekleşmesinde büyük etkisi olduğu düşünülebilir. Zira Alemdar Mustafa Paşanın ayan olması ve II. Mahmut tarafından sadrazam olarak görevlendirilmesi sonrasında ayanların katılımı ve Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa'nın başkanlığında bir toplantı gerçekleştirilmiştir (Pamir, 2004: 73-74). Toplantı neticesinde ise Sened-i İttifak ortaya çıkmıştır. Arka planına

baktığımızda devletin merkezi olarak nitelendirilen yeteneğinin/etkisinin giderek zayıflaması üzerine, durumun beklenen sonucu olarak yerel olarak konuşlanmış bulunan belirli gruplar mevcut merkezi zayıflığı kendi lehleri dâhilinde kullanmışlardır. Gruplar içinde öne çıkan ve ayanlar olarak betimlenen kişilerin/grupların benzer şekillerde merkezin istemeden de olsa sunduğu boşlukta ilerlediği ve bilhassa yerel anlamda ön plana çıktığı söylenebilir. Gelişmeler bütününde; tahmin edileceği üzere ayanların güçleri sürekli olarak artarak devam etmiş ve nihayet yerel sınırları aşarak merkeze müdahil olabilecek kudreti kendilerinde bulacakları bir safhaya ulaşmıştır. Öyle ki; padişahın Alemdar'ı sadrazamlığa ataması gelinen noktayı özetler niteliktedir.

Sened-i İttifak ile padişahın mutlak iktidarının kısıtlandığı kesin olarak ifade edilebilir/yorumlanabilir. Bu bağlamda; Sened-i İttifak ile ilgili ileri sürülen yorumların pek çoğu hatalı ve bir anlamda eksik olarak değerlendirilebilir. Bu durum ise Sened-i İttifaka ait tam, eksiksiz ve padişahca onaylanmış bir metne ulaşılamamasına dayandırılabilir (Akyıldız; 1998: 213). Diğer taraftan Sened-i İttifakla ilgili bir diğer dikkat çekici durum ise zafer, fetih, din gibi geleneksel değerlere yapılan vurgudur (Akşin; 1992: 115). Geleneksel değerler ile ifade edilmek istenen; Sened-i İttifak'ın ana beklentilerinden birisi olarak, birlik ve beraberliğin sağlanabilmesi, devlet düzeninin önceki güçlü dönemlerine taşınabilmesine duyulan arzudur. II. Mahmut her ne kadar Sened-i İttifakı onaylamış olsa da, belgenin giriş bölümünde[54] Kur'an-ı Kerim den yapılan alıntı anlamlıdır: Enfal 8/63[55]. Sonuç olarak denilebilir ki; Sened-i İttifak ile beraber hem merkezin hem ayanların hem de halkın belirli beklentileri karşılanmıştır: Padişahın ve devletin otoritesini herkesin kabul etmesi (şart 1), ayanlara yönelik Sadrazamın keyfi eylemlerinin önlenmesi (şart 4), halkın vergilendirilmesinde ölçülü davranılması (şart 7) (Gözler; 2007: 14). Gelişmeler dikkatle incelendiğinde Sened-i İttifak sonrası dönem de bürokratik reformların hızla uygulamaya konulduğu bir döneme girildiği gözlemlenmektedir. Reformlar yeniçeri ocağının kaldırılmasından, devlet memurlarına maaş bağlanmasına

[54] Bismillahirrahmanirrahim; Suret-i Hatt-ı Hümayun; Esta'izubillah, lev-enfakte mâ fi'l-arzı cemi'an mâ ellefte beyne kulûbihim ve lâkinnellahe ellefe beynehum (Akyıldız; 1998: 215).

[55] Eğer yeryüzünde her ne varsa hepsini bu maksatla sarf etmiş olsaydın, yine de onların kalblerini birleştiremezdin, fakat Allah onları birleştirdi. Hiç şüphesiz Allah, izzet ve ululuk sahibi, her işte üstün ve mutlak galip olandır, her hüküm ve icraatında pek çok hikmetler bulunandır (Enfal 8/63) (Ünal; 2013: 486).

uzanan geniş bir alana yayılmıştır. Diğer taraftan etkileri göz önüne alındığında Sened-i İttifak sonrası bürokratik reformları şu şekilde daraltabilmek mümkündür:

> Yeniçeri Ocağı'nın (Vaka'yı Hayriye) Kaldırılarak Yerine Asakir-i Mansure-i Muhammediyye'nin Kurulması (1826)
> Dîvân-ı Hümâyun'un Kaldırılarak Nezâretlerin Kurulması (1826)
> Osmanlının İlk Resmi Gazetesi Takvim-i Vekayi'nin Yayınlanması (1831)
> Reis-ül Küttablığın Yerini Umur-ı Hariciye Nezaretinin Alması (1836)
> Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliyenin Kurulması (1837)

II. Mahmut döneminde ilköğretimin zorunlu hale getirilmesi, devlet memurlarının maaşa bağlanması, Tımar ve Müsadere usullerinin kaldırılması ve askeri amaçlı da olsa sadece erkeklerin sayıldığı bir nüfus sayımından bahsetmek mümkündür. Eğitim alanında ise Enderun kaldırılırken, Mekteb-i Maarif kurulmakta; Medreselerin yanı sıra Mektebi Tıbbiye, Mektebi Harbiye gibi modern eğitim imkânları sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat yukarıda sayılan dönemin reform ve benzer nitelikteki dönüşümlerin/gelişmelerin ortaya çıkabilmesi ve gerçekleştirilebilmesi için ilk ve en önemli reform olarak gösterilebilecek en kuvvetli gelişme: Yeniçeri ocağının kaldırılmasıdır. Ocağın kaldırılması öylesine ciddi bir gelişmedir ki; olayın üzerinden onlarca yıl geçmiş olmasına rağmen Vaka'yı Hayriye olarak anılmaktadır. Bir diğer bürokratik reform da Dîvân-ı Hümâyun özelinde gerçekleşmiştir. Dîvân-ı Hümâyun; hem Türk devletlerinde hem de İslam devletlerinde benzer özelliklere sahip yapılara olan benzerliği ile tarihte kolaylıkla tespit edilebilecek özgünlüğe sahip köklü bir bürokratik yapılanmaya sahiptir. Dîvân-ı Hümâyun'un esas amacı devletin üst düzey kararlarının alındığı askeri, mali, idari vb. konularda hizmet vermeye yönelik iken, zamanla fonksiyonunu kaybederek Nezâretlerin kurulmasıyla sonlanan bir geçmişe sahiptir. Netice itibariyle; II. Mahmut, iktidarı süresince büyük ve köklü değişiklikler yaparak Osmanlıda dönüşü olmayacak bürokratik reformları başarı ile uygulamış ve devletin sonraki dönemlerini şekillendirecek biçimde değişikliklere gitmekten kaçınmamıştır. Dönemin içinde bulunduğu karmaşayı ve her an her şeyin gerçekleşebilme ihtimalini Ortaylı şu tespitiyle ifade etmektedir: "19. yüzyılda saltanatları esnasında vefat eden sadece II. Mahmut ve oğlu Sultan Abdülmecid Han'dır" (Ortaylı, 2008: 184). II. Mahmut 19.yy itibariyle saltanatında vefat eden iki kişiden biri olmakla kalmamış aynı zamanda eğitim, din, yönetim gibi alanlarda

gerçekleştirdiği bürokratik reformlarla da bir sonraki aşamaya gerçekleşme imkânı sunmuştur: Tanzimat Fermanı.

Tanzimat Fermanı-3 Kasım 1839 (Gülhane Hattı Hümayunu-Tanzimatı Hayriye-Gülhane Hattı Şerifi- The Rescript of Gülhane- Imperial Edict of Gülhane- Imperial Edict of Reorganization)

1839-1876 senelerinde Osmanlı devletinde gerçekleştirilen ve topluma çeşitli deüzeylerde yansımaları olan yasama faaliyetleri ve reform olarak değerlendirilebilecek değişim, dönüşümlerin yaşandığı dönem Tanzimat dönemi olarak ifade edilebilir. Hem ülke içindeki hem de ülke dışındaki unsurların şekillendirdiği Tanzimat, Osmanlıya dair reform ve dolayısıyla değişim, dönüşüm süreçlerinin dikkat çekici bir aşamasını kapsar (Altan, 1998: 4). Fermanın ilanının hemen öncesinde Osmanlı devletinin içerisinde bulunan çetrefilli durumuna bir yenisi daha eklenerek iktidara, o tarihte çok genç olan Abdülmecid gelmiştir. Abdülmecid Osmanlı devletinin yaşamakta olduğu problemleri çözebilmek için yeterli deneyime sahip değildi zira sadece 18 yaşındaydı (Karal, 2007: 169). İç ve dış siyasi gelişmelerin etkisinin yanında yaş itibari ile çok genç bir padişahın karanlık olarak yorumlanacak bir dönemde tahtta olmasının Tanzimat Fermanını kolaylaştırdığı ileri sürülebilir. Zira padişah; Meclis-i Valâ-i Ahkâm-i Adliye olarak bilinen "meclisin Tanzimat esasları dâhilinde kararlaştıracağı kanunlara "müsaade edeceğine" ve değiştirilmesini "tecviz buyurmayacağına" resmen yemin etmiştir" (İnalcık; 1943: 5). Tam olarak bu yemin ve fermanın içeriğinde vaat edilen birtakım haklar, Tanzimat Fermanının anayasal gelişmeler bağlamında Senet-i İttifaktan sonra ikinci sırayı almasının temel nedenini oluşturmaktadır. Tanzimat fermanının değişik yerlerinde tanıdığı haklar ve benimsediği ilkeler şu şekilde özetlenebilir:

1-Mali güce göre vergi ilkesi 2-Devlet harcamalarının kanuniliği ilkesi
3-Irz ve namus dokunulmazlığı 4-Ceza yargılamasına ilişkin güvenceler
5-Askere almada adalet ilkesi 6-Can güvenliği
7-Mülkiyet hakkı 8-Eşitlik İlkesi
9-Kanunun üstünlüğü ilkesi (Gözler, 2007: 15-16).

Yukarıda sıralanan ilkeler dikkate alındığında Tanzimat Fermanının; 10 Aralık 1949 tarihinde BM (Birleşmiş Milletler) tarafından kabul edilen 30 maddelik İnsan

Hakları Evrensel Bildirgesi ile benzer özellikler taşıdığı ortadadır. Bu yönü ile fermanının dikkat çekici ve hakkının teslim edilmesi gereken bir öneme sahip olduğu açıktır. BM'nin düzenlemiş olduğu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, dünya için ne denli güçlü bir reformu ifade ediyorsa, Osmanlının BM'den tam olarak 110 sene evvel gerçekleştirdiği Tanzimat Fermanı da, hem Osmanlı hem de dünya için en az İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi kadar güçlü bir reformu temsil etmektedir.

Fermanın sunduğu ilkeler bütününün sağlıklı bir biçimde yaşam alanı kazanabilmesi için ise bürokratik reformlar kapsamında değerlendirilebilecek yeni kurumlar ve oluşumlara gidilmiştir. Öyle ki; "II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerinde merkezi yönetimde yapılan düzenlemelerle, çalışmaları belli bir uzmanlık alanı ile sınırlı olmayan eski kurumların yerine, yeni ihtiyaçları karşılamak üzere uzmanlık gerektiren birimler kurulmuştur" (Akyıldız, 1995: 221). Kararların tek bir kişiden ziyade meclisler aracılığıyla daha sağlıklı bir konuma taşınmasının da hedeflendiği bu dönemde merkezileşmenin kısmen de olsa güçlendiği ileri sürülebilir. Merkezileşmenin güçlenmesi ise bürokrasinin güçlenmesini yansıtabilmektedir. Bu bağlamda ilgili dönemde bürolar, birimler kurulmuş ve hem yönetim hem dolaşan belge sayıları artmıştır (Akyıldız, 1995: 222-223).

Osmanlı bürokrasisinin dikkat çeken gelişmelerinden birisi olan ilk defa kâğıt para (kaime) kullanılması Tanzimat Fermanının ilan edildiği ilk yıllara dayanmaktadır. Dönem itibariyle başta mısır ile olan savaş başta olmak üzere hem diğer askeri harcamalar hem de Tanzimat öncesi ve sonrası reformlarda kullanılan hazine kaynakları, içinden çıkılamayacak bir hal alarak reformlara kaynaklık edemez hale gelmiştir. İşte tam olarak böylesi bir ortamda başta reformlara kaynaklık etmek üzere devletin her türlü ihtiyacına cevap üretebilmek adına kâğıt para kullanılması el ile hazırlanan örnekleri ile Osmanlı hayatına girmiştir. El ile hazırlandığı için zamanla kolaylıkla kopyalanabilen bu ilk örnek kaimelerin yerini zamanla basılı olanlar alsa da sahteciliğin önüne tam olarak geçilememiştir. Nihayetinde kaime 1840'lı yıllarda iç borç benzeri bir amaçla çıkarılarak zor durumdaki hazineyi rahatlatmayı hedeflemiştir. Fakat Babıâli ekonomik yapılanmada kaimeyi borç sınırlılığı içerisinde değerlendirerek muhtemel işlevselliklerini sınırlamıştır (Kayral, 2012: 34). Elbette devlet borcu olarak görülmesinin altında yatan ana neden kaimelerin büyük bir kısmının faizli olarak çıkarılıyor oluşudur. Sonuç olarak kaimelerden istenen verim alınamayarak bir süre sonra tamamen kaldırılmıştır. Bürokratik yapılanmanın yeterli seviyelere ulaşamadığı, kontrol ve denetim süreçlerinin etkin olarak yürütülemediği

kaime basılması gibi çözüm arayışları, beklendiği gibi daha büyük yaralar açarak kapanmaktadır. Kaimelerin kaldırılması başta olmak üzere çeşitli nedenlerle ilgili dönemde sağlanan kaynağın dış borçlar olarak belirginleşmesi öylesine büyümüştür ki ilgili borçlar ancak 1954 senesinde bitirilebilmiştir (Kayral, 2012: 30). Bürokratik örgütlenmeleri ve günümüz bürokrasi anlayışına yakın olarak değerlendirilebilecek ve kuruluş tarihleri Tanzimat Fermanının hemen sonrasına rastlayan diğer iki önemli adım da İlk Posta Teşkilatı (1840) ve Polis Teşkilatının (1845) kuruluşudur. İlk posta teşkilatı; "hiç şüphesiz yalnızca devlet haberleşmesini temin için çalışmış olan "ulak-menzilhane" teşkilatının, avrupa örneğine göre yeniden düzenlenmesiyle kurulmasıdır" (Yazıcı, 1992: 334). Avrupa örneği ile dikkat çekilmek istenen nokta posta teşkilatından sadece devletin değil halkın da faydalanmasını temin etmektir. "Böylece Osmanlıda haberleşme denilince akla ilk gelen "ulak-menzilhane" sistemleri "posta nezareti" adıyla yeniden düzenlenerek, halka hizmet sunan yeni bir kuruluş konumuna gelmiştir" (Tural, 2007: 147). Çalışma sahasının merkezinde halk olan ve halka hizmet etmeyi ana amaç edinen bir diğer bürokratik yapılanma olarak polis teşkilatı gösterilebilir. Fermanda belirtildiği üzere can, mal, ırz güvenliği temininin sadece yazılı bir metin olarak kalmadığı ve fermanda sıralanan ilkelerin arkasını doldurabilmek için yapılan çalışmalardan birisi olarak da bu teşkilatlanma konumlandırılabilmektedir. Zira "Gülhâne Hatt-ı öncesi devletin en büyük problemlerinden birisi iç güvenlikti ve imparatorluk merkezi denetiminin olmaması sebebiyle asayişi sağlamada büyük sıkıntılar yaşamaktaydı" (Sönmez, 2005: 260). Polis Teşkilatının kurulmasıyla; hem asayiş sıkıntılarını bertaraf edebilmek hem de fermanda belirtilen ilkelere 'geçerlilik' ve 'gerçeklik' kazandırmak amacına, sınırlıda olsa ulaşılmıştır. Posta teşkilatının bürokratik açıdan örgütlenişi ve taşra da dâhil hizmet sunduğu alanların genişlemesi ile başlayan büyük diyebileceğimiz bürokratik yapılanmalar, polis teşkilatı ile devam etmiştir. Fakat polis teşkilatı; posta teşkilatına göre rütbe dereceleri gibi hiyerarşik bir yapılanmayı daha net sunabildiğinden bürokratik varlığının gerçekliği daha kolay tasavvur edilebilir. Bu durumu en net biçimde ortaya koyan ise 1845 tarihindeki kuruluşundan itibaren kullanılan pek çok polis teşkilatı rütbesinin 21.yy Türkiye'sine kadar uzanabilmiş olmasıdır. Öyle ki; "emniyet müdürü, emniyet amiri, komiser gibi temel rütbe isimlerinin Osmanlı bürokrasisinden, Cumhuriyete intikal ettiği anlaşılmaktadır" (Akkaya, 2013: 59). Diğer taraftan teşkilat personeline hiyerarşi gözetilerek ücretler ödenmekteydi.

Örneğin “Ekim 1910 itibarıyla Baş komiser aylık 1000 kuruş maaş alırken düz bir polis memuru 400 kuruş almakta idi” (Orat ve Yılmaz, 2012: 15).

Islahat Fermanı-18 Şubat 1856 (Islâhat Hatt-ı Hümâyûn-û- The Imperial Reform Edict-The Rescript of Reform)

Tanzimat Fermanının üzerinden henüz 17 sene geçmiş, fermanın ilkelerinin ve içeriğinin etkinliği Osmanlı devleti topraklarında tam olarak sağlanmaya çalışılırken, Islahat Fermanı adıyla yeni bir ferman ilan edilmiştir. Ettirilmiştir. Ferman her ne kadar Osmanlı topraklarında ve Osmanlı idaresi tarafından ortaya konulmuş olsa da ülke dışından fermanın yayınlanmasına kaynaklık eden çeşitli sebeplerin varlığından söz edilebilir. Zira “1853-55 Kırım Savaşı ve sonrasında, 25 Şubat 1856 tarihinde toplanan Paris Kongresi, Islahat Fermanı’nın ilan edilmesinin esas sebebidir” (Erdem, 2010: 329).

Islahat Fermanının şekillenmesin de rol alan aktörler şu şekilde sıralanabilir: Rusya, Kırım Savaşı, İngiltere, Fransa, Osmanlı. Islahat Fermanından üç sene evvel Rusya ile Osmanlının karşı karşıya geldiği Kırım savaşında, Osmanlının İngiltere ve Fransa’nın desteğini alması ile Rusya kişisel hayallerinden vazgeçmek zorunda bırakılmış ve devamında Kırım savaşı sona ermiştir. Savaşın ve daha doğru bir ifade ile savaş sonrasının dolaylı bir sonucu olarak; beklenildiği üzere Islahat Fermanının şekillenmesinde, İngiltere ve Fransa devletlerinin ağırlığı azımsanmayacak boyutlarda kendine yer bulmuştur. Gelişmelerin doğal çıktısı olaraksa Osmanlı devleti sınırları içinde yaşayan azınlıklar, bilhassa Islahat Fermanı ile pek çok alanda yeni olarak nitelendirilebilecek hak ve imkânlara kavuşmuşlardır. Öyle ki; artık gayrimüslimlerin hem memur olmalarının hem de memurlukta yükselmelerinin önünde kısıtlayıcı herhangi bir kural veya kanun kalmamıştır (Kılıç, 2012: 131-132). Sonuç olarak; “Islahat Fermanı, hukuk başta olmak üzere birçok alanda, bütün Osmanlı tebaasının birbirine eşit kabul edildiği bir toplumsal düzen öngören bir belge niteliğindedir” (Gümüş, 2008: 236). Başta toplumsal düzen olmak üzere, Osmanlı bürokratik sistemi açısından Islahat Fermanı imkânı ile gerçekleştirilen düzenleme ve yenilikleri şu başlıklar etrafında aşağıda verilen kronoloji itibariyle gözlemlemek mümkündür:

1-Kanunnâme-i Arazi (1858), İstanbul’da Mekteb-i Mülkiye’nin Kurulması ve Sivil Yönetici Sınıfın Yetiştirilmesi (1859),

2-İdare-i Vilâyet Nizamnâmesi ile Yeni İdari Yapının (Vilayet, Liva, Kaza, Köy) Oluşturulması (1864),

3-Meclis-i Valay-ı Ahkâm-ı Adliye'nin Kaldırılarak, Şura'yı Devlet (Danıştay) ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliyenin (Yargıtay) Kurulması (1868).

Yönetim, yargı, eğitim ve arazi temaları çerçevesine sığdırılabilecek yukarıdaki sıralama, bütün olarak değerlendirildiğinde, batı etkisini de bünyesinde taşıyan değişmez bir düşünce şablonuna ulaşabilmek mümkündür. 1858 tarihli Kanunnâme-i Arazinin "içerik olarak dini ve yerli, şekil açısından 'batılı' olduğu söylenebilir" (Yazıcı, 2014: 455). Başka bir ifade ile kanunname geçmişten itibaren oluşagelen şer'i ve örfi kuralların dönem içindeki şartlarda gözetilerek ve gerekli değişikliklerin yapılarak batılı bir üslupla düzenlenmesidir. "Bu doğrultuda 1858 tarihli Arazi Kanunnamesinden önce her eyalet için ayrı ayrı kanunname çıkartılırken, 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi ile toprak sistemi ayrıntılı ve toplu bir şekilde düzenlenerek, yeni esaslara bağlanmıştır" (Şahin, 2012: 436). Bürokratik açıdan değerlendirildiğinde; "Arazi Kanunnamesi, devlete ait her bir toprak parçasını vergilendirmek, arazi gelirlerini kontrol altına almak, toprak üzerinden güçlü bir merkezi otorite kurmak, yani devletin sahip olduğu toprakların sıkı merkezî bürokratik kontrolünü sağlamak gibi çok önemli amaçlara haiz olarak çıkarılmıştır" (Gümüş, 2013: 172-173). Kanunname incelendiğinde hemen kanunnamenin başlangıcında Osmanlı arazisi olarak tanımlanan arazi bütünü beş ana kısımda betimlenerek devam eden maddelerde bu tasnifin detaylandırılması yapılmıştır. Toplam 132[56] maddeden oluşan yapısı dikkate alındığında ise kanunname ile mümkün olduğunca kapsamlı bir kontrolün sağlanmak istendiği sonucuna kolaylıkla ulaşılmaktadır. Fakat elbette madde sayısının çokluğu daha çok bürokrasi ve bürokratik işlem anlamlarını da kendinde taşımaktadır. Merkezi otorite gücünün ve merkezi kontrolün etkin bir nitelikte devamlılığının sağlanması ise bahsi geçen bürokratik işlemleri ve bürokrasiyi istenen şekliyle icra kabiliyetine sahip, gerekli donanımı edinmiş insan gücü gerektirir: Mekteb-i Mülkiye. Tanzimat ve Islahatla beraber gelişen ve genişleyen devlet yönetim mekanizmasının ve bürokrasisinin ihtiyaç duyduğu sivil yönetici sınıf 1859 senesinde kurulan Mekteb-i Mülkiye ile karşılanmaya çalışılmıştır. "Mektep 1859 yılında öğretime başlamış ve ilk Mülkiye, Rüştiye ile İdadi arasında iki yıllık bir orta öğretim

[56] Suret-i hatt-ı hümâyûn (Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, 2014: 103-129).

kurumu olmuştur. Mülkiye, 4 Aralık 1877'de geliştirilmiş, üç sınıfı idadi, iki sınıfı yüksek olan bir yüksekokul hüviyetine dönüşmüştür" (Serin, 1985: 9). Mektebin ülke ve devlet üzerindeki yararları sadece Osmanlı dönemiyle sınırlı kalmamış isim, yer değişikliği gibi ufak değişikliklerle benzer ihtiyaçların karşılanması maksadıyla Cumhuriyet döneminde de hizmetleri devam etmiştir. Mektep Cumhuriyetin ilanından sonra, "1936 yılında Ankara'da yapılan yeni binasına taşınmış, bu binada aynı yıl 'siyasal bilgiler okulu' olarak öğretime başlamıştır" (Öztürk, 2007: 28). Mekteb-i Mülkiye; Osmanlıda, batı kaynaklı gelişmelerde göz önüne alınarak gerçekleştirilen dönüşümlere paralel biçimde, özellikle bürokratik kadrolar için hayati olarak değerlendirilebilecek bir boşluğu kapatmıştır. Cumhuriyetin ilanından 16 gün önce başkentin Ankara olarak belirlenmesinin kısmi etkisiyle de Mekteb-i Mülkiye'nin yeni adresi Ankara olurken, kuruluş amacına hizmet eden şekliyle Mektep Cumhuriyette de yerini almıştır.

Bürokratik paradigmada dönem itibari ile öne çıkan bir diğer gelişme olarak ise 1864 tarihli 'İdare-i Vilâyet Nizamnâmesini' göstermek mümkündür. "1864 Kasımında yürürlüğe konulan Vilayet Nizamnamesi II. Mahmut devrinden itibaren kazanılan birikimin ürünüdür" (Tural, 2004: 108). Vilayet Nizamnamesi; hem Tanzimat hem de Islahatla gelen değişimlerin, özellikle merkez dışında kalan bölgelerde istenen şekilde yürütülebilmesini hedeflemektedir. Bunun içinse başta taşra teşkilatı olmak üzere ilgili birimlerde gerekli düzenleme ve yenilikleri içeren ilkeler benimsenmiştir. Diğer yandan yapılacak düzenlemelerle, zamanlı zamansız ortaya çıkabilen çeşitli ayaklanmaların önünün kesilerek Avrupalı devletlerin arzu edilmeyen müdahalelerinden[57] kaçınmakta nizamnamenin hedefleri arasına dâhil edilebilir.

1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesi "büyük ölçüde Fransa taşra yönetim sisteminden yararlanılarak hazırlanmıştır. Bu, cumhuriyetle idare edilen bir ülkeyi taklit etmekten öte Fransa'nın merkeziyetçiliğinin taşra reformlarına uygun gelmesinden kaynaklanmaktadır" (Gençoğlu, 2011: 35). İlk defa bürokrasi kelimesinin Fransa da kullanıldığını anımsayarak Osmanlının sadece Fransız taşra sistemini değil bürokrasisini de dolaylı/dolaysız olarak kendi düzenlediği teşkilat yapısına yansıttığı ileri sürülebilir. Osmanlı taşra yönetimini büyük oranda şekillendiren 1864 Vilayet Nizamnamesi ve benzer içerikteki ardılları bir bütün olarak

[57] Örnek: 1861 Cebel-i Lübnan Nizamnamesi.

değerlendirildiğinde bürokratik süreçler zenginleşerek genişlemiştir. Bu bağlamda; 1864 tarihli nizamnamede vali muavinliğinden söz edilmezken; 1871 tarihli idare-i umumiye-i vilâyet nizamnamesiyle vali muavinliği ilk kez oluşturulmuştur (Torun, 2012: 94). Ayrıca valilik makamı 1871 tarihli "Nizamname'de on üç madde ile düzenlenmiş; görevleri artmış; idari, mali ve güvenlikle ilgili görevlerine eğitim, bayındırlık, ceza ve hukuk ile ilgili görevler eklenmiştir" (Kartal, 2013: 15). İlgili zaman dilimi dikkate alındığında 1864 ve 1871 nizamnameleri; "Tanzimat dönemi ile birlikte, taşra yönetiminin merkeziyetçi bir yaklaşım içinde yeniden yapılandırıldığı" (Çapar, 2011: 12) bir süreç olarak gözlemlenebilir. Bu bağlamda 1864 Vilayet Nizamnamesiyle merkez-taşra arasında kurulan denge 1871 idare-i umumiye-i vilayet nizamnamesiyle merkezden yana ağırlık kazanmıştır. Böylece güçlü bürokrat ve güçlü bürokrasinin temelleri atılmıştır. Ayrıca Weber'inde dikkat çektiği gibi memurların bürokrasiye bağlılıklarının kaynaklarından birisi olarak 'maaş' ödemelerinde; 1838 senesinden sonra nakit ücret yöntemi benimsenmiş, dahası 1880 senesi itibariylede sınıf ve derece temeline dayalı bir ödeme sistemi uygulanmıştır (Özdemir, 2013: 326).

1913 tarihli vilayet genel idaresi geçici kanununa dek yukarıda bahsedilen durum varlığını korumuştur. Zira konusu âdem-i merkeziyetçilik olan ve Kanuni-Esasi'nin 108. Maddesindeki yer alan ifade, aynı şekilde 1913 tarihli geçici kanunda kendine yer bulmuştur (Reyhan, 2000: 129). Prens Sabahaddinin sıkça dile getirilen fikirlerinden biri olan âdem-i merkeziyetçilik, imparatorluğun coğrafi olarak genişliği ve büyüklüğü temelinde merkezi yönetime nazaran yerel yönetimin çeşitli avantajlarına dayandırılmaktadır (Kılıç, 2010: 6). Prens Sabahaddinin âdemi merkeziyeti (yerinden yönetim), taşra genel yönetiminin yetkilerinin arttırılmasını içeren "yetki genişliği" ve il genel meclislerinin etkinliğini artıran "görev ayırımı" ilkeleri bütünü olarak tanımlanmasını (Güler, 2000: 15) ifade etmektedir. Prens Sabahaddin'in kendi ifadesiyle belirtecek olursak; "Âdem- i Merkeziyet; 'Tevsî-i Mezuniyet' ve 'Tefrîk-i Vezâif'ten başka bir şey değildir." (Prens Sabahaddin, 2013: 55).

Elbette hızlı olarak yorumlanabilecek bu değişimlere farklı nedenler aracılık etmekteydi. Öyle ki; çok yönlü olarak hareket etmek zorunda kalan dönemin Osmanlı bürokratları, bir yandan merkezi olarak güçlenmek isterken diğer yandan farklı yerel unsurların problemlerini herhangi bir devletin müdahalesini gerektirecek aşamaya gelmeyecek biçimde şekillendirmek mecburiyetindeydi.

Devletin pek çok alanında olduğu üzere yargı bürokrasisi de dönemin gelişmelerinden etkilenerek değişeme zorlanmaktadır. Esasında sistem tek vücut halinde olduğunu ispat edercesine aşama aşama kendini şartlara adapte etmektedir. Süreç içerisinde gelinen nokta itibariyle Meclis-i Valay-ı Ahkâm-ı Adliye kaldırılarak, yerine Şura'yı Devlet (Danıştay) ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye (Yargıtay) 1868 tarihinde kurulmuştur. "Şurayı Devlet'in kuruluşuyla, parlamenter sisteme geçişte önemli bir adım atılmış, yasama-yürütme-yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrılmasına doğru somut bir gelişme gerçekleştirilmiştir" (Canatar ve Baş, 1998: 116). Şura'yı Devlet (Danıştay) Ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye (Yargıtay) olarak iki yapının oluşturulmuş olması bir yandan belirli alanlarda uzmanlaşmayı desteklerken diğer yandan özellikle yargının varlığını daha belirgin bir konuma taşımıştır.

Bürokratik yapıların parçalanması daha fazla bürokrasi üretebileceği gibi hizmet sahalarının daraltılması sebebiyle işlevselliklerinde gözle görülür artışlarda yaşanabilir. Fakat elbette bu artış niceliksel iş büyüklüğünün sabit kalması gibi pek de mümkün olmayan bir duruma bağlıdır. Şurayı Devletin hem kurulduğu dönem hem de sonrası için pek çok yönden faydaları olduğu ileri sürülebilir. Zira "Şurayı Devlet, sadece memurlar ve kurumlar arasındaki uyum sürecini yasal metinler çerçevesinde buluşturan bir sürecin en önemli kilometre taşı olmasının yanında modern kamu idaresi ilkelerinin uygulanması ve idare hukukunun geliştirilmesine doğrudan katkıda bulunması bakımından yönetim anlayışımıza damgasını vurmuştur" (Tural, 2006: 88). Elbette gelinen nokta ile elde edilen kazanımlar hem Osmanlı hem de halefi Cumhuriyet için kıymetli birikimler olarak değerlendirilmelidir. Bu anlamda Cumhuriyetin atasının Osmanlı olduğu unutulmayarak devletin 600 seneyi aşan deneyiminden dikkatle ve özenle fakat gerektiği biçimiyle yararlanmak en kötü ihtimalle benzer hataların tekrarlanmasının önüne geçilmesine hizmet edebilecektir. Sonuç olarak Islahat Fermanı ve ilgili dönem değerlendirildiğinde; Tanzimat Fermanı ile başlayan değişim ve dönüşüm hareketinin Islahat Fermanı ilanıyla devam ettiği gözlemlenmektedir. Islahat Fermanıyla bilhassa Müslüman olmayan halk gözetilerek Tanzimat Fermanıyla sağlanan çeşitli ilkeler genişletilmiş akabinde ise Osmanlı sınırları dâhilinde yaşayan her bireye eşit haklar yaratılmaya çalışılmıştır.

I.Meşrutiyet/Kânûni Esâsî (1876) ve II. Meşrutiyet'in İlanı (1908)

Osmanlı devleti 1876 senesine gelindiğinde monarşi ile olan birlikteliğine 1,5 seneye yakın bir süre ara verirken bu esnada meşrutiyet ile tanışma fırsatını yakalamıştır. 23 Aralık 1876 senesinde ilan edilen meşrutiyet 13 Şubat 1878 tarihinde askıya alınmıştır. İlan ve askı tarihleri dikkate alındığında yaklaşık olarak 14 aylık bir zaman dilimi için aktif olarak var olan bir meşrutiyetten bahsetmek mümkün olmaktadır. 14 aylık bu kısa süre zarfında meclis oluşturularak ilk çalışmalarına başlamıştır. Oluşturulan meclis Meclis-i Umumi olarak adlandırılmıştır. "Meclis-i Umumi, Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan meclislerinden oluşmakta idi. Heyet-i Mebusan seçimle oluşturulurken" (Kılıç, 2011: 28) Heyet-i Ayan ise padişah tarafından oluşturulmuştur. Diğer taraftan Kânûni Esâsî'nin ilanı ve meclislerin varlığı, dönemin padişahı II. Abdülhamid'in sadrazam, nazır vb. statülere arzu ettiği kişileri getirmesine/atamasına engel teşkil etmemiştir. Bu sebeple Kânûni Esâsî'nin varlığı eski mutlakıyetçi geleneğin tamamen üzerini kapatan bir gelişme değildir (Ortaylı, 2007: 56).

Bürokrasi ve idari reform açısından değerlendirildiğinde; Kânûni Esâsî, Osmanlı devlet teşkilatın da Meclis-i Umumi ile yasamayı, bağımsız mahkemeler ile yargıyı, padişah ve Heyet-i Vükela ile de yürütmeyi yapılandırmış olması dolayısıyla önemli bir gelişmedir. Kânûni Esâsî incelendiğinde 'memurlar, bakanlar ve mahkemeler' ile ilgili aşağıda verilen bazı maddeler başta bürokrasi ve idari reform olmak üzere yaşanan değişimi/dönüşümü yansıtması bağlamında dikkat çekicidir:

> Madde-19.Devlet Memuriyetinde Umum Tebaa 'Ehliyet Ve Kabiliyetlerine Göre' Münasip Olan Memuriyetlere Kabul Olunurlar.
> Madde-30.Vükelâyı Devlet Memuriyetine Müteallik Ahval Ve İcraattanMesuldür.
> Madde-33.Memuriyetlerinden Hariç Ve Sırf Zatlarına Ait Hernevi Deavide Vükelânın Sair Efradı Osmaniyeden Aslâ Farkı Yoktur. Bu Misillu Hususatın Muhakemesi Ait Olduğu Mehakimi Umumiyede İcra Olunur.
> Madde-40.Her Memuriyetin Vezayifi Nizamı Mahsus İle Tâyin Olunacağından Her Memur Kendi Vazifesi Dairesinde Mes'uldur.
> Madde-41.Memurun Âmirine Hürmet Ve Riayeti Lâzımeden İse De İtaati Kanunun Tâyin Ettiği Daireye Mahsustur. Hilâfı Kanun Olan Umurda Amire İtaat Mes'uliyetten Kurtulmağa Mecbur Olamaz.
> Madde-86.Mahkemeler Her Türlü Müdahelâttan Azâdedir.
> Madde-112.Umuru Belediye Dersaadet Ve Taşralarda Bilintihap Teşkil Olunacak Devairi Belediye Meclislerile İdare Olunacak Ve Bu Dairelerin Sureti Teşkili Ve Vezaifi Ve Âzasının Sureti İntihabı Kanunu Mahsus İle Tâyin Kılınacaktır (Kânûni Esâsî, 1876).

Böylece denilebilir ki Kânûni Esâsî; çeşitli olumsuz ve/veya yetersiz olarak yorumlanabilecek yönlerine rağmen, yargının padişahın hâkimiyetinden çıkmış olması, kazanca göre vergi, devlet memuru olabilme, şirket kurma, dilekçe gibi hakların tanınmış/düzenlenmiş olması anlamında değerli gelişmelere sahiptir (Gözler, 2010: 165-169).

II. Abdülhamid'in 2 Şubat 1878 tarihinde mecliste okunan iradesiyle çeşitli sebepler gösterilerek (Rus-Osmanlı Savaşı/93 Harbi) meclise ara verilmiş, benzer sebepler dolayısıyla meşrutiyetle yönetilen devletlerin problemli dönemlerde meclisi tatil edebildiğine değinilmiştir (Akşin, 1970: 33-34). Nihayetindeyse iradenin okunmasından 11, Edirne mütarekesindense 13 gün sonra meclis süresiz olarak tatil edilmiştir.

Osmanlıya döndüğümüzde üzerinde dikkatle durulması gereken bir diğer noktada ayan veya mebusan ayrımı yapılmaksızın milletvekillerinin tamamının hâlihazırda toplum içerisinde belirli statüler elde etmiş insanlardan oluşmasıdır. Bu paralelde bakıldığında; "ilk parlamento üyelerinin geçici bir talimatla vilayet, liva ve kazaların idare meclisi üyeleri arasından seçilmiş" (Yüzgeç, 2006: 14) olmaları şaşırtıcı değildir. Heyet-i Mebusan Meclisi toplam 130 (80 Müslüman/50 Farklı Din Mensubu) milletvekilinden ibaretken Heyet-i Ayan 32[58] kişiden oluşmaktadır. Padişah tarafından atanan meclisin üyeleri incelendiğinde 17 Paşa, 3 Mahkeme Üyesi, 5 Devlet Şura Üyesi ve 7 kişide benzer statülere sahip bürokratlardan oluşmaktadır (Kızıltan, 2006: 263-267).

Toplumu yansıtan genel çizginin (tabakanın) üzerinde bir yaşantıya sahip olan bu insanlar meclisinde açılması ile yönetimde 'de' resmi bir konum elde etme şansı yakalamışlardır. Seçim bürokrasisinin Osmanlının ilk meclisinden, Cumhuriyetin son meclisine kadar uzanabilen bir boyutta bilhassa milletvekili seçilenlerin (güya) büyük çoğunluğunun meclise girmeden önce ve sonra toplumun sahip olduğu asgari yaşam imkânlardan uzakta farklı bir çizgiye sahip oldukları kabul edilebilir. Fakat maalesef bu durum dünyada yer alan pek çok devlet için zamanın pek çok evresinde benzer biçimlerde işletilmiştir. Antikite döneminde 'mülklerini' kaybeden proleterlerin siyasal yönden sınıf düşmesi yaşamalarına (Weber, 2015b: 245-249) benzer biçimde demokrasi, belkide çeşitli 'mülk' (maddi-manevi) varyasyonlarını izlemektedir. Bu

[58] Mebusan meclisinin 3/1 inden fazla olmaycak şekilde belirlenmektedir (Kızıltan, 2006: 262).

noktadan bakıldığında toplumu ‘temsil’ eden yöneticilerin topluma benzer yaşamlar sürmemesi; belki de sürememesi yönetimin, yöneten-yönetilen ayrımındaki doğasına atfedilebilir.

1878 tarihinden 30 sene sonra tatilden dönmeyi başaran meşrutiyet 24 Temmuz 1908 tarihi itibari ile ikinci kez ilan edilmiştir. “Türk tarihinde 1908 yılı meşrutî monarşinin kurulduğu, hükümetin yalnızca halk tarafından seçilmiş bir meclise karşı sorumlu olduğu ve mutlakıyetçi monarşiye hizmet eden sivil-askerî bürokrasinin gücünün siyasal süreçten dışlanmaya çalışıldığı bir dönemin başlangıç noktası olması bakımından son derece önemlidir” (Birecikli, 2008: 218). II. Meşrutiyet ilanını takiben, yaklaşık olarak dokuz ay sonra, 13 Nisan 1909 tarihli isyan gerçekleşmiştir. İsyanın bastırılmasının ardından Hürriyet-i Ebediye Abidesi olarak anılan bir anıt yapılarak isyanda ölen subay ve askerler buraya defnedilmiştir. İsyan sonucu Abdülhamit (II) tahttan indirilirken meşrutiyetin ilanını sağlayan kadro güçlenecektir: İttihat ve Terakki. “İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin fikirsel kökenlerine bakıldığında, askeri tıbbiyede XIX. yüzyıl biyolojik materyalizminin etkisi görülmektedir. Aldıkları eğitimle seçkinlik kazanıp yönetici tabakaya dâhil olan kişilerden oluşan İttihat ve Terakki, modernleşme taraftarlarının çoğunlukta olduğu bir örgüttü” (Uyanık, 2009: 69-70). İsyan, irtica boyutu ile ele alındığında İttihat ve Terakkinin modernleşmeci duruşuyla beklendiği üzere karşılıklı olarak çatışma pozisyonlarının alınmasına yol açmıştır. “Özellikle İttihat ve Terakki’nin pozitivist yapısına karşın, muhalefetin anti laik ve gelenekçi İslamcı söylemleri isyanın hızla yayılıp genişlemesine sebep olmuştur” (Sevil, 2005: 68). Eski sistem ve yeni sistem taraftarlarının karşı karşıya kalması şeklinde de yorumlanabilecek bu gelişmeler tamamen doğal bir yapıya sahiptir. Doğaldır çünkü dönüşümün birikiminin boşaldığı kırılma noktaları, isyanlar olarak betimlenmektedir. Boşalmalar ne kadar güçlü olursa, dönüşümde o kadar kalıcı ve etkili olmaya muktedirdir. Elbette isyanlar yeniyi kuvvetlendirebildiği gibi aynı şekilde eskiyi de kuvvetlendirebilir.

Daha da yakından bakıldığında isyanlar bürokrasinin sağlıksız işleyişine işaret eden en önemli sonuçlardır. Osmanlı örneğinde olduğu gibi Selim (III) ile başlayan yenileşme ve dönüşmenin gerekliliğine olan inançla birlikte, Osmanlının son 150 senesinde yapılanlar, yapılmaya çalışanlar bürokrasinin bozulduğu ve sağlıksız bir yapıya büründüğü döneme aittir. Başka bir anlatımla Osmanlının son 150 senesinde yapılanlar Süleyman (I) tarafından gerçekleştirilmiş olsaydı tarih tüm dünya ve Müslümanlar için bambaşka bir yöne akabilirdi. Böylesi bir tasavvuru sunmaktaki

niyetle gösterilmek istenen gerçek şudur: ‘Problem ortaya çıkmadan çözüm aranamaz’. Durum böyle olunca; iktidarlar da güçlü bürokratik sistemlere sahip ve bu sistemleri istikrarlı bir biçimde kendi hedefleri doğrultusunda yaşatabiliyorlarsa o iktidarların toplumunda sağlıksız bir durumdan söz etmek çok zordur. Bürokratik yapı, zayıflayıp sağlıksız bir döngüye girildiğindeyse, isyanlar gibi istenmeyen sonuçlar doğabilmekte, bu ise tetikte bekleyen çeşitli tür ve düzeydeki zararlı yapılara hizmet eder hale gelebilmektedir.

2.2.2. Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi ve İdari Reform

Cumhuriyetin ilanı, tek partili dönem, DMK, TODAİE, DPT, DMK ve benzeri gelişmelere yer verilen bölümde yaşanan değişim ve dönüşüme yönelik öne çıkan perspektif yansıtılmaya çalışılmıştır.

2.2.2.1.Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisine Genel Bakış

Başlık altında Cumhuriyetin Değerleri ve neo-patrimonyal bürokrasi alt başlıklarına yer verilerek Cumhuriyet dönemi bürokrasisi ilgili çerçevede değerlendirilmiştir.

2.2.2.1.1.Cumhuriyetin Değerleri

İlk Teşkilat-ı Esasiye (1921) Kanunu'nun Esas Maddelerinin Kabulü ve Saltanatın Kaldırılması (1922)

Dünya ölçeğinde insanların sistemli ve organize denilebilecek bir yönetim biçimiyle tanışmalarının üzerinden yüzyıllar geçmesine rağmen küçük veya/ve büyük fark etmeksizin yönetim, kişi ve bazen de bu kişiye eşlik eden küçük bir grup etrafında şekillenmiştir. Geçmişteki şekillenişine benzer biçimde gelecekte de sınırlı sayıda insan etrafında medeniyetin geleceği şekillenebilecektir. Türkiye özelinde ise, denilebilir ki; Türkiye Cumhuriyeti bürokrasine tabi olarak tanımlanabilecek en alttan en tepeye kadar bürokratik sisteme dâhil her şey, hatta bürokrat masasında bulunan basit bir kalem dahi masada nasıl duracağı, nasıl yazacağı ve nasıl davranacağının gerekliliği konusunda adeta bilinçlendirilmiştir. İlgili bilinçlendirme yukarıda da bahsi geçen kişi ve küçük grubun (grupların) etkisi ile gerçekliğini kazanmıştır. Bu bağlamda, Cumhuriyet bürokrasisinde ilk dikkat çekenin Cumhurbaşkanları olması şaşırtıcı olmasa gerektir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin 93 yıllık tarihinde son Cumhurbaşkanı ile beraber 12 Cumhurbaşkanı görev almıştır. Ortalama görev süreleri ise yaklaşık olarak sekiz senedir. Bütün olarak değerlendirildiğinde göreve gelen Cumhurbaşkan(lar)ının kendi geçmişi ve deneyimleri de göreve gelmekte ve bu durum ülke bürokrasisine yansımakta, hatta ülke bürokrasini şekillendirmektedir. Duruma imkân vereninse; Cumhurbaşkanlığı seçim(ler)inde en derin bürokratik problemlerden birisi olarak beliren yasamanın yürütmeyi, yürütmenin ise yasamayı dolaylı/dolaysız olarak biçimlendirme kabiliyetine haiz olmasıdır. Açıktır ki mecliste görev alacak milletvekil(ler)inin dolaylı olarak parti marifetiyle tespit edilebilmesi ve daha sonra cumhurbaşkanın iktidar (veya lider) partisi içinden belirlenen adayıyla ilgili seçimde başarılı olması yürütme ve yasamanın kendine has bağımsızlıklarına gölge düşürebilmektedir. Düşürmektedir. Diğer taraftan denilebilir ki yasama içerisinde iktidara sahip bir parti üyesinin cumhurbaşkanı olması, yürütme ve yasamanın daha etkin bir biçimde varlığını sürdürebilmesini kolaylaştırmaktadır. Bürokrasinin böylesi bir ortamda elde ettiği konum ise fonksiyonel anlamda ilgili kişilerin belirlediği amaçlara hızla ulaşabilmek için gerekli şekle hızla bürünme imkânına kavuşturulmasıdır. Kavuşmasıdır.

Türkiye özelinde, özellikle üzerinde durulması gereken bir diğer önemli hususta görev yapan cumhurbaşkanlarının ne kadar süreyle görev yaptığı ve göreve gelmeden önce sahip oldukları geçmişleridir. 93 senelik geçmişe sahip Türkiye Cumhuriyetinin 55 senesinde askeri kökenli cumhurbaşkanları görev alırken 38 senesinde sivil kökenli cumhurbaşkanları görev almıştır. Askeri veya sivil olarak yapılan ayrım seküler veya dünyevi bir temaya sahip bireylerin ayrımı olarak değerlendirilebilir. Böylece bürokrasi çerçevesinde alınan kararlar ve atılan adımlarda ilgili ayrımın yansımaları, etkileri olduğu ileri sürülebilir.

Kenan Evren ile Recep Tayyip Erdoğan meclis tarafından seçilmeyen cumhurbaşkanlarıdır. Aralarında ki en büyük farklılık ise bürokratik seçim sürecinin işletilmesi esnasında yaşanan farklılığa dayanır. 93 senelik Türkiye Cumhuriyeti tarihinde halkın sadece ama sadece cumhurbaşkanını seçmek amacıyla oy kullandığı yegâne seçim Recep Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanı seçildiği seçimdir. Kenan Evren'i halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı değil de halk tarafından kabul edilen anayasa oylamasına ait geçici bir maddenin kabul edilişi olarak tanımlamakta yanlış bir betimleme olmayacaktır:

> Madde-1.Anayasanın, halkoylaması sonucu, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası olarak kabul edildiğinin usulünce ilânı ile birlikte, halkoylaması tarihindeki Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanı, 'Cumhurbaşkanı sıfatını' kazanarak, yedi yıllık bir dönem için, Anayasa ile Cumhurbaşkanına tanınan görevleri yerine getirir ve yetkilerini kullanır. 18 Eylül 1980 tarihinde Devlet Başkanı olarak içtiği ant yürürlükte kalır. Yedi yıllık sürenin sonunda Cumhurbaşkanlığı seçimi Anayasada öngörülen hükümlere göre yapılır (Resmi Gazete, 1982c: 52).

12 Cumhurbaşkanı ile aktif oldukları dönemlerde yaşanan olay ve gelişmelere 93 yıl bütünlüğünde bakıldığında kısmen de olsa ciddi bir değişimden bahsetmek mümkündür. Hatta bu değişim devrim olarak da nitelendirilebilir. Elbette Fransız devrimi gibi sesini tüm dünyanın duyduğu, duyabildiği kısa sürede büyük etkiler yaratan ve çeşitli boyutlarda da olsa diğer toplumları yönlendirebilme gücüne sahip bir devrim değil. Fakat zamana yayılan ve zaman içinde düşünce kalıplarından, eğitim, idari, ekonomi gibi alanları içine alan bir devrimden bahsetmek mümkündür. Zamana yayılan ve devam eden bu devrime en büyük katkıyı verenler ise iletişim ve eğitim alanında yaşanan ilerlemelerdir.

Cumhuriyet bürokrasisinin kendine has dokusunu oluşturan dönüşüm ve yapılanmalara bakıldığında önceliği Osmanlıdan kalan birtakım mirasların ret edilişi alır. Önce (eski) ile sonra (yeni) arasındaki farklılığı oluşturan çizginin belirginleştirilmesi ve yeni sistemin iskelet yapısının oluşturulması bakımından en büyük/önemli adımlar şunlardır: 1- İlk Teşkilat-ı Esasiye (1921) Kanunu'nun Esas Maddelerinin Kabulü ve Saltanatın Kaldırılması (1922), 2-Cumhuriyet'in İlan Edilmesi (29 Ekim 1923) ve Hilafetin Kaldırılması (1924).

Anayasa; devlet(ler)in kuruluş, teşkilatlanma, yönetim şekli vb. ile yasama, yürütme, yargı gibi kuvvetlerini konumlandırma gücüne sahip bir yer ihtiva etmektedir. Devletin İlk Teşkilatı Esasiye Kanunu; Türkiye Cumhuriyeti devlet bürokrasisi açısından, ana şablon olarak betimlenebilir. Zira kendi üzerinde yetki tanımayan bir meclis marifetiyle oluşturulan 'yazılı kuralların' varlığı, modern diyebileceğimiz bir bürokrasi yoluna girildiğinin ya da er geç girileceğinin habercisidir. Devlet bürokrasinin şekillenmesindeki ilk izlere 1921 tarihli Teşkilatı-ı Esasiye kanunda ulaşabilmek mümkündür:

Madde-4.Büyük Millet Meclisi vilayetlerdeki halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

Madde-8.Büyük Millet Meclisi, kendi hükümetini oluşturan 'daireleri' özel kanuna göre seçilmiş vekiller eliyle yönetir. Meclis yürütme konuları için vekillere yön tayin eder ve gerektiğinde bunları değiştirir.

Madde-10.Türkiye, coğrafî vaziyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder.

Madde-17.Nahiyenin bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır. (Ceridei Resmiye, 1337: 1).

Dönemin olağan üstü koşulları göz önüne alındığında, yukarıdaki maddelerin kabul edilişi (o tarihte her ne kadar Cumhuriyet ilan edilmemiş olsa da) Cumhuriyetin ilanını hazırlayan ve destekleyen izler taşımaktadır. Zira 1921 tarihli anayasa, devlet teşkilatının yapılandırılması ve bütünlük içinde organizasyonunu mümkün kılan adımlardan birisi olarak değerlendirilebilir. Başka bir deyişle; Osmanlı sonrası devlet bürokrasisini biçimlendiren ve meclis tarafından düzenlenmiş olması gibi unsurlarda göz önüne alındığında, Türkiye Cumhuriyeti 'devlet bürokrasisi' içerisinde 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye kanunu dikkat çekicidir. Öyle ki, Milli Egemenlik fikri ve yasama-yürütmenin mecliste toplandığı meclis hükümeti sistemi yine bu dönemde öne çıkan kavramlardır.

1921 tarihli anayasayı oluşturan meclis, ulusal kurutuluş savaşında elde ettiği başarından da aldığı güçle, Kasım 1922 tarihinde Osmanlı saltanatını kaldırmıştır. Elbette saltanatın kaldırılmasının arkasında çeşitli sebepler vardır. Fakat özellikle; "Ulusal Bağımsızlık Savaşı yıllarında TBMM Hükümeti ile İstanbul'daki halife sultan ve onun hükümeti arasındaki ilişkiler, hilafet ve saltanat makamlarının sonunu hazırlayıcı bir niteliğe" sahiptir (Oral, 1996: 155). Diğer taraftan saltanat kaldırılmasına rağmen saltanat sahiplerinin İngiliz, Fransız vb. temsilciler ile irtibatı devam etmiştir. "İstanbul'dan alınan istihbarat raporlarından anlaşıldığına göre, saltanatın ilgasından hemen sonra sarayda hanedan mensupları arasında devamlı toplantılar yapılmaya başlanmış, ayrıca Sarayla İngiliz ve Fransız temsilcilerinin görüşmelerinin sıklaştığı da anlaşılmıştır" (Özçelik, 1992: 24).

Benzer şekilde kurutuluş savaşı sonrası yeri daha da sağlamlaşan Büyük Millet Meclisi, Saltanat-ı Osmaniye yerine Saltanat-ı Milliye ifadesini saltanat kaldırılmadan hemen önceki tarihlerde Saraya ulaşacak biçimde dillendirmiştir. Esasen bu nokta tam olarak; Osmanlının hüküm sürdüğü bürokrasisinin yerini, milletin hüküm sürdüğü

bürokrasiye bırakacağı anlamı taşımaktadır. Tarihsel süreçteki anlatılarda değinildiği üzere saltanatın, halifeliğin kaldırılması gibi dönüşümler çok farklı perspektiflerden farklı izahatlarla yansıtılabilmektedir. Bürokrasi ekseninde değerlendirildiğinde ise; ilgili dönemin gelişmeleri basitçe bürokrasinin kendi teşkilatlanmasını güçlendirmesi anlamı taşımaktadır. Bu anlamda bürokrasi kendi varlığı için tehlikeli olabilecek her türlü oluşumu değiştirir, dönüştürür veya tamamen ortadan kaldırır. Elbette bürokrasi pek çok küçük-büyük problemi aşabilecek tarih ve deneyime sahiptir. Fakat bürokrasinin de üstesinden gelmesinin çok zor, hatta imkânsız sınırlarında olan çift başlılık, iki anayasa, iki farklı otoriteden emir alma, iki farklı iktidara bağlı olmak gibi mümkünatı olmayan oluşumlar/denemeler, bürokrasinin tabiatına bütünüyle ters bir çizgiyi temsil eder.

Cumhuriyet'in İlan Edilmesi (29 Ekim 1923) ve Hilafetin Kaldırılması (1924)

Mudanya mütarekesi sonrası saltanat kaldırıldığında en çok kullanılan ifadelerden birisi olarak karşımıza çıkan: Saltanat-ı Milliyedir. Saltanatın millete ait olması şeklinde yorumlanabilecek bu ifade, haliyle yeni bir kavramın toplum hayatına ilanına işaret etmektedir: Cumhuriyet. Lozan antlaşması (24 Temmuz 1923) ile resmi olarak sonlanan Kurtuluş Savaşının hemen ardından Teşkilat-ı Esasiye üzerinde yapılan değişikliklerle Cumhuriyet (29 Ekim 1923) ilan edilmiştir. "158 üyenin oy birliği ile ilân edilen cumhuriyet yüzbir pare top atışı ile kutlanmıştır. 30 Ekim 1923 günü sabah erkenden İstanbul bayraklarla donatılmış ve saat onbeş otuzda valilikte, kolorduda tebrik merasimi başlamıştır" (Özkaya, 1993: 299). Her ne kadar Cumhuriyetin ilanı, kutlamaların yapıldığı yeni bir gelişme olarak tanımlansa da, Cumhuriyetin ilanında hiçte yeni olmayan uzun bir geçmişin izleri yatmaktadır. Bu izler Osmanlı da 1808 tarihinde gerçekleştirilen Sened-i İttifak'ın kronolojideki yerine kadar götürülebilir. Bu anlamda Cumhuriyeti; ilanından 115 yıl önce Osmanlı Saltanatında ilk kez başlayan ve devam eden değişim-dönüşüm hareketleri toplamının nihai sonucu olarak ele almakta mümkündür. Zira "Cumhuriyet Osmanlıdan, tamamen kendi içine kapanık, dış dünyadan yalıtılmış, statik bir toplum değil, modernleşme hamlesi içinde kendini yenilemeye çalışan bir siyasal ve toplumsal yapıyı miras almıştır" (Demirbaş, 2005: 33).

Cumhuriyetin ilanını takiben Mustafa Kemal, Cumhuriyetin ilk Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. İlerleyen aylarda hilafetin kaldırılması gerekliliği

ortaya çıkmıştır. Nihayetinde memleketteki pek çok çarpıcı değişime, hatta Osman 'oğlunun' saltanatının kaldırılmasına rağmen, hilafetin temsilcisi önceki bürokratik sistemin lideri olarak tanımlanan kişide varlığını devam ettirmekteydi. Ayrıca hatırlanılacak olursa Osmanlı döneminde; "padişah, kendinden öncekiler gibi, saltanat ve hilafetin kutsallığına, yani tanrı tarafından kendisine verildiğine inanıyor, bu inançla devlet yönetimini biçimlendirmede ve kimseye karşı sorumlu olmadan, üst düzey memurların işine son vermede kendisini yetkili sayıyordu" (Acun, 2007: 47). Bu sebeplerinde etkisiyle Cumhuriyet bürokrasisine yönelik gelişen ve/veya gelişebilecek düzeyde olduğuna inanılan her türlü tehlike Cumhuriyet bürokrasinin en tepesindeki ismin de desteği ile bertaraf edilmiştir. İlerleyen zamanlarda Mustafa Kemal'in konumu Cumhurbaşkanı seçilmesinin de desteğiyle gittikçe güç kazanmıştır. Böylece dönemin kendine özgü gelişmelerinin de ışığında; "3 Mart 1924'te Mustafa Kemal'in Meclis'teki etkisi hilafetin kaldırılmasını da beraberinde getirmiştir" (Altınkaş, 2012: 4).

Rejim değişiklikleri geceden sabaha dönüşebilen bir esnekliğe sahip değildir. Monarşinin hâkim olduğu bir toplumda Cumhuriyeti hâkim kılmak ya da hâkim kılmaya çalışmak ciddi bir mücadeleyi de beraberinde getirmektedir. Kökleri 31 Mart olayına kadar uzatılabilecek bir kutuplaşmanın izleri Cumhuriyet sonrası da beklendiği üzere devam etmiştir. Devam etmektedir. Eskinin ve yeninin taraftarları arasında devam edegelen ve çatışma olarak yorumlanabilecek bu durum, dönüşümün toplumlar arasındaki farklılıkları da göz önüne alındığında normal olarak dahi görülebilir. Bürokraside ise bu durum daha farklı bir biçimde yorumlanabilir: Osmanlı bürokrasisinden geriye kalan kalıntı ve izlerin bazıları; Cumhuriyet bürokrasisi tarafından, beklenebileceği gibi birincil tehdit unsuru olarak tanımlanmakla birlikte bu kalıntı ve izler çağın kabul etmediği zihniyetlere sahip bireylerden ve zamanın gerisinde kalmış garip arzuların dışavurumu olarak değerlendirilebilir. Fakat diğer taraftan Cumhuriyeti kuranların; Osmanlının eski bürokratik kadroları olmasının da etkisiyle Cumhuriyet, Osmanlı bürokrasisi ve kültürünü neredeyse aynen devralmıştır.

Toplumu kolaylıkla 'eyleme' sürükleyebilecek ana iticilerin başında din kavramının geldiği düşünüldüğünde, değinilen çatışmanın eskiyi savunan cephesine ait şablonda 'din' çok mühim bir yer edinir. Kabul edilmelidir ki şablonun yaratıcıları zekice denilebilecek bir yapılanma oluşturmayı başarmıştır. Yukarıda öne sürülen sebeplerin de katkısıyla; Cumhuriyet bürokrasisi, kurulduğu dönemde göz önüne alındığında, en çok halkın 'din cahilliğinden' kaynaklanan problemlerle boğuşmuştur.

İlgili sebeplerledir ki, Cumhuriyet bürokrasisi bu cahilliği mümkün olan her türlü imkânıyla/aracıyla aydınlatmaya ve halkı bilinçlendirmeye gayret etmiştir.

Elbette bu tür hamleler yapılırken tartışma ve zihinsel çatışmalar eşliğinde Cumhuriyetin fikirleri anayasanın içeriğine de yansımıştır, yansıtılmıştır: Laiklik tartışmaları. "1928'de İsmet İnönü ve arkadaşlarından oluşan 120 milletvekilinin Anayasa'nın bazı maddelerinin laiklik ilkesi dairesince değiştirilmesi için verdikleri değişiklik önergesi ile bu tartışmalar başlamış, 1937 yılında laikliğin Anayasamıza girmesi ile de devam etmiştir" (Duman, 2006: 260). Sonuç olarak, hali hazırda varlığını yeni yeni oluşturmaya başlayan ve eski olandan farklılaşmaya/ayrışmaya çabalayan Cumhuriyette, mevcudiyetini tehlikeye sokabilecek dinin ve elbette onun siyasi bir uzantısı olarak beliren hilafetin de herhangi bir yeri olamazdı, olmamalıydı.

Toplumun 'eğitim düzeyi' de göz önüne alındığında din sömürüye kaynaklık edebilecek bir forma sahiptir. Zira dönemin okuryazarlık oranları durumu net olarak ifade etmektedir: "1929 yılındaki harf devriminden önce Türkiye'de okuryazar olması gereken 5 yaşından yukarı 10,5 milyon nüfustan ancak 1 milyon kadarı okuryazar idi" (Aytaç, 1967: 243). Paralel sebeplerinde etkisiyle Cumhuriyet; bürokrasisinde de gerekli değişiklikleri yapmaktan herhangi bir taviz vermemiştir. 1924 senesindeki anayasasında 'devletin dini İslam'dır şeklinde düzenlemeye giden Cumhuriyet, henüz üzerinden dört sene geçmeden 1928 senesinde bu tanımlamayı kaldırmakta herhangi bir sakınca görmemiştir. Devletin dininin İslam olarak belirlendiği madde şu şekilde değiştirilmiştir: Türkiye Devleti, cumhuriyetçi, milliyetçi, halkçı, devletçi, lâik ve inkılâpçıdır. Resmî dili Türkçedir. Makarrı Ankara şehridir (Resmi Gazete, 1937: 7659). Konuyla ilgili Recep Peker düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir:

> Bize sokulurken kıyafet değiştiren irtica denilen heyulanın boynuzları, kuyruğu yoktur. Hepiniz tecrübenin en derin safhalarında yaşamaktasınız. Devletin her hangi iç veya dış güçlüklerle uğraşma zamanında, şarktan, garpten, cenuptan, şimalden esen tahrip propagandalarına karşı kendisini her zaman korumaya hazır bulunması elzemdir. Onun için Devletin Ana Kanununda yalnız Cumhuriyetçi olduğumuzun yazılı olması bugün artık kâfi değildir. Ana Yasamıza bugün müzakere edilen lâyihadaki diğer unsurları da eklemeğe mecburuz (Doğru sesleri) (Resmi Gazete, 1937: 7666).

Peker'in düşüncelerinde kendine yer bulan ve dönemin atmosferini bütün çıplaklığı ile ifade eden yukarıdaki paragraftan da anlaşılabileceği üzere, ilk hedeflenenin her şeyden önce yeni ilan edilen Cumhuriyetin mevcudiyetini sağlamlaştırma ve kuvvetlendirme olduğu aşikârdır. Devlet bürokrasilerinde yazılı metinler çerçevesinde anayasalar en önemli yerlerden birine sahiptir. Cumhuriyetin

ilanından sonra oluşturulan 1924 Türkiye Cumhuriyeti Teşkilatı Esasiye Kanunu da içerik olarak benzer bir önemi ihtiva etmektedir. Bürokrasi açısından öne çıkan bu önem ise; 1876 ve 1921 anayasalarını kaldırmış olmasıdır. Böylece eski ile olan bağlardan bir diğeri daha ortadan kaldırılmıştır.

2.2.2.1.2.Sonuç: Neo-Patrimonyal Bürokrasi

Patrimonyalizm kavramı esas olarak Weber'in geleneksel-karizmatik-yasal/ussal otorite türleri içerisinde bulunan ve geleneksel otorite türüne dâhil edilen patriyarkalizm-patrimonyalizm-gerentokrasi üçlemesi içerisinde kendine yer bulmaktadır. Patrimonyalizm geleneklerin etkisi altında kendine has şeklini alan iktidarın varlığının ve toplum cephesindeki konumunun doğru olarak anlaşılabilmesi için klavuz bir kavram olarak değerlendirilebilir. Zira hem Osmanlı hem de Osmanlı sonrası olarak tasvir edilen Cumhuriyet dönemleri doğruya en yakın şekliyle patrimonyalizm kavramı etrafında tespit edilebilmektedir. Bu noktadan hareketle denilebilir ki; "neo-patrimonyalizm tezine göre, Türkiye'de kurumsal ve hukuksal modernleşmeye rağmen Osmanlı'dan devralınan güçlü devlet geleneği ve patrimonyal anlayış devam etmektedir" (Yıldırım, 2012: 1). Bir başka deyişle yönetim geleneğinde patrimonyal bir tasvire ulaştığımız Osmanlı dönemi, Cumhuriyet dönemiyle yerini neo-patrimonyal bir tasvire bırakmıştır. Zira neo-patrimonyal bürokrasi, biçimsel ve yasal olarak Batı'nın weberyen bürokrasi ilkelerini kabullenmiş, uygulamada ise geleneksel bürokrasi kurallarına göre işleyen bürokrasi anlayışı olarak belirginleşmektedir.

Cumhuriyet döneminin özellikle ilk yılları değerlendirildiğinde; Osmanlı dönemi ve bilhassa Osmanlı yönetimi ile yakın ilişki içinde olan, yönetimi destekleyebileceğine inanılan her türlü yapı ve oluşama karşı değişim dönüşüm ve ortadan kaldırma gayreti bariz biçimde tespit edilebilmektedir. Cumhuriyet, Osmanlı ve onunla ilgili olabilecek her türlü unsura karşı kendi parlak geleceğinde yaşam hakkı tanımamak konusunda kararlı eylemler gerçekleştirmiştir. Diğer taraftan her ne kadar Osmanlıdan yenileşme içerisinde olan bir toplum devralınmışsada, Osmanlı ile bağların tamamen koparılmasına yönelik olarak atılan her türlü adım ve her türlü önlem çabasının dar bir grup tarafından özellikle toplumla tam olarak 'bütünleşmeden' çok hızlı biçimde gerçekleştirilmeye çalışılması çeşitli problemler olarak zamanla geri dönüş yapmıştır. Kurumlar, yapılar, binalar, giysiler, alfabeler hatta İslam dininin en önemli unsurlarından olan ezan Türkçe okutularak 'hızla' bir değişim arzulanmış fakat

maalesef kökeni yüzyıllara dayanan toplumun geleneksel bakış açısı ve zihniyeti benzer bir hızla değişimi/dönüşümü yakalayamamıştır. Esas niteliği öğretmenlik olan bir bireyden cerrah elbisesi giyerek birdenbire ameliyat yapması beklenemeyeceği gibi geleneklerine ve bu paralelde dinine, dünya görüşüne, eskiye olan inancına kuvvetle bağlı olan bir toplumdan da birdenbire farklı beceriler sergilemesi beklenemez. Cumhuriyetin kurulmasını takiben gerçekleştirilen çeşitli dönüşümler, değişimler aracılığıyla toplumdan ameliyat yapması beklenmiş ve bu talep toplumun çeşitli tabakaları tarafından çeşitli düzeylerde cevap bulmuştur. Osmanlının geleneksel patrimonyalizm atmosferi üzerine inşa edilen binasının temeli tamamen temizlenmemiş/temizlenememiştir. Bundan dolayıdır ki bina her ne kadar yeni bir görünüm sunuyor olsa da eski ile ilişkisi temelden itibaren kendine yer bulmaktadır.

Bürokrasi açısından bakıldığında ise Cumhuriyet döneminde dar olarak nitelenebilecek bürokratik elit bir grup yeni devlet inşası da düşünüldüğünde oldukça etkin bir pozisyona sahip olmuştur. Bu grubun başını ise askeri ve sivil bürokratlar oluşturmaktadır. Bürokratik elit, sekülerlik, modernlik vb. gibi kavramlara daha yakın dururken gericilik, geleneksellik vb. karşısında olmuştur. Cumhuriyetin neo-patrimonyal çekirdeğinin özünün de esas olarak toplumdan kopuk olarak gerçekleştirilen eylemlerde aramak mümkündür. Zira, bürokratik elitlerin zamanla toplumdan beklediği dönüşümün/değişimin gerçekleşememesi daha net bir ifadeyle toplumun arzu ettikleri düzeyde başkalaşım gerçekleştirememesiyle neo-patrimonyal bir gerçekliğin kuvvet kazandığı ileri sürülebilir. Modern, seküler bürokratik elitin, geleneksel ana temalardan olan ataerkil bir rol benimsemesi her nasılsa kendi içerisinde kabul görmüştür.

"Doğruların ve erdemlerin hiyerarşik üstler tarafından bilinebileceğini varsayan ataerkil zihniyetin…egemen olduğu Osmanlı-Türk geleneğinde yönetilenlerin rızası önemsenmiştir" (Nişancı, 2002: 127). Fakat bu önemseme yönetenin doğru olarak kabullendiği her hangi bir düşünce veya uygulamaya zıtlık oluşturacak, engelleyecek keskinliğe sahip olmamalıdır. Benzer biçimde neo-patrimonyal bürokrasinin de yönetilenleri önemsediği ifade edilebilir.

Cumhuriyet döneminde gerçekleşen değişim/dönüşüm ve bütün olarak yenilik olarak betimlenebilecek toplam sadece fiziki ve/veya görsel olarak sınırlandırılmamıştır. Neo-patrimonyal gölge kendisini çok farklı biçimlerde bürokrasinin her kademesinde hissettirmiştir. Elbette Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren gelişmeye başlayan neo-patrimonyal süreç kesin olarak son bulmuştur

diyebilmek pek mümkün gözükmemektedir. İlgili durum yöneten-yönetilen ayrımının doğasına kaynaklık eden ayrılığın farklı bir betimlenişi olarak da görülebilir. Bürokrasinin ilksel biçimlerine de işaret eden bu durum yönetenin konumunu koruma çabası olarak da tanımlanabilir. Aksi bir yaklaşım tarzı Cumhuriyetin ilk yılları göz önüne alınarak değerlendirildiğinde yönetimin değişmesi ve/veya farklı şekillerde Osmanlının yeniden canlanışı şekline de imkân verebilirdi. Ezanın senelerce Türkçe okutulmasından sonra tekrar Arapça okutulmaya başlatılması önemli bir veri olarak değerlendirilebilir. Zira her toplumda olabileceği gibi Türkiye özelinde de her zaman eskiyi yeniye tercih eden grup veya gruplar bulunabilir. Diğer taraftan ezanın Türkçe ya da Arapça okutulmasını, sadece bürokrasiye yüklemek siyasetin tasarrufunu görmezden gelmek anlamına gelmemelidir. Zira bürokratik kadrolar kalıcıdır, değişense siyaset ve siyasal alandır. Nitekim siyasal alanın yapısı değişince ezan da Arapça okutulmaya başlanmıştır. Belki, Tek Parti döneminde siyasal kadroları bürokratların doldurduğu söylenebilir ama o zaman da söz konusu olan yine sadece bürokratik etki değil, bürokrasi kökenli siyasetçilerin siyasi kimlikleri ile hareket etmiş olmasıdır. Nitekim DP, aynı bürokratik kadroyu devralmış ve bürokrasinin hak ve yetkilerini yeniden düzenlemiştir. Yani esasında bürokrasi siyasete tabidir. Fakat en nihayetinde eylemsellik kazandıranın bürokrasi olduğunu ileri sürebilmek de mümkündür.

2.2.2.2.Tek Partili Dönemden (1923-1946) Çok Partili Döneme (1950-1960) Geçişte Bürokrasinin Değişen Yüzü

Cumhuriyetin ilanını takip eden dönem çerçevesinde tek partili dönem, çok partili döneme geçiş ve yabancı uzman raporları ilgili başlık altında değerlendirilmiştir.

2.2.2.2.1.Bürokratik Elite Bağlı Bir Siyasi Elit: Tek Partili Dönem

Türk siyasal hayatında tek partili dönem olarak ifade edilen dönem Cumhuriyet Halk Partisinin cumhuriyetin ilanından 1946 senesindeki seçimlere kadar mecliste çoğunluğu elinde bulundurduğu ve iktidarda olduğu döneme verilen addır. “Tek parti sisteminin anlamı, partinin programı veya onu yönetenlerin güttüğü amaçlar ile bizatihi devletin programı ve amaçlarının aynı olmasıdır” (Ferrel Heady’den akt Tutum, 1972: 3). Bu dönemin temel özelliği kurtuluş savaşını gerçekleştiren askeri bürokrasinin devletin kuruluş aşamasında da sivil bürokrasiyi de yanına alarak siyasi

elit karşısında güçlü bir konuma sahip olmasıdır. Bu dönem bürokratik eliti için Morstein Marx'ın yaptığı tanımlama ile statü (bürokratik) elit[59] kavramını kullanmak mümkündür (Marx 1963'ten akt Heper, 1973: 57). Diğer bir deyimle bürokrasinin siyasal rolünün ağır basması ve bürokrasinin aynı zamanda siyasal bir güç olması ölçüsünde siyasal sistemin bürokrasiye yön vermesi ve siyasal sistemin bürokrasiyi denetlemesi güçleşmektedir (Heper, 1973: 51).

"Bu dönemin içinde bürokratların statü ve prestijleri oldukça yüksek gözükmektedir çünkü cumhuriyeti kuran siyasal kadrolar ile bürokrasinin yakın ilişkisi toplumsal statüsünün yükselmesini sağlamaktadır. Cumhuriyetin başlangıç yıllarında bürokrasinin sayısal büyüklüğü küçük bir düzeydeyken birçok temel hizmet ve işlevinin kamu eliyle yerine getirilmesi zorunluluğu bürokrasinin hızla genişlemesine neden olmuştur" (Şaylan, 1989: 299-300'den akt Durgun, 2002: 89). Tek parti döneminde cumhuriyet bürokrasisi iki temel işlev üstlenmiştir. Birincisi reformları geliştirerek devam ettirmek ikincisi ise ekonomik kalkınmada devletin öncülüğünü sağlamaktır (Eryılmaz, 1997: 1358). Bürokratik elitin siyasal elit karşısında güçlü olması birinci işlevi ile ilgilidir. İkinci işlevi ise özellikle 1929 ekonomik buhranı sonrası artan devlet müdahalesi ve devletçilik politikaları dolayısıyla bürokrasinin ve devlet kurumlarının büyümesine ve genişlemesine yol açmasıdır. Devletçilik ilkesi gereği 1930-1950 yılları arasında 19 kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuştur. Bürokratlar kitlerin kurulması ile birlikte sanayi kuruluşlarının yöneticileri olarak kalkınma faaliyetleri ile doğrudan ilgilenmeye başlamışlardır (Şahin, 1998: 153-154).Tek parti yönetiminin seçkinci, devletçi ve merkeziyetçi bir idare sistemine dayanması sebebiyle kamu yöneticileri, Osmanlı devletinde dahi görülmeyen yüksek sorumluluk mevkilerine yükseldiler. Tek parti dönemindeki bürokratlar bunlara ilevaten sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma gelişme faaliyetleri ile birlikte siyasi sürece doğrudan katılma imkânı elde ettiler. Başka bir ifade ile kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülemesinde aktif rol oynadılar (Eryılmaz, 1997: 1360). Bu anlamı Wilson ve Weberin belirlediği çerçevede yönetim ve siyaset ayrımının tek partili dönemde olmamasıdır.

[59] Statü elit'in belirgin niteliği, birden çok işlevle ilgili bulunması ve kararlarına kavramsal çerçeve olarak niteliğini daha çok kendisinin belirlediği bir kamu çıkarı anlayışını temel kabul etmesidir. Bu nitelikleri ile statü elit, yalnızca bir bürokratik elit değil fakat aynı zamanda siyasal bir elittir (Heper, 1973: 57).

Ülkenin giriştiği bir çok temel hizmet ve işlevin kamu yönetimi ile yerine getirilmesi zorunluluğu bürokrasinin hızla gelişmesine neden olmuştur. Bürokrasi 20 yıl içerisinde (1930-1950) yüzde yüzden fazla bir artış göstermiştir. Bu dönem içerisinde en yüksek artış gösteren kesim %120 KİT'ler bürokrasisi olmuştur. Nitekim 1931 yılında 104.115 olan devlet memuru sayısı 1938'de 134.779 ve 1946'da ise 222.116'ya yükselmiştir (Şahin, 1998: 149).

Tek partili dönemde memurların özlük hakları ve maaşlarına ilişkin pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. 1926 tarih 788 sayılı memurin kanunu, 1927 tarihli maaş kanunu ve daha sonra Türkiye'de ilk defa Barem sistemini getiren 1929 tarih ve 1452 sayılı Teadül kanunu çıkarılmıştır. Ardından çıkarılan 1939 tarih ve 3656 sayılı memur aylıklarının tevhit ve teadül kanunu ile memur aylıklarının esasları tespit edilmiştir.1108 sayılı maaş kanunu, 6245 sayılı harcırah kanunu, Devlet demir yolları memurları ile ilgili 2827 sayılı kanun, subay ve askeri memurlarla ilgili 1453 sayılı kanun ve iktisadi devlet teşekkülleri personeli ile ilgili 3659 sayılı kanunlar memur rejiminin çeşitli yönlerini düzenleyen yasalar olarak ortaya çıkmıştır (Göküş, 2000: 26). 788 sayılı memurin kanunu 1965 senesinde yasalaşacak olan 657 sayılı devlet memurları kanunu yürürlüğe girene kadar memurluk rejimini belirleyen yasa özelliğine sahiptir.

Türkiye'de 1965 öncesi gözlemlenen yabancı uzman raporların da genel olarak idare teşkilatı, idari planlama, iktisadi kalkınma, personel, maliye, yönetim, tarım, memuriyet ve reformu gibi konular üzerinde durulmaktadır. Bu raporlar ülkenin ilgili dönemlerindeki siyasi atmosferde göz önüne alınarak şu şekilde gruplandırılabilir:

Tablo-4 Yabancı Uzman Raporları

CHP	CHP-DP	DP	1960Darbe Sonrası
1933 Dorr (ABD)	1948 Hilts (ABD)	1950/51 Roy Blough (ABD)	1962 Van Mook (Fransız-OECD Uzmanı)
	1949 Thornburg (ABD)	1951 Barker (ABD)	1962 Fisher (ABD-AID Uzmanı)
	1949 Neumark (Alman Asıllı Türk Prof.)	1951 W. Martin Frank -C. E. Cush (ABD)	1963 Podol (ABD-AID Uzmanı)
		1952 Gruber (İsviçre)	
		1954 Hanson (İngiliz Asıllı TODAİE Personeli)	
		1959 Baade (Alman Asıllı Türk Prof.)	

		1959 Maurice Chailloux-Dantel (ABD-UN Uzmanı)	

Kaynak: Uzman raporları ve hükümet dönemlerine ait tarihler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

Elbette tablo değerlendirilirken 2. Dünya savaşı sonrası süreçte göz önüne alınmalıdır. Özellikle savaş sonrası ABD ve Sovyetler Birliğinin almış olduğu kararlar tarihsel sürecin inşasında önemli bir alana sahiptir. Truman doktrini ve devamında uygulanan Marshall Planı (1948-1951) bu anlamda dikkat çekicidir. Savaş sonrası zor durumda kalan devletlere ABD'nin vermiş olduğu destek olarak yorumlanabilecek Truman Doktrini ve sonrasında Marshall planından devletler ekonomik manada az veya çok faydalanmışlardır. Bu bağlamda en azından 1948-1951 tarihlerini kapsayan yabancı uzman raporları değerlendirilirken ABD'nin sağlamış olduğu ekonomik destek ve dolayısıyla ilgili dönemdeki beklentileri göz önüne alınmalıdır. Tabloda yer verilen raporların içeriklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki başlığını taşıyan 1933 tarihli Dorr raporu öncesinde, hem birinci dünya savaşı (1914-1918) hem de tüm dünyayı etkileyen 1929 ekonomik buhranı yaşanmıştır. Dorr raporu ismini raporun başkanlığını yürüten Goldthwaite H. Dorr'dan almakla birlikte rapor Hines-Dorr-Kemmerer raporu olarak da bilinmektedir. Raporda Türkiye'nin iktisadi sahalarına yönelik olarak çeşitli değerlendirmeler yapılarak önerilerde bulunulmaktadır. Raporun dikkat çekici yönlerinden birisi de hazırlandığı dönem göz önüne alındığında devletçilik ilke ve pratiklerinde hem ulusal hem de küresel bir yükseliş söz konusu iken rapor devletçiliğe neredeyse hiç değinmemiş aksine "serbesti taraftarı bir iradeyi" yansıtmıştır (Yayman, 2005: 94-102; Yılmaz, 2015: 82). Bu bağlamda raporda özel sektörün güçlendirilmesine vurgu yapılırken ayrıca gerek duyulan niteliklere sahip yöneticilerin yetiştirilmesi tavsiye edilmiştir (Işıkçı, 2017: 185). Ayrıca rapor Türkiye'nin en önemli ekonomik ihtiyacını, üretimde daha fazla etkinlik, verimlilik sağlanması olarak tespit etmiştir. Bu hedefle ise iletişim, ulaştırma sistemleri ile güvenlik ve sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, verimli bir vergi yapısının uygulanması ve finansal sistemin istikrara kavuşturulması konularında özel bir önem verilmesi gerektiğini ortaya koymuştur (Yılmaz, 2015: 83).

Türkiye'de demiryollarına tanınan öncelik 1940-1950 seneleri arasında ağırlığını karayollarına bırakmış, dahası 1948-1957 senesinde hükümet harcamalarının %50sini haberleşme ve ulaştırma kalemleri işgal etmiştir (Tekeli ve İlkin, 2004). Bu bağlamda 'Türkiye'nin Yol Durumu' olarak tanınan 1948 tarihli Hilts

raporu ülkedeki karayolları üzerine çalışmalar yaparak karayollarını geliştirmeyi, çoğaltmayı hedeflerken (Bocutoğlu ve Dinçaslan, 2014: 14) esasen ABD'nin Türkiye'ye sağladığı ve 1947'den itibaren gözlemlenebilen askeri yardımların bir uzantısı olarak değerlendirilebilecek bir konuma da sahiptir (Tekeli ve İlkin, 2004: 403-404).

M. Thornburg'un hazırlamış olduğu 1949 tarihli Thornburg raporu ya da başka bir ifade ile 'Türkiye'nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi' isimli rapor, ABD tarafından sağlanan Marshall yardımlarının ülke tarafından kabulünü takiben ABD'nin belirlediği ekonomik adımların atılması gerektiğine açıkça yer verilen bir çizgiye sahiptir (İleri, 2010: 1155; Övgün, 2009: 29). Dahası raporda devletçilikten vazgeçilerek Karabük Demir-Çelik fabrikası gibi işletmelerin satılması, özelleştirmenin sağlanması ve yabancı sermayenin önündeki engellerin kaldırılması gibi önerilerde bulunulmuştur (Övgün, 2009: 59; Oran, 2009: 541).

İdari reform ile doğrudan ilgili ilk rapor Fritz Neumark tarafından hazırlanan ve Neumark Raporu olarak anılan rapordur. Raporun başlığı 'Devlet Daire Ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor' ismini taşımaktadır. Raporda reformu gerektiren sebeplerin başlıcaları arasında memur istihdamında yaşanan düzensiz yoğunlaşmalar ve örgütlenme kökenli problemler gibi sorunlara dikkat çekilmiştir (Kalağan, 2010: 69). Ayrıca personel sistemi bağlamında maaş, teftiş, çeşitli personel ödemelerinin düzenlenmesi gibi alanlarda önerilerde bulunulmuştur (DPB, 2013: 7).

2.2.2.2.2.Siyasi Elite Bağlı Bir Bürokratik Elitin İnşası: Çok Partili Döneme Geçiş ve Demokrat Parti

1946 yılında kurulun Demokrat Partinin 14 Mayıs 1950 seçimleri ile iktidara gelmesiyle birlikte Cumhuriyet Halk Partisinin iktidarı son bulmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi döneminde altın çağını yaşayan bürokrasi Demokrat Parti iktidarı ile birlikte siyasi elit karşısında ikinci konuma itilmiştir. Bu durum Morstein Marx'ın yaptığı tanımlama ile işlevsel (bürokratik) elit kavramını karşılamaktadır (Marx 1963'ten akt Heper, 1973: 57). Kısacası modern ve demokratik ülkelerde olduğu gibi bürokratik elit siyasal elite bağımlı bir konuma gelmiştir. Demokrat Parti döneminde siyasal-bürokratik elitin, bürokratik unsuru siyasal unsur ile çatışmış ve laiklik, halkçılık, ekonomi, siyaset gibi konularda kamu çıkarını temsil etmesi beklenen siyasal sisteme kendi görüşlerini zorla kabul ettirmeye çalışmıştır (Heper, 1973: 59).

Tek parti dönemindeki bürokrasinin iki misyonu (reformların yürütücüsü olma ve toplumsal kalkınmada devletin öncülüğünü sağlama) yerini kamu yararının savunuculuğunu yapmaya bırakmıştır.

Demokrat Parti 1950'deki seçimlerden önce, program çalışmları esnasında bürokrasiyi karşısına almamaya özen gösteren bir siyaset izlemiş, seçim çalışmlarında eleştirilerini bürokrasi yerine Cumhuriyet Halk Partisi üzerinde yoğunlaştımıştır. Ayrıca bürokrasiye geçmişte yaptığı işlerden dolayı soruşturmaya tabi tutulmayacağı konusunda güvence verilmiştir. Ancak bunlara rağmen bürokratik elit, Türkiye'deki halk ve politikacılarının her ikisini de demokrasi için uygun bulmadığı gibi, siyasal makamları 1950'den sonra dolduran kenarın temsilcilerinede sempati ile bakmamıştır. Böylece kendilerine ülkeyi temsil misyonu ve bu misyonu taşıma fonksiyonu atfederek ve bu rolden meşruluklarını çıkarmaktaydılar. Haliyle yönetimide sadece kendileri için uygun görmekteydiler (Durgun, 2002: 91). Demokrat Parti de yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı davranırken bürokratik elitin görüşlerine fazla önem vermemiştir onu iktidarın ortağı olarak görmemiştir. Bu sebeple bürokrasi ile güç yarışı içerisine girerek bürokrasininin sistem içerisindeki egemenliğini sona erdirmeyi amaçlamıştır (Aykaç 1997 170'den akt Durgun, 2002: 92). Bu açıdan Demokrat Parti iktidarı tarafından bakanlık emrine alınan re'sen emekliye sevk etme, hükümet işlerine karşı danıştay yolunu kapama gibi yasal önlemler elbette eski iktidarla bütünleşmiş yüksek bürokratlara karşı yöneltilmiş eylemlerdi (Göküş, 2003: 42).

Bu dönemde de geçmiş dönemlerdeki gibi sayısal artış devam etmiştir. Devletin faaliyet alanı bu dönemde de genişlemesini sürdürmüştür. Her ne kadar Demokrat Parti iktidara gelirken Cumhuriyet Halk Partisinin devletçi politikalarını eleştirmesine ve programında liberal ekonomiden özelleştirmeden ve devlet müdahaleciliğinin azaltılacağından, devletin küçültüleceğinden, memur sayısının azaltılacağından söz etmişse de bunun aksine devlet ve bürokrat kadroları büyümeye devam etmiştir. 1930'larda 11 iktisadi devlet teşekkülü varken 1940'larda 8, 1950-1960 arasında ise 13 yeni kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuş buna paralel olarak personel sayısında da artış olmuştur. 1950 de 14890 olan kamu iktisadi teşebbüslerindeki personel sayısı Demokrat Parti iktidarının sonu olan 1960 da 80797'ye ulaşmıştır (Göküş, 2003: 43-44).

1950 yılından sonraki gelişmeler içinde bürokrasinin durumunda, gerek maddi olanaklar gerek sosyal statü bakımından bir düşüş görülmektedir. Bürokrasi yönünden en önemli değişim, hiç kuşkusuz siyasal iktidar monopolünü elden çıkarmış olmasıdır.

VIII. Dönemden sonra, meclisteki devlet memurluğu kökenli milletvekillerinin sayısı hızla azalmıştır (VIII. Dönemde %23 1954 IX dönemde %21, 1957 X dönemde ise %2,3'dür). Buna karşılık aynı dönemlerde serbest meslek grupları hızlı bir artış göstermiş, %42, %46, %41 oranlarına ulaşmıştır (Şahin, 1998: 161-162).

'Türkiye İktisadi Kalkınması-Barker Misyonu Raporu' olarak basılan rapor diğer pek çok rapora benzer biçimde çalışmaya başkanlık eden J. M. Barker'dan dolayı Barker raporu olarak anılmaktadır. Rapor devlet personel dairesinin kurulması önerisini getirmesinin yanı sıra (DPT, 2000: 7) personel yönetimine detaylı şekilde değinmiş ve kalkınmaya yönelik olarak sosyal, ekonomik vb. alanlarda tavsiyelerde bulunmuştur (Sevinç, 2014: 733).

James V. Martin ve Frans C. E. Cush'un hazırlamış olduğu ve 'Martin ve Cush raporu' olarak anılan rapor 1951 senesinde Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur (Uçar ve Karakaya, 2004: 156). Raporda "maliye bakanlığının teşkilât, metot, sevkü idare ve personel meseleleri üzerinde durulmakta faal servislerin sevkü idaresi ele alınmakta, müdürlerin ve diğer idarecilerin rutin işlerden kurtarılması" gibi tavsiyelere yer verilmektedir (TODAİE, 1961: 15). Ayrıca Barker raporunda değinilen devlet personel dairesinin kurulmasına yönelik tavsiyeye Martin ve Cush Raporunda da yer verilerek öneri bir anlamda yinelenmiştir (Akıncı, 2011: 31).

L. Gruber raporunda ise; "merkezi yönetim ve belediye personelinin hukuki statüleri, merkezi personel dairesi, ücret sistemi, alım gücünün korunması, çalışma saatleri, memur sayısının sınırlanması, personel istatistikleri için önerilerde bulunulmaktadır" (Öktem, 1992: 89).

Hanson raporu is, kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik olarak gerçekleştirilen ilk rapor olarak ön plana çıkarken ilgili alanda gerçekleştirilen benzer çalışmalara nazaran konuyu ele alışındaki özellikleri ve ayrıntılı yaklaşımıyla diğerlerinden farklılaşmaktadır (Yayman, 2005:175).

Baade raporu, Türkiye özelinde tarım alanında yaşanan problemleri detayları ile inceleyen perspektifiyle ön plana çıkmaktadır. Kaynak kullanımında yaşanan olumsuzluklar dolayısıyla ülke tabiatında yaşanan yıkım ve zararlara değinilen raporda ayrıca erozyon riskinin geleceği nasıl tehlike altında bırakabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca nüfus hızında yaşanan artışın getirdikleri ile tarımda istihdam edilen insan kaynağının yeri ve önemi de raporda incelenen alanlar arasında yer almaktadır (Tütengil, 1964: 113).

Chailloux-Dantel raporunda ise devlet personel kanunu ve memuriyet üzerinde durularak bu bağlamda çeşitli önerilere yer verilmiştir (Altunok; 2011: 245).

Yabancı uzman raporlarının hazırlandığı dönem itibariyle Türkiye'de idari reform konusunda çalışan yetişmiş uzman kişi ve kurum olmayışından dolayı bu çalışmalar (bir kısmı) hükümetin talebi ile yabancı uzmanlara yaptırılmıştır. İlgili raporlardan bazıları Türkiye'nin daha henüz başlangıç aşamasında olan sanayileşme atılımından vazgeçmesini (Ör; Karabük Demir-Çelik Fabrikasına yönelik öneriler), tarımla uğraşmasını salık verirken (Thornburg, Hines raporları) bir kısmında ise bürokrasinin azaltılması ve kamu personel sistemine yönelik önerilerde bulunulmuştur. İlgili ve ilişkili öneriler doğrultusunda ise Devlet Personel Dairesi, Devlet Memurlar Kanunu ve TODAİE'nin kurulmasının önü açılmıştır. Bu durum ise yabancı uzman raporlarının en önemli katkısı olarak belirginleşmektedir.

2.2.2.3.1960 İhtilalinden-1980 İhtilaline Cumhuriyet Bürokrasisinde Reform

Ülke yönetiminin askeri yetenekle kontrol altına alınmasında (alınabilmesinde), 'askeri bürokrasinin' ülke geneline yayılmış olan sistemli ve güçlü örgütlenişinin bahsi geçen kontrolü sağlamadaki faydası yadsınamaz. Askeri bürokrasinin ve özellikle üst yönetim kadrosunun atananlardan oluşan yapısı, yönetimi ele geçirirken sahip olunan 'ateşli kuvvetlerin' kudreti ve bu kudretin gerçekleştirilen eylemde ister istemez en etkili araç oluşu, gerçekleştirilmiş olunan eylemin meşruiyetini zayıflatmakta hatta ortadan kaldırmaktadır. Askeri bürokrasinin tepe yönetimine yapılan atamaların kaynağının, seçilmişlerin vasıtasıyla oluşturulduğu düşünüldüğünde, illegal olarak tanımlanan eylem kısmen de olsa meşru bir nitelik kazanmaktadır. Askeri bürokrasinin dışa kapalı yapısı itibariyle siyasi etkilerden, dönüşümlerden nispeten uzak kalmayı başarması, başarabilmesi onun ister istemez ayrışabilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu bağlamda CHP ile adeta özdeşleşen devlet bürokrasisi, DP iktidarı ile beraber çeşitli iyimser süreçler yaşamasına rağmen değişen iktidarın etkilerini derinden yaşamıştır. Böylece devlet bürokrasisi bahsi geçen iktidar etkisi/baskısı karşısında, açık/gizli olarak muhalif bir duruş kazanmıştır. DP iktidarına muhalifleri şu şekilde sıralamak mümkündür: 1-CHP, 2-CHP ve değerlerini benimseyerek gelişen devlet bürokrasisi, 3-Atatürk ve İnönü göz önüne alındığındaysa 'askeri bürokrasinin' CHP ile olan ortak geçmişlerinden doğan

birliktelik. DP'nin muhaliflerine tepkileri çeşitli düzeylerde ve farklı biçimlerde gerçekleşmiştir. Örneklendirildiğinde; "CHP'nin mallarına el konulmasına yönelik kanun teklifinin DP grubunda kabul edilmesinin ardından 11 Aralık 1953 tarihinde 91 DP'li vekilin imzasıyla meclise sevk edilmesi" (Çakmak, 2015: 14) bu kabildendir. Devamındaysa CHP mallarına el konulmasına yönelik karar çıkarılmıştır. Devlet bürokrasisine yönelik olaraksa memurların bulundukları işten çıkarılmasını veya emekliye sevk edilmesine imkân tanıyan birtakım düzenlemeler (Tasfiye Kanunu) gerçekleştirilmiştir. Askeri bürokrasi üzerinde gerçekleştirilen ilk uygulama ise DP'nin iktidara gelişinin üzerinden iki ay geçmeden bakanlar kurulu kararı ile Genelkurmay Başkanı, Deniz Ve Hava Kuvvetleri komutanlıkları gibi üst düzey komutanlık kademelerinde değişikliğe gidilmesi şeklinde gerçekleşmiştir (Resmi Gazete, 1950: 18597)[60]. DP'den ihtilale yürüyen süreci belki de en iyi betimleyen, bir başka anlatışla DP'nin sahip olduğu iktidarı sindiremeyişini en iyi özetleyen örnek: Kırşehir ilinin ilçe yapılmasıdır. DP seçimlerde kendisini desteklemeyen Kırşehirlilere yönelik olarak; Kırşehir vilayetinin kaldırılmasına ve Nevşehir kazasında Nevşehir adıyla yeniden bir vilayet kurulmasına dair kanunla, Kırşehir vilayetini kaldırmıştır (Resmi Gazete, 1954a: 9835). Diğer taraftan; bütün bir DP paradigmasını tek bir olaya indirgemek doğru olmamakla birlikte sahip olunan genel doktrinlerinin anlaşılması adına makul bir başlangıç olarak görülebilir.

"Özellikle 1957'den sonra iktidar açısından yaşanan en önemli sorunlardan biri, aydınların, bürokrasinin ve ordu mensuplarının desteğinin hissedilir derecede azalmış olmasıdır" (Börekçi, 2013: 1920). Azalmanın temelinde tahmin edileceği üzere otoriter duruşun gün geçtikçe kuvvetleniyor olmasının etkisi büyüktür. Kutuplaşma olarak yorumlanabilecek ilgili azalışın göstergelerine ise dönemin ihtilal öncesi öne çıkan olaylarıyla ulaşabilmek mümkündür. Bu olaylar şu şekilde sıralanabilir; dokuz askeri personelin ihtilal gerçekleştirme şüphesiyle yargılanıp beraat ettiği 'dokuz subay olayı', Irak kral ve başbakanının öldürülmesini de içeren 'Irak devrimi', CHP'nin diğer 'muhaliflerle işbirliği', Menderesin ölmediği[61] 'uçak kazası', İnönü'nün başından yara aldığı 'Uşak olayı', İnönü'nün Kayseri'yi girerken 'treninin önünün kesilmesi'. Bu olaylara/gelişmelere aynı kanala akan enerji birikimleri gibi bir anlam yüklemek mümkündür. İhtilale giden kırılmaysa 'Meclis Tahkikat Komisyonunun' aktif hale getirilmesi ve takiben gerçekleşen kanlı üniversite

[60] İlgili Karar Sayısı 11308 ve 11309.
[61] Olaya Menderesi sevenler ilahi bir anlam yüklemiştir.

olaylarıyla gerçekleşmiştir. Bazı öğrencilerin ölümüyle farklılaşan bu olayların önceki gelişmelere nazaran askeri bürokrasinin muhtemel (beklenen) eylemini kolaylaştırıcı (hızlandırıcı) bir ağırlığı olmuştur. Gerçekten de; iktidarın dikkat çeken son eylemlerinden birisi; "basın ve CHP'yi baskı altına almak için mecliste 15 kişiden oluşan bir "Tahkikat Komisyonu" kurulması ve buna muhalefet, basın ve üniversitelere çok sert tepki gösterilerek, her gün yeni yasaklar ve baskıların getirilmesidir" (Akıncı, 2014: 60).

DP'nin tamamen kendi kontrolünde olan ve 'yargı yetkisi' ile donattığı komisyon, 'tahkikat komisyonu' olarak anılmaktadır. Öyle ki; "Tahkikat Komisyonu üyeleri, Cumhuriyet savcısına, sorgu hâkimine, sulh hâkimine ve askeri hâkimlere tanınan bütün hak ve yetkilere sahip olacaktır" (Erdoğan, 2006: 35). Devlet bürokrasisinin temelini oluşturan yargı, yasama, yürütme bürokrasilerinin ve daha özelde askeri bürokrasinin hem kendi içlerinde hem de devlet bürokrasisine dâhil diğer bürokrasi kümelenmelerinin/kümelerinin birbirlerine karşı olan eylemlerinde daha evvelden belirlenmiş sınırlı egemenlik alanlarına yönelik oluşa(bile)n tehditler devlet bürokrasisinin çöküşünü simgelenmektedir. Sonuçta bürokrasi kümelerinin birbirlerinin egemenliklerine karşı gelişen, gelişebilecek olan tehditler esasen devlet bürokrasisinin bütününe yönelik bir tehdit anlamı taşımaktadır. Zira yazılı kuralların ve hiyerarşinin betimlendiği 'anayasadan' beslenen ve bürokrasi kümelenmeleriyle varlığını tanımlayan devlet bürokrasisi doğal kurbana dönüşmektedir. Daha açık bir ifade ile bürokrasi kümelenmelerinde oluşan herhangi bir tehdit devlet bürokrasisinin bütününe yönelik bir tehdittir. Bu anlamda diğer bürokrasi kümelenmelerine karşı daha üstün, baskın ve farklılıklar içeren bürokratik kümelenme (askeri bürokrasi gibi) kendi yıkıcı araçlarını (devlet bürokrasisi üzerinde ki tehdidi kaldırmak maksadıyla) devreye alabilir.

Nihayetinde açıktır ki; "27 Mayıs sabahının çok erken saatlerinde radyolarda çalan marşlarla ve Alparslan Türkeş'in Türk Silahlı Kuvvetlerinin ülkenin yönetimine el koyduğunu duyuran sesiyle bütün Türkiye'yi yataklardan fırlatan olay, kuşkusuz bir gecenin getirdiği bir gelişme değildir" (Akgün, 2009: 408). 27 Mayıs 1960 tarihi; DP'nin iktidarını takiben uygulamaya koyduğu bir dizi üst düzey askeri bürokratik atamaya karşın, askeri bürokrasinin hareket kabiliyetinin sınırlandırılamadığının en bariz ispatı niteliği taşımaktadır. 1960 ihtilali, kurtuluş savaşı ile beraber askeri bürokrasinin kendisinde bütünleştiğini düşündüğü ve 'yönetimde hak' ve 'sorgusuz haklılık' payesi yüklediği bir anlam zincirinin fiili olarak ortaya çıkışıdır. Bu bağlamda

fiili ortaya çıkış; esas neden ve ilgili hedef olarak DP ve ilişkili eylemlerini (kendisine) ön koşul olarak belirlemiştir. Gerçekten de; "çok partili siyasal yaşamın diğer iki aktörü CHP ve Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP)'nin kapatılmaması, darbenin amacının DP'yi iktidardan uzaklaştırmak olduğunu açıkça göstermektedir" (Yalansız, 2012: 2586). Beklendiği gibi de ihtilalden kısa süre sonra DP kapatılmıştır. Yönetimi ele geçirenlerin; "derhal bir anayasa ve seçim yasası hazırlanmasına yönelmesi, 27 Mayıs'ın kimliğini darbe'den ihtilale; 1,5 yıl ve üç komisyonun çalışmaları sonunda referandumla kabul edilen 1961 Anayasası'nın kurumsal içeriği de bu kimliği inkılaba çevirmiştir" (Akgün, 2009: 421-422). Yukarıda da değinildiği üzere devlet bürokrasisinin sahipliğini/savunuculuğunu kendi geçmişinde inşa eden askeri bürokrasi stratejik, baskın araçlarıyla da bu savunuculuğun altını doldurarak eylemlerini zihinsel süreçten çıkarıp fiili bir sürece sokmuştur. Askeri bürokrasinin tarihsel ve belki de tam olarak bağımsız/özgür olmayan bilgi birikim ve deneyimi ışığında ulaştığı sonuç, yasama bürokrasisi üzerinde daha belirleyici ve sınırlandırıcı (denetleyici) araçlar oluşturmak olarak karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki askeri bürokrasi; "yapılan anayasa değişikliği ve yeni organlar (Anayasa Mahkemesi, Senato) aracılığıyla gelecekte iktidara gelecek siyasilerin kontrolünü elde tutmayı amaçlamışlar, iktidarı İnönü'ye devretme koşuluyla sivillere terk etmişlerdir" (Akıncı, 2014: 69). Görüldüğü üzere Askeri bürokrasinin yönetimi kontrol altına aldıktan sonraki ilk ve en önemli hamlesi 'anayasanın' değiştirilmesidir. Anayasa bir problem olarak değerlendirildiği için mi değiştirilmektedir yoksa seçilenler hali hazırdaki anayasayı bir probleme dönüştürebilmeyi başardıkları için mi anayasa değiştirme zarureti doğar (yaratılır). Hulasa esas problemin ne anayasa ne de dönemin iktidar sahipleri olmadığı düşünülebileceği gibi problemin özünü teşkil edenin, denetim ve kontrol mekanizmalarının varlığının net olarak ortaya konmayışı ve/veya (eğer varsa) ilişkili mekanizmaların etkin olarak işletilmemesi, işletilememesi kaynaklı olduğu savunulabilir. Bu kapsamda 1960 senesinden sonra askeri bürokrasinin benzer eylemlerine 1971, 1980 müdahaleleri eklenebilir. Askeri bürokrasinin neredeyse sıradanlaşan müdahaleleri farklı sonuçlar ve değişimler/değişiklikler yaratmanın yanında bir başka gerçeği daha ortaya koymaktadır. Müdahalelerin sıklaşması ve süreklilik kazanması; istenilen, arzu edilen başarıya ulaşılamadığını da göstermektedir.

2.2.2.3.1.Kalkınma yönetimi, DPT ve Kalkınma Planları

İnsanın birey olarak toplum içerisinde var olma savaşı doğrultusunda kendisi tam olarak benimsememiş olsa da dahi toplumun gerçekliği kadar gerçek olan (toplumla sınırlandırılmış) amaçları olabilir. Daha önceki metinlerde ifade etmeye çalıştığımız kadarıyla toplum sistemli varlığını bireylerin eşitsizliğine dayandırır. Bir başka deyişle bireylere farklı statüler, roller vererek onları birbirlerinden farklı oldukları sanallığına ikna eder. Özetle ifade edildiğinde toplum hem en ateşli eşitlik savunuculuğu yapar hem de varlığını eşitsizliğe dayandırır. Benzer biçimde dünya üzerinde yer alan devletlerde küresel ölçekte farklı derecelerde zaman içinde çeşitli şekillerde elde ettikleri statü ve rollerini korumaya geliştirmeye odaklanır. Toplumun eşitsizlikle var oluşu gibi dünya üzerinde farklı devletlere ait toplumlarda sahip oldukları konumlarını benzer bir eşitsizliğe dayandırmaktadır. Toplumlar arasında mutlak bir eşitlikten söz edildiğinde toplumlar kelimesinin anlamsızlaşacağı ortadadır. Diğer taraftan herhangi bir ülkenin toplumu diğer ülke toplumlarına karşı eşitsizliğin pozitif tarafında haklı olarak yer almak istemektedir. Sonuç olarak eşitsizliğin pozitif tarafında elde edilmek istenen küresel statü ve rol mücadelesi çeşitli adımların atılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu adımlar çeşitli dönemlerle çeşitli biçimlerde ifade edilmekle birlikte başlık çerçevesinde kalkınma yönetimi, DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) ve beş yıllık kalkınma planları irdelenecektir.

Dünyada var olan eşitsizliği ifade şekillerinden olan az gelişmiş, gelişmekte olan, gelişmiş ülkeler (toplumlar) sınıflandırması kalkınma kavramı için merkezi bir konuma sahiptir. Zira kalkınma; gelişmiş ülkeler için konumlarını koruma ve ilerletme, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler içinse gelişmiş ülke olma hedefini tanımlar. 1929 buhranıyla devlet(ler)in bütün olarak sistem üzerindeki artan etkisi ikinci dünya savaşı ile git gide büyüyerek güçlü bir pozisyon kazanmıştır. Devletin sistem içerisinde elde ettiği güçlü pozisyonun sorgulanmasına yönelik yükselen seslerin hissedilir bir desibele ulaşması ise ikinci dünya savaşından 28 sene sonra yaşanan petrol krizi ile gerçekleşmiştir. 15 Ekim 1973 tarihli petrol kriziyle birlikte ağır darbelerden birini petrol ve yan ürünlerine olan talepleri üst düzeylerde olan gelişmiş ülkeler almıştır. Bu bağlamda endüstri devrimine liderlik etmiş ülkelerin kalkınma yönetimleri, ilgili devrime geç katılan ya da hiç katılamayan ülkeler için kılavuzluk vazifesi taşımaktadır. Petrol krizine değin etkin olarak yorumlanabilecek keynesyen yaklaşım yerini yavaş yavaş neo-klasik yaklaşıma bırakmıştır. Başta ekonomiye olan bakışın şekillenmesinde etkili olan bu gelişme, öncelikle gelişmiş ülkelerde olmak üzere kalkınma yönetimleri yol haritalarının belirlenmesinde baskın

bir unsur olarak öne çıkmıştır. Krize karşı farklı önlemler alınmasına ve düşünce yapısında çeşitli değişikliklere gidilmesine/ulaşılabilmesine rağmen dünya üzerindeki eşitsizlik beklendiği gibi kendisini korumayı sürdürmüştür. "Çeyrek yüzyıldır Neo-Klasik kalkınma yaklaşımının belirleyiciliği altındaki kalkınma yönetimi uygulamasına rağmen; azgelişmiş ülkelerin yoksulluk, yolsuzluk, işsizlik, gelir dağılımındaki dengesizlik gibi yapısal sorunları devam etmektedir" (Öktem ve Sadioğlu, 2009: 87). Eşitsizliğin çözümü (en azından hafifletilmesi için) ve ideal olana ulaşabilme çerçevesinde yeni ya da en azından daha kapsayıcı çözüm arayışları olduğu ileri sürülebilir. Örneğin kalkınma yönetimi, daha çok ekonomi odaklı, karar almada merkezi ağırlığın ön planda olduğu bir yapı sunmaktadır. Diğer taraftan sürdürülebilir kalkınma yönetimi hem ekonomik hem de çok yönlü bir kalkınmaya vurgu yaparken karar alma süreçlerindeyse hem merkezi hem de yerel unsurlarla hareket edebilme imkânı tanıyabilmektedir.

Türkiye özelinde 'kalkınma' planlarının adresi DPT'dir. 1960 senesinde kurulan teşkilatın kurulmasının arkasında yatan esas sebep(ler) şu şekilde izah edilebilir: "1960 yılına kadar tarım, sanayi ve hizmetler alanındaki gelişmeler, bir programa bağlı olarak yapılmadığından, mali kaynaklar israfa varacak şekilde harcandığından, 27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plana bağlı olarak yapılması fikri benimsenmiştir" (Pirler, 1996: 15). DPT kuruluşundan itibaren küresel ve yerel ölçekte gerçekleşen değişimlerden etkilenmiştir. Ülke kalkınmasına yön veren ve planlayan teşkilat 1980 tarihinden itibaren farklı bir paradigma kazanmıştır. Özellikle geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine doğru yaşanan süreçten etkilenmiştir. Öyle ki; "1980 sonrası DPT'nin yapısında ve işlevlerinde, yeni ekonomik siyasa olan devletin küçültülmesinin bir uzantısı olarak, değişme olmuştur. Planlama terkedilerek, genil (makro) düzeyde ekonominin izlenmesine geçilmiştir" (Aslan, 1998: 103). 2011 senesinde yapılan değişikleyse teşkilat Kalkınma Bakanlığı bünyesinde çalışmalarını sürdürmektedir. Söz konusu değişikliği şu şekilde ifade etmek mümkündür: "DPT, hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda kalkınma planları ile yıllık programları hazırlarken; Kalkınma Bakanlığı, hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda makro ekonomik, sektörel ve bölgesel gelişme alanlarında, ulusal ve yerel düzeyde analiz ve çalışmalar yaparak kalkınma planı…ve eylem planları hazırlamaktadır" (Övgün, 2011: 273). 1963-2018 yıllarını kapsayan on kalkınma planı bulunmaktadır.

Dokuzuncu kalkınma planı (yedi sene) dışında kalan kalkınma planları beşer senelik olarak düzenlenmiştir. DPT öncesi beş yıllık sanayi planı adı altında planlarda bulunmakla beraber, konu sınırlılığı etrafında DPT başlangıç olarak alınmıştır. Bu bağlamda denilebilir ki; 1960 öncesi planları: devletçi, kısmi, 1960-1980 planları: karma ekonomi, bütüncül, 1980-2000 planları: liberal, stratejik olarak nitelendirilebilir. 1980 öncesinde sanayileşmede "ithalat ikamesi politikaları", 1980 sonrası ise "açık ekonomiye geçiş" yönlendirici olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

2.2.2.3.2.TODAİE Kurulması ve Organizasyon Metot

Öncelikle ve özellikle belirtmek gerekir ki; TODAİE (Ayrıca DPT ve Devlet Personel Dairesi) 1960-1980 dönemi kapsamlı idari reform çalışmalarının başlıca aktörlerinden birisidir ve kurulmasında yabancı uzman raporlarının Türkiye'de yönetici yetiştirme konusunda saptadıkları sorunlar da etkili olmuştur. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmasına yönelik olarak 8 Mayıs 1952 senesinde Amerika Birleşik Devletlerinin New York kentinde Türkiye ile Birleşmiş Milletler Teknik Yardım İdaresi arasında Teknik Yardım Ek Anlaşması imzalanmıştır (Resmi Gazete, 1954b: 8529-8530). TODAİE resmi olarak ilk çalışmalarına Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1953 senesinin 24 Mart tarihinde başlamıştır (Mıhçıoğlu, 1988: 9-10). TODAİE 1958 Haziran ayında çıkarılan 7163 kanun numaralı 'teşkilat kanunu' ile kendi özerk yapısına kavuşmuştur. Enstitünün görevleri ilgili kanunda beş başlık altında şu şekilde sıralanmıştır:

> Madde 2-Enstitünün başlıca vazifeleri şunlardır:
> A) Öğretim ve yetiştirme:
> 1. Âmme İdaresine mütaallik öğretimin inkişafına çalışmak;
> 2. Âmme İdaresi görevlilerinin modern idare prensipleri ve tekniğine göre bilgilerini artıracak ve tekâmülünü sağlayacak tedbirler almak ve bu gibi tedbirleri teşvik etmek ve desteklemek;
> 3. Âmme İdaresi sahası için öğretim elemanları yetiştirilmesine yardım etmek;
> B) Araştırma ve yardım:
> 1. Âmme İdaresi ile ilgili meseleler üzerinde araştırma ve anket ve incelemeler yapmak;
> 2. Âmme İdaresi öğretimi yapan müesseselere yararlı öğretim malzemesi meydana getirmek;
> 3. İlgililerin talepleri üzerine Âmme idaresini ıslaha yararlı tedbirler haklımda tavsiyelerde bulunmak ve bu hususta mütehassıslarını görevlendirmek; Âmme idaresiyle ilgili meseleler hakkında mütalâa ve rey beyan etmek;
> C) Derleme ve neşriyat:
> 1. Âmme İdaresi sahasında gerek yurt içindeki gerek başka memleketlerdeki hâdise ve emsalleri, inkişafları, tatbikat ve hal

> tarzlarını, araştırma, inceleme ve neşriyatı devamlı olarak takip etmek ve derlemek;
> 2. Araştırma, inceleme ve derlemelerini her türlü kitap, dergi, bülten, biyografiler vasıtasıyla devamlı olarak neşretmek; enstitü neşriyatının artışına ve dağılışına nezaret etmek;
> 3. Âmme İdaresiyle ilgili mühim eser ve araştırmaları Türkçeye veya yabancı dillere tercüme ederek neşretmek ve bu çeşit neşriyatı desteklemek
> D) Öğretim, araştırma ve inceleme yardımları:
> 1. Enstitüde öğrenim ve araştırma yapacaklara çeşitli kaynaklardan verilecek bursların idare ve tevziine iştirak etmek;
> 2. Enstitü öğrencilerinden ve enstitü dışındaki elemanlardan ehliyet ve kabiliyeti görülenlere ve Âmme idaresiyle ilgili diğer ilim müesseselerinin öğretim ve araştırma üye ve görevlilerine, dış memleketler de tahsil, araştırma veya staj yapmaları için her türlü imkânlardan faydalanarak burs ve sair kolaylıklar sağlamak;
> E) Türkiye ve Orta - Doğu memleketlerinde Âmme idaresi sahasında yapılan araştırma ve öğretim faaliyetlerinin koordinasyon merkezi olmak (Resmi Gazete, 1958: 19679-19681).

Belirtilen enstitü görevleri enstitünün temel amacı etrafında şekillenmektedir. Zira aynı kanunda enstitünün amacı/hedefi; kamu yönetiminin modern düşüncelere/anlayışlara göre kendisini geliştirmesi yolunda anlamlı adımlar atarak gerek görülen çalışmaları gerçekleştirmek, kamu yönetimi için nitelikli personel kaynağı yaratmak ve memurların kamu yönetimi alanında gelişimini desteklemek olarak betimlenmektedir (Resmi Gazete, 1958: 19679). Enstitünün ilgili hedefine ulaşabilmesinde araştırma ve incelemeler önemli bir ağırlığa sahiptir. Bu bağlamda TODAİE'nin vazifelerinden birisi olarak da sıralanan 'araştırma ve yardım çalışmalarını' üç başlık altında sınıflandırılabilmek mümkündür:

A- Geniş Kapsamlı Araştırmalar- Örnek; MEHTAP, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi- İlkeler Ve Öneriler,

B- Organizasyon ve Metot (O ve M) Araştırmaları-Örnek; Sanayide Kuruluş Formalitelerinin Azaltılması Araştırması,

C- Teknik Yardım ve Rehberlik-Örnek; kamu kuruluşlarında danışma ve yol gösterme temelli çalışmalar (Ergun, 1976: 4-5; Ar, 1986: 21-22).

Geniş kapsamlı araştırmalar idare bütününü büyük oranda araştırma konusu yapan bir yol izlerken, O ve M tipi araştırmalar ise idare bütününde sınırlı ve daha dar bir alana yönelik olarak gerçekleştirilen, bürokrasinin azaltılarak verimliliğin arttırılmasının 'ön planda' olduğu araştırmaları kapsamaktadır. Teknik yardım ve rehberlik ise özellikle araştırmalar sonucu geçerlilik kazanan değişikliklerin

kurumlarda uygulanması esnasında yaşanan muhtemel çözümsüzlük ve çıkmazlarda enstitünün desteği olarak ifade edilebilir.

O ve M; idarecilere, sunulan hizmetlerin özellikle kalitesinin, verimliliğinin ve memnuniyetinin arttırılmasını sağlamak maksadıyla gerekli çözümlerin araştırılması ve muhtemel çözümlerin uygulanması doğrultusunda gerçekleştirilen enformasyon hizmetidir (Sürgit, 1969: 34). TODAİE O ve M eğitimleri vermenin yanı sıra ilişkili alanda çeşitli araştırmalarda gerçekleştirmiştir. TODAİE Merkezi O ve M Birimi'nin gerçekleştirdiği araştırmalardan oluşturulan raporlar zaman zaman başbakanlığa ve dolayısıyla ilgili bakanlıklara gönderilmiştir. Bu raporlardan bazıları şu şekilde gösterilebilir:

1- Nüfus İşlemlerinin Basitleştirilmesi,
2- Pasaport Alma İşlemlerinin Basitleştirilmesi,
3- Askerlik Yoklamalarının Basitleştirilmesi,
4- Hasta-Hastane İlişkilerinin Geliştirilmesi,
5- İkametgah İlmühaberleri İle Doğruluk Kağıtlarının Kaldırılması (Ar, 1988: 24-25).

Sıralanan raporları çoğaltmak mümkün olmakla birlikte hem bu raporların ne derecede uygulama karşılığı bulup bulmadığı hem de enstitüce verilen O ve M eğitimlerinin ilgili eğitime katılan muhtemel yöneticiler üzerindeki etkilerini/faydalarını tam olarak belirleyebilmek güçtür. Diğer taraftan faydalı olduğu düşünülmektedir ki, devletin çeşitli birimlerinde kurumsal bazda O ve M birimleri kurulmuş bu durumu ise tüm kuruluşlarda O ve M birimlerinin kurulmasını isteyen 22/11/1967 gün ve 76-79/7445 sayılı başbakanlık genelgesi takip etmiştir (Sürgit, 1979: 29-38).

Tarihler 10 Ekim 1984 senesini gösterdiğinde 3056 numaralı kanunun Başbakanlık Teşkilatının ana hizmet birimlerini düzenleyen yedinci maddesinin 'i' bendinde İGB'ye (İdareyi Geliştirme Başkanlığı) yer verilmiştir. İlgili kanunda İGB'nin görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

> Madde 16-İdareyi Geliştirme Başkanlığının görevleri şunlardır:
> a) Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak,
> b) Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak,

> c) İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak,
> d) Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleri ile ilgili konularda teşkil edilen kurullara sekreterya hizmeti yapmak,
> e) Makamca verilen benzeri görevleri yapmak (Resmi Gazete, 1984: 3-6).

Görüldüğü gibi sıralanan maddeler ve hedefi 'neredeyse' enstitü bünyesinde çalışmalar yapmış O ve M birimiyle birebir benzerlik göstermektedir. Öyle ki; Ar'da İGB'nin Başbakanlık Merkezi Organizasyon ve Metot Birimi olarak kabul edilmesi düşüncesin de olup TODAİE'nin 1960-1984 seneleri arasında yürüttüğü merkezi O ve M birimi görevini 1984 senesi itibariyle İGB'nin devraldığını belirtmektedir (Ar, 1988: 32-33).

İGB 2017 senesi itibariyle resmi internet adresi üzerinden paylaşmış olduğu çalışma başlıkları sekiz grup altında toplanabilmekle birlikte ağırlık olarak elektronik temelli düzenlemelerin/çalışmaların gerçekleştirildiği gözlemlenebilmektedir. Elektronik düzenlemeyle ifade edilmek istenen Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS) olarak tanımlanan sistemdir. KAYSİS bünyesinde; DETSİS-Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi, DBYS-Devlet Belge Yönetim Sistemi, KMA-Kamu Memnuniyet Anketi, HEYS-Hizmet Envanteri Yönetim Sistemi, HSYS-Hizmet Standartları Yönetim Sistemi, KMS-Kamu Mevzuat Sistemi, SDPS-Standart Dosya Planı Sistemi gibi uygulamaları barındırmaktadır. Ayrıca PERSİS-Performans Takip Sistemi, KSYS-Kamu Stratejik Yönetim Sistemi gibi uygulamalarının geliştirilmesi çalışmalarına da devam edilmektedir. KAYSİS tanım ve amacı şu şekilde ifade edilmektedir: "kamu kurumlarının teşkilat yapısından, sunulan hizmetlere, hizmetlerde kullanılan belgelerden, belgelerde bulunan bilgilere kadar kamu yönetiminde yer alan unsurların mevzuat dayanaklarıyla birlikte tespit edilerek elektronik ortamda tanımlandığı, geliştirilen e-Devlet uygulamalarının birbirine tek merkezden entegre edilerek a-Devlete (Akıllı Devlet) geçilmesini sağlayacak temel bir bilgi sistemidir" (İGB, 2017).

İGB'nin bu ve benzer çalışmaları, O ve M çalışmalarına benzer nitelikler taşımaktadır. Örneğin O ve M çalışmaları ile 1961 senesinde Karayolları Genel Müdürlüğünde kullanılan form sayısı 861'den 511'e düşürülmüştür (Sürgit, 1969: 59). Form sayısında sadeleştirmeye gidilmesi bürokrasinin azaltılması ve işlem sürelerinin kısaltılması gibi pozitif çıktılara dönüşebilmektedir. İGB de KAYSİS doğrultusunda hedeflediği 'Akıllı Devlet' ile benzer bir hedefe odaklanmıştır. Zira 3 Eylül 2016 tarih ve 29820 sayılı E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul Ve Esaslar

Hakkında Yönetmeliğin dördünce maddesinin g bendinde belirtildiği üzere KAYSİS "kamu yönetimine ilişkin temel verilerin tespit edilerek 'sadeleştirme' ve 'standartlaştırma' çalışmalarının yapıldığı ve elektronik ortamda tanımlandığı" bir birim olarak ifade edilmektedir (Resmi Gazete, 2016a).

Geleneksel kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde O ve M veya İGB gibi gelişmelerin bürokrasinin genel yapısını tamamen yıkıcı veya kötüleyici etkiler yapmaktan ziyade onun geleneksel yapısına karşı işlevsel ve çağın gerekleri ve imkânları doğrultusunda pozitif olarak yorumlanabilecek araçlar kazandırarak makul çözümlemelerin yaratılmasına katkı sağladığı düşünülebilir. Gerçekleştirilen çalışmalar anlamlı olmakla birlikte idari reformun doğası gereği yapılan çalışmaları yeterli görebilmek mümkün gözükmemektedir. Bürokrasinin çok yönlü başarısı için özellikle ve özellikle vatandaşın bürokratik işlem ve süreçlerle ilgili duygu, düşünce, deneyim, sorun ve önerileri sistem içerisinde 'sürekli yinelenen' bir nitelikle maksimum entegrasyon düzeyinde karşılığını bulabilmelidir. O ve M veya İGB gibi gelişmeleri bu doğrultuda yükselen basamaklar olarak değerlendirebilmek mümkündür.

2.2.2.3.3.Devlet Personel Dairesi'nin Kurulması ve 657 Sayılı DMK

Türkiye kalkınma hedeflerine mümkün olabilen en yüksek hızla ulaşmak arzusuyla tarihsel süreçte çeşitli adımlar atmıştır. Bu adımların tamamını seçilmiş milletvekilleri ve bürokratik bir yapının inşa ettiğini söyleyebilmek güçtür. Zira ülke içerisinde yer alan çeşitli bürokratik sistemlerinde farklı boyutlarda etkileri olmuştur. Özellikle askeri bürokrasinin kendisini ülke sınırları içerisinde yer alan tüm bürokratik ve/veya demokratik oluşumların üzerinde gören inanç geleneği ülke geleceğini ciddi şekilde biçimlendirmiştir. Diğer taraftan kalkınma hedefiyle atılan adımlarda uluslararası aktörlerin ağırlığını da diğer pek çok konuda olduğu gibi burada da açıkça gözlemleyebilmek mümkündür. Devlet Personel İdaresi'nin (DPİ) kurulması daha sonra Devlet Personel Başkanlığına dönüşüm ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) bu kapsam içerisinde incelenebilir. 27 Mayıs askeri darbesinden yaklaşık yedi ay sonra DPİ kurulurken beş sene sonra 23 Temmuz 1965 tarihinde 657 sayılı DMK kabul edilmiştir. 1984 senesine gelindiğinde ise DPİ, Devlet Personel Başkanlığı adı altında çalışmalarını sürdürmeye başlayarak: "kamu hizmetlerini düzenli, süratli ve etkin şekilde yürütmek, devlet personel rejiminin temel ilke ve politikalarını tespit etmek, devletin diğer kamu kurum ve kuruşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin

görevlerini etkin bir şekilde" (Karadağ, 2000: 139) icra edilmesi ve benzeri hedeflere sahiptir.

"Merkezi görevli örgütü, 1950'li yıllarda, yeni toplumsal güçlerin, bürokrasinin ülke yönetimindeki egemenliğine son vermek üzere siyasal erke oturmalarıyla Türkiye gündemine girmiştir" (Güler, 1988a: 81). Bu bağlamda; DPİ, kurulma tarihinden yaklaşık on yıl öncesine dayanan üç yabancı rapor (Barker-Martin cush-Leimgruber) etrafında büyük oranda şekillenmiştir. Öyle ki; 1960 senesindeki kuruluşundan yaklaşık dört sene önce görüşülen personel kanunu tasarısından çok büyük ayrılıkları yoktur. DPİ'nin başlıca görevlerinden bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür: "Memuriyet ve hizmetleri gruplandırmak, böylece kurumların eş değerdeki işleri için eşit ücret ilkesini yaşama geçirmek, memur, hizmetli, kadro unvanlarını tek biçimleştirmek, işe alma, yükseltme için gereken yeterlik koşullarını belirlemek…gereksinmeden çok olan kadroları gereksinme olan yerlere kaydırma işlemine ilişkin ilkeleri belirlemek" (Güler, 1988b: 85) ve benzeri biçimde sıralamak mümkündür.

Türkiye Cumhuriyeti tarihi değerlendirildiğinde memurlara yönelik olarak çeşitli kanunlarla düzenlemeler yapıldığı (yapılmaya çalışıldığı) gözlemlenebilinmektedir. Me'mûrîn Kânunu (788/1926), Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun (3656/1939), Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun (3659/1939) ve DMK (657/1965) bu kapsam içerisinde değerlendirilebilir. Devlet Memurları Kanunu personel rejimi açısından önemli bir pozisyona sahiptir. "657 sayılı DMK çeşitli tarihlerde geçirdiği muhtelif değişiklikler sonucunda, farklı ödeme rejimleri ve farklı üstünlükler ortaya koyan, insicamsız, dağınık, adaletsiz ve verimsiz bir duruma gelen 1939 tarihli barem kanunları yerine geçmek üzere bir Reform Kanunu niteliğinde düşünülmüştür" (Canman, 1985a: 3). Her ne kadar modern ve tatminkâr bir düzenleme gibi gözüküyor olsa da oluşturulmaya çalışılan sisteme ait kanun maddeleri pek çok kez farklı biçimlerde yeniden düzenlenmiş veya gerek duyulan değişiklikler yapılmıştır. Örnek olarak 1589/1971 sayılı kanun gösterilebilir. Bilindiği gibi, "1971 tarihli ve 1589 sayılı yetki kanunu, DMK'daki boşluk ve tutarsızlıkları gidermek, sağlıklı bir kadro piramidini gerçekleştirmek ve ücret sistemindeki eşitsizlikleri düzeltmek amacıyla çıkarılmıştır" (Canman, 1985b: 25).

DPİ, Devlet Personel Başkanlığı ve DMK her şeyden önce ülke içerisinde yer alan ve Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren büyümesini niceliksel olarak hızla

sürdüren bürokratik bir kümenin etkin kontrolünü hedeflemektedir. Bir başka ifade ile bürokratik kümeye dâhil olan memurların ve genel olarak da bürokrasinin etkinliği, verimliliği üzerindeki beklentiler artmıştır. Arzulanan diğer bir konu olarak da küresel ölçekte planlanan hedefleri destekleyecek boyutta bürokratik bir yapının ideal teminini sağlamak amaçlanmaktadır. Zira DPİ ve DMK'nın ortaya çıkışı ile kalkınma planlarının başlangıç tarihi 1960-1965 yılları arasına yayılmış bir görünüm sunmaktadır.

2.2.2.3.4.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Kalkınma, reform ve bu doğrultuda iç içe geçmiş eylemler bütünü değerlendirildiğinde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) önemli bir yere sahiptir. MEHTAP; 13.2.1962 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun 6/209 sayılı kararı ile (Coşkun, 2005: 19) "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği suretiyle" (MEHTAP, 1966: 5) bir sene içerisinde hazırlanarak 24 Nisan 1963'te başbakanlığı teslim edilmiştir (Yayman, 2005: 258). MEHTAP Türk uzmanlar aracılığıyla gerçekleştirilmiş kapsamlı ve belirli bir derinliğe sahip ilk çalışma olarak nitelendirilebilir. Elbette MEHTAP'ın ortaya çıktığı dönemde ulusal olarak ülkede yaşanan gelişmelerin yansımalarını çalışmanın satır aralarında gözlemlemek mümkündür. Zira MEHTAP'ı (Nisan/1963) 1960 darbesini takiben yaşanan pek çok ilkten sadece birisi olarak anmak imkân dâhilindedir. Kamu yönetiminin büyük bir bölümünü kapsayan araştırma; hem kendinden önceki çıkmazların mümkün olabilecek en net biçimde ortaya konulmasına hem de kendinden sonra geliştirilebilecek muhtemel reformlara kılavuzluk etme imkânı anlamında çeşitli olanaklar sunmaktadır. Araştırmanın; merkezi hükümet teşkilatının, kamu hizmetini gerçekleştirirken verimlilik, etkinlik ve arzulanan düzeyde gerçekleştirilmesi amacına hizmet etmede, ideal bir seviyeye ulaşılmasını hedeflediği ileri sürülebilir. Bu bağlamda; raporun idareyi geliştirme bölümü hizmetin mahiyeti başlığı altında da açıkça belirtildiği üzere ülkenin arzulanan hız ve süreklilik ekseninde kalkınabilmesi amacıyla devleti biçimlendiren teşkilat sistemini "modern devlet anlayışına uygun bir hale" (MEHTAP, 1966: 115) dönüştürmenin hedeflenen amaçlara ulaşma anlamında yakın bir ilişki içerisinde olduğu vurgulanmıştır (Kalağan, 2010: 71).

Araştırma ülkenin kalkınma hedeflerine ulaşması doğrultusunda, yönetimin eksikliklerinin tespiti ile ilgili eksikliklerin ortadan kaldırılmasını ve bu paralelde

yönetimin her biriminin ortak amaca ulaşmak için farklı düzeylerde sorumluluklarının olduğunu ortaya koymuştur. Böylece, bütün olarak yönetimin çağdaş ve istenen düzeyde çalışabilmesi için teşkilattaki eksikliklerin sürekli olarak kendini güncellemesi gerekliliğine vurgu yapılarak tek bir defa uygulanacak değişiklikle(rle) arzulanan hedeflere ulaşılamayabileceğine işaret edilmektedir. Başka bir deyişle reform yaklaşımında sürekliliğin önemine vurgu yapılmaktadır.

Planlı kalkınma fikrinin olgunlaşmasına paralel olarak gelişen çeşitli çözüm arayışlarından bir tanesi olarak da ilgili araştırmayı tasvir etmek mümkündür. Bu bağlamda kalkınmada planlı dönem doğrultusunda belirlenen hedeflere hâlihazırdaki yönetim sisteminin/yapılanmasının problemler ve/veya engeller çıkarabileceği öngörüleri MEHTAP fikrinin doğum sancıları olarak değerlendirilebilir. Evrensel olarak yaklaşıldığında çok net olarak şu açıklamayı yapabilmek yeryüzünün tarihsel süreci de göz önüne alındığında mümkün gözükmektedir: Hiçbir yönetim biçimi/yapılanması sonsuza dek varlığını sürdürme kabiliyetine sahip değildir. Yönetim biçimi/yapılanması her ne olursa olsun ortaya çıktığı koşulların ve zamanın kendine özgü şartlarının gölgesinde anlamını bulur. Ortaya çıktığı koşullar ve zamanın kendine özgü şartları değişmeye başladığında ise yönetim biçimi anlamsız ve rahatsız edici bir görünüm sergilemeye başlayabilir. Nihayetinde her yönüyle en iyi yönetim biçimi, sürekli değişen çevresel koşulları ve zamanın getirdiği farklı şartları kendi sistemi içerisinde eriterek yönetilene en iyi olmasa da ideal bir çözümü üretebilendir. MEHTAP projesine bu bakış açısıyla yaklaşmak onu salt bir merkezi hükümet teşkilatına yönelik araştırmadan çok yönetimin kendisini yönetilenin açık ve/veya kapalı beklentilerini karşılamaya yönelik atılan bir adım olarak değerlendirilmesine olanak tanıyabilecektir.

MEHTAP kendinden sonraki pek çok çalışma için merkezi bir konum elde etmesinin yanı sıra birinci ve özellikle ikinci kalkınma planlarında kendisinden izler sunmaktadır. Ek olarak MEHTAP'ın şu görevleri yerine getirdiği ileri sürülebilir:

> İdarenin bütününü kapsayan ve gelişme yönleriyle ilkelerini tespite esas teşkil edecek olan dört önemli araştırmadan (Merkezi Hükümet Teşkilatı, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahal1i idareler ve iktisadı devlet teşekkülleri) birini teşkil eden MEHTAP Yönetim Kurulu, merkezi hükümet teşkilatı görevlerinin dağılış tarzını tespit, bu dağılış hizmetlerin ifasında ortaya çıkardığı problemleri ortaya koymak ve ıslahı için tekliflerde bulunmak suretiyle, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha müessir bir kontrol ve daha rasyonel teşkilat ve usuller sağlamayı hedef tutan diğer tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak görevini, raporunu hazırlamak ve idareye sunmak ve bastırarak idare konusunda teorik ve uygulama çalışmaları yapan

> idarecilere, araştırıcılara, parlamenterlere ve genellikle idarenin yeniden düzenlenmesiyle ilgilenen bütün vatandaşların istifadesine sunmak suretiyle yerine getirmiştir (Sürgit, 1968 :10).

Araştırmanın ortaya konulduğu dönem itibariyle amacına hizmet ederek az ya da çok katkı sağladığı ileri sürülebilir. Fakat araştırmanın iki yönünün ideal bir reform yaklaşımından uzak kaldığı gözlemlenebilir. Birinci olarak araştırma içeriğinde idarenin taşra teşkilatı, mahal1i idareler ve iktisadi devlet teşekkülleri üzerine bir çalışma olmaması ortak reform hedefinin ortaya konulması ve gerekli adımların sistemin bütünü ile birlik içinde atılması yönündeki hedefi/beklentiyi engelleyebileceği ileri sürülebilir. Araştırmadan sonraki süreçte idarenin taşra teşkilatı, mahal1i idareler ve iktisadi devlet teşekkülleri gibi başlıklarda çalışmalar yapılmakla birlikte ilgili çalışmaların ortak bir iradeyi yansıtabildiğine dair kesin bir kanıya ulaşmak güçtür. İkinci olaraksa araştırmanın başlıkları arasında insan faktörünün her yönüyle irdelendiğini gösterir bir çalışmanın olmamasıdır. Personel olarak sunulan bir başlık olmakla birlikte sistem içerisinde yer edinen memurların ehliyet ve yeterliliğine değinilerek konu sınırlandırılmaktadır.

2.2.2.3.5.1971 Askeri Muhtırası ve İdari Reform Danışma Kurulu

1969-1971 tarihlerinin öne çıkan olayları şu şekilde sıralanabilir: 16 Şubat 1969 tarihinde yaşanan ve ‘kanlı pazar’ olarak anılan olaylarda bazı üniversiteli gençlerin öldürülmesi, 15-16 Haziran 1970 tarihinde düzenlenen işçi gösterileri sonucu bazı vatandaşların yaralanması, bazılarının öldürülmesi. Dönemin öne çıkan ve yukarıda sıralanan gelişmeleri sonucunda bakanlar kurulu 30 günlük sıkıyönetim kararı almıştır. İlgili kararın gerekçesi şu şekilde ifade edilmiştir:

> Sendikalar Kanununun tadil tasarısı vesile ittihaz edilerek bugün İstanbul ve Kocaeli illerinde önceden yapılan tahrik ve alınan tertipler sonucunda vuku bulan hadiselerin yatıştırılması sırasında Devlet kuvvetlerine karşı mukavemet ve amme tesislerini tahrip şeklinde tezahür eden hareketler bir ayaklanma mahiyetini almış bulunduğundan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 124 üncü maddesi gereğince İstanbul İli ile Kocaeli Merkez ve Gebze ilçelerinde 16/6/1970 günü saat 21.00 den, itibaren bir ay süre ile Sıkıyönetim ilânına dair 16/6/1970 tarihinde Bakanlar Kurulunca alınan karar T. B. M. M. Birleşik toplantısının 17/6/1970 tarihli 14 üncü birleşiminde onaylanmıştır (Resmi Gazete, 20 Haziran 1970).

Sıkıyönetim ilanı, esas olarak yöneten ve yönetilen arasında dolaylı ve/veya dolaysız problemlerin varlığına işaret eden yegâne gerçeklik olarak değerlendirilebilir.

1969 Şubatından itibaren yükselişini devam ettiren huzursuzluk ortamı 12 Mart tarihli TRT yayınının 13:00 haberlerinde şöyle ifade edilmiştir/duyurulmuştur:

> Parlamento ve hükümet, süregelen tutum, görüş ve icraatıyla yurdumuzu anarşi, kardeş kavgası, sosyal ve ekonomik huzursuzluklar içine sokmuş, Atatürk'ün bize hedef verdiği çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak ümidini kamuoyunda yitirmiş ve anayasasının öngördüğü reformları tahakkuk ettirememiş olup, Türkiye Cumhuriyeti'nin geleceği ağır bir tehlike içine düşürülmüştür (Temiztürk, 2009: 10).

12 Mart 1971 askeri muhtırasını takiben kurulan hükümetin ilk icraatlarından bir tanesi de 'İdari Reform Danışma Kurulu' adı altında bir yapılanma oluşturmasıdır. Danışma Kurulunun görevi şu şekilde tanımlanmaktadır: Danışma Kuruluna, Bakanlar Kurulunun 29.5.1971 gün ve 111521 sayılı kararıyla verilen görev, "Hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamaktır" (TODAİE, 1972: 1). İdari Reform Danışma Kurulu kendinden önce benzer nitelikteki araştırmaları temel alarak/yararlanarak nihayetinde kendi raporunu ortaya koymuştur.

1971 senesinde Başbakanlığa sunulan ilgili raporda idarede eksikliği hissedilen yeniden düzenlemeye dair yöntem ile teşkilatlanma ilkelerinin ortaya konulması başlıca hedefler arasında yer almaktadır (Kalağan, 2010: 71). Rapor ortaya çıkarılırken şu çalışma esasları raporu şekillendirmiştir: İdarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi, b. Yeniden düzenlenmeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak, c. Yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini saptamak, d. Bugüne kadar yapılan İdarî reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak, e. İktisadî Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenlenme çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında ahenk sağlamak (TODAİE, 1972: 1).

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler başlığını taşıyan idari reform danışma kurulu raporu sunuş, giriş, birinci bölüm, ikinci bölüm ve çeşitli eklerden oluşmakla birlikte çalışmanın sonunda ise yeniden düzenleme ile ilgili başlıca raporlara alfabetik olarak yer verilmiştir. Giriş bölümünde idari reform ve yeniden düzenleme üzerinde durulurken birinci bölümde yeniden düzenleme de izlenecek yöntem ve örgütlenme konusuna değinilmiştir. İkinci bölüm on alt başlıktan oluşmakla birlikte 'merkezi' kavramı üç başlıkta kullanılmış dahası mahalli idareler olarak adlandırılan başlık dışında kalan diğer başlıklar doğrudan veya dolaylı olarak merkezi teşkilatla ilişkili veya ilgili başlıklar olarak dikkat çekmektedir (TODAİE,

1972: 7-10). Nihai olarak rapor, tamamlanması sonrasında her ne kadar yeni olarak tanımlanmış ve MEHTAP raporundan seneler sonra gerçekleştirilen bir çalışma olarak değerlendirilmiş olsa da yoğun olarak MEHTAP raporunda yer verilen önerileri tekrarlayan bir konuma sahiptir (Ergun, 1991: 12). Zira 10 kişiden oluşan idari reform danışma kurulu yeni bir araştırma gerçekleştirmemiş MEHTAP raporu üzerinden bir çalışma oluşturmuştur. İdari reform çalışmalarında yaşanan başarısızlıkları yetkin, uzman kişiler ve çeşitli diğer eksiliklerle ilişkilendiren rapor, çözüm olaraksa idari reformlar üzerinde bütünlük içerisinde çalışmalarını yürütebilecek merkezi bir birimin oluşturulmasını önermiştir (Yayman, 2005: 269).

2.2.3.1980 Öncesinde İdari Reformlar Bağlamında Türk Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesi

Başlık altında 1980 öncesi dönem paralelinde geleneksel kamu yönetimi özelliklerinin Türk kamu yönetimiyle olan ilişkisi bağlamında çeşitli değerlendirmeler yapılmaktadır.

2.2.3.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri

Türk kamu yönetiminin veya Türk idari bürokrasisinin 1980 öncesi yapısal ve işlevsel değerlendirmesi bu başlık altında 1965 tarihli DMK ve 1963 tarihli MEHTAP raporuna dayandırılarak yapılmaktadır. Bu bağlamda DMK'nın Weber'in bürokrasiye yönelik görüşlerini yansıttığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Geleneksel kamu yönetiminin; yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite hiyerarşisi, yönetimin yazılı belgelere dayanması, uzmanlaşma, gayrişahsilik, kariyer yapısı, kurallar sistemi, kamu ve özel hayatın ayrışması vb. (Eryılmaz, 2013: 60-63) niteliklerini Türk kamu yönetiminde de çeşitli düzeylerde tespit edebilmek mümkündür. 1980 öncesinde reform ile ilişkilendirilebilecek ve Türk kamu bürokrasinin şekillenmesine de katkıları olan gelişmeler olarak yabancı uzman raporları, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve İdari Reform Danışma Kurulu raporu gibi metinleri gösterebilmek mümkündür. İlgili metinlerinde etkileriyle oluşturulan DMK (1965) Madde.3'ün B ve C alt başlıkları ile Madde.19 da yer verilen kariyer, liyakat ve emeklilik (Resmi Gazete, 1965) kavramları ve ilgili kanunun 49, 50, 51. maddelerinde düzenlenen 'yarışma sınavları' yukarıda sayılan geleneksel kamu yönetimi nitelikleri olan uzmanlaşma ve kariyer yapısı ile bağlantılı tanımlamalara sahip olarak değerlendirilebilir. Türk kamu bürokrasisi Weber'in ortaya

koyduğu şekliyle yapılan işin karşılığında tespit edilen bir ücret ödememekte, ayrıca Weber'in belirttiği sabit kariyer çizgileri, emeklilik hakkı ve düzenli maaşın temeli olarak derece ve işte geçirilen süre gibi esaslar bağlamında benzerlikler taşımaktadır (Weber, 2012b: 329-330). Aynı zamanda ilgili kanunun 8.maddesinde belirtilen 'davranış ve işbirliği' ile 7.maddesinde düzenlenen tarafsızlık ilkesi memurun "görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç" (Resmi Gazete, 1965) vb. değerler, farklılıklar etrafında davranamayacağını ifade ederek geleneksel kamu yönetiminde belirtilen gayrişahsilik özelliğiyle örtüşmektedir. Weber'in kamu ve özel hayatın ayrışması paralelinde yaptığı "devlet paraları ve gereçleri memurun özel mülkünden ayrı tutulur" (Weber, 2012b: 324) şeklinde açıkça belirtmektedir. DMK'nın 14.maddesinde yer verilen 'mal bildirimi' ve 16.maddesinde yer verilen 'resmi belge, araç ve gereçlerin iadesi' başlıklarında da benzer bir ayrım yapılarak memurun görev süresinin sona ermesi ile "resmi belgeleri, araç ve gereçleri" (Resmi Gazete, 1965) teslim etme mecburiyetinde olduğu belirtilmektedir. Otorite hiyerarşisi çerçevesinde değerlendirildiğinde DMK 10. ve 11.maddesinde sırasıyla düzenlenen 'amire karşı sorumluluk' ve 'emirlerin yürütülmesi, kanunsuz emir' başlıkları etrafında memurun 'amirinin' emirlerini gerçekleştirmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda amirin memur üzerinde otorite hiyerarşisini kullanarak emir yetkisini kullandığını değerlendirebilmek mümkündür. Ayrıca Türk kamu yönetimi idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde hem hiyerarşik sistemden hem de idari vesayetten yararlanmaktadır (Gözler, 2014: 44). Bunları gerçekleştirirken ise yönetim, yasalarla belirlenmiş yetki alanları ve belirli kurallar etrafında hareket etmektedir. Diğer taraftan örneğin 1980 öncesi raporlardan olan MEHTAP raporunda 'yetki alanı' kavramı pek çok açıklamada kendine yer bulmuştur: "Bu tayin kararlarından büyük bir kısmını ilgili bakanlığın 'yetki alanı' içinde düşünmek mümkündür" (MEHTAP, 1966: 14), "bir tek bakanlığın 'yetki alanına' girer gibi gözüken" (MEHTAP, 1966: 61), "kendi yetki alanının çerçevesini aşan dış temas konularına" (MEHTAP, 1966: 161), "her bakanlık kendi 'yetki alanına' giren teknik yardım programlarının yürütülmesinden ve yönetilmesinden en başta sorumlu olmalıdır" (MEHTAP, 1966: 163) vb. Ayrıca MEHTAP raporunda kurallarla ilgili pek çok açıklamaya ulaşılabilmekte örneğin bakanlıkların "devlet faaliyetlerini düzenleyen kurallara tamamıyla tabi" oldukları vurgulanmaktadır (MEHTAP, 1966: 23).

İlgili raporda hiyerarşi; "planın uygulanmasını sağlamak için, plana inanmış idareciler eliyle işletilen bir hiyerarşik kontrolden daha etkili bir başka mekanizma bulmak imkânsızdır" (MEHTAP, 1966: 65) şeklinde yorumlanmakta ve "karar verme yetkisi idari hiyerarşinin en üst kademelerinde toplanmaktadır" (MEHTAP, 1966: 98) denilerek Türk kamu yönetiminde hiyerarşinin varlığını belirgin olarak ortaya koymaktadır. Ayrıca uzmanlaşma kavramı ihtiyaçlar başlığı altında modern yönetimde uzmanlaşmaya öncesine göre daha fazla önem verildiği ve bu yönde Türk kamu yönetiminde benzer ihtiyaçların arttığına dikkat çekilmektedir (MEHTAP, 1966: 84). Ek olarak raporda maaş, derece, (MEHTAP, 1966: 39) emeklilik (MEHTAP, 1966: 329) gibi kavramlara değinilmekte ve ilgili kavramlara yönelik çeşitli açıklamalara yer verilmektedir. İdari reform danışma kurulu raporunda ise "hiyerarşik denetim mekanizması iyi işletilememektedir" (TODAİE, 1972: 64) denilmekte ayrıca içişleri bakanlığının yetki alanı ile diğer bakanlıkların yetki alanları arasındaki ayrıma değinilmektedir (TODAİE, 1972: 77).

Pratikte yaşanan çeşitli problemlere rağmen Türk kamu bürokrasi geleneksel kamu yönetimin ortaya koyduğu ilkelerle ile büyük oranda benzerlikler taşımaktadır. Ayrıca dönem itibariyle hazırlanan raporlarda da ilgili ilişkiyi yakalayabilmek yukarıda verilen örneklerden de anlaşılabileceği üzere mümkündür. Nihayetinde Türk "kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkilerin düzenlenmesi biçimi, uygulanan usul ve kurallar itibariyle" (Eryılmaz, 2014: 133) Weber'in bürokrasi paradigması üzerine inşa edilmiştir.

2.2.3.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu

1980 öncesi dönemde kamu hizmetleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim kurumları tarafından yürütülmektedir. Eğitim, sağlık, konut gibi hizmetler özellikle 1961 anayasasının sosyal devlet anlayışı doğrultusunda birer hak olarak vatandaşa bürokrasi eliyle sunulmaktadır. Belediye, iktisadi, sosyal ve kültürel hizmetler ise yerinden yönetim (yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları) aracılığıyla sunulmaktadır. Başka bir ifade ile kamu hizmetlerinin sunulmasında bürokrasi dışındaki alternatif hizmet sunum modellerine (özel sektör ve sivil toplum) yer verilmemektedir.

Kamu hizmeti Onar'ın ifade ettiği şekliyle "devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için icra edilen ve

genele sunulan devamlı ve düzenli faaliyetler şeklinde tanımlanmıştır" (Karatoprak, 2010: 366). Tanımdan hareketle kamu hizmetlerinin devlet veya diğer kamu tüzel niteliği bulunanlar tarafından sunulacağı açıktır. Devletin kamu tüzel niteliği anayasadan gelirken diğer kişilerin tüzel kişilikleri anayasa veya kanunla belirlenmemişse iki şart aranmaktadır. Kamu tüzel kişiliğinde aranan birinci şart tüzel kişiliğin özel kişiler aracılığıyla değil devlet eliyle kurulması, ikinci şart tüzel kişiliğin 'kamu gücü' ile yetkilendirilmiş olmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2015: 40-43). Kamu hizmeti sunumunda kamu malı ve hizmetindeki ücretin belirlenmesinde kârdan ziyade kamu yararı, toplumun her kesimine eşitlik içinde yaklaşım ve hizmetin sürekliliği, düzenliliği öne çıkan ilkeler olarak belirginleşmektedir. Diğer taraftan kamu hizmeti kamu tüzel kişilerinin takip ve incelemesi altında özel sektörce de sağlanabilmektedir (Çırakman, 1976: 80-85). Fakat 1980 öncesi ekonomik krizler ve savaşlar sonrası devletin 'refah devleti' kavramı etrafında şekillenen rolünün güçlenmesi başta kamu hizmeti alanı olmak üzere kamu bürokrasisi ve ilişkili olduğu diğer unsurların benzer biçimde güçlenmesine neden olmuştur. Esasen Türkiye'nin kamu hizmetine dair gelişmelerini beş farklı dönemde ifade edebilmek mümkündür:

1-Toplum için yararlı olan ihtiyaçların sağlanmasında vakıfların rol aldığı dönem,

2-Osmanlı devletinin son yıllarında yabancılara kamu hizmeti imtiyazı sağlandığı dönem,

3-Kurtuluş savaşı sonrası Cumhuriyet'te özel sektör yokluğu nedeniyle (emanet yöntemiyle sağlanan) kamu hizmetlerinin sayısının ve çeşitliliğinin arttığı dönem,

4-Özel sektörün gelişmesiyle müşteri ve pazarlama açısından problemli olmayan kamu hizmetlerinin sağlanmasında özel sektör taleplerinin arttığı dönem,

5-Yönetimin niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetlerde ağırlığını arttırarak, ilgili niteliği taşımayan alanların tamamen özel sektöre bırakılma taleplerinin arttığı dönem (Gülan, 1998: 99).

Refah devleti ve keynesyen politikalar çerçevesinde devletin ekonomik müdahale alanındaki güçlenme isteğinin de bir sonucu olarak devlet iktisadi kamu kuruluşları oluşturmuştur. İktisadi kamu kuruluşlarının önemli amaçlarından birisi olarak da kamu hizmeti özellikleri taşıması, çalışmalarını sosyal beklentileri karşılayacak biçimde tasarımlaması şeklinde yansıyabilmektedir (Eryılmaz, 2014: 243-245). Böylece ilgili kuruluşların eşitlik, kamu yararı, düzenlilik, süreklilik gibi

esasları temel aldığı düşünülebilir. Diğer taraftan iktisadi kamu kuruluşları özellikle planlı dönemle birlikte ülkenin sanayileşmesinde, gelişmesinde kilit bir rol yüklenmiştir. Bu bağlamda Süt Endüstrisi Kurumu (1963), Petrokimya Endüstrisi (1965), Elektrik Kurumu (1970), Çay Kurumu (1971) vb. kurularak çalışmalarına başlamışlardır (Aksoy, 1994: 6-8).

2.2.3.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi

Yönetim ve siyaset arasındaki ilişki siyasetin belirdiği politikaların uygulayıcısının bürokrasi olduğu düşünüldüğünde ayrı veya bütünleşik tanımlamalarından, yorumlamalarından daha önce hassas bir birlikteliğe sahip olduklarını göstermektedir. Zira her ne kadar Weber, bürokrasinin temel niteliklerinden birisi olarak gayrişahsilik kavramını getirmiş olsa da bürokrasinin her türlü kademesinde yer alan memurun kişisel fikirleri, değerleri, amaçları vb. bürokrasi içerisindeki eylemlerine yansıyabilmektedir. İlgili yansıma olumlu bir takım yansımalara sahip olabileceği gibi olumsuz bir takım yansımalara da sahip olabilir. Örneğin 1923-1950 senelerinde iktidarda olan Tek Parti dönemi boyunca siyaset-bürokrasi arasında önemli bir 'çatışma' gözlemlenmemiştir. Zira ilgili dönemde "bürokratlar aynı zamanda parti üyeliği olan kişiler" olarak belirginleşmiştir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 38-39). Bu dönem yönetim siyaset ayrımının gözlemlenmediği, yukarıda da statü bürokratik elit kavramı çerçevesinde anlatıldığı gibi bürokrasinin siyasal fonksiyonlara sahip olduğu bir dönemdir. Türkiye de yönetim siyaset ayrımı gerçekte Demokrat Parti iktidarı ile başlamıştır. Demokrat Parti dönemiyle siyaset-bürokrasi ilişkisinde gerilimin seviyesi hiç düşmemiş, bu durumun sonuçlarından birisi olarak da bürokrasi ikincil bir konuma itilmeye çalışılmıştır (İzci ve Bozdoğan, 2016: 40).

Tek Parti ve Demokrat Parti dönemlerindeki bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkinin farklı yapısı bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkinin geleceğini şekillendiren bir katkı da sağlamıştır. Zira bürokrasinin tarafsız niteliğinden uzaklaşarak siyasetle çeşitli düzeylerde gerilimler yaşaması atama ile görevlendirilen bürokratın değişimini kolaylaştırmıştır. Bürokratın değişiminin temelinde siyasetin belirlediği politikaların uygulanmasında yaşanan çeşitli problemlerin bertaraf edilerek siyasal iktidarla uyum içerisinde ve siyasal iktidarın beklentileri doğrultusunda hareket edecek kişilere duyulan ihtiyaç yatmaktadır (Gökçe, Şahin ve Örselli, 2002: 53). Siyasi iktidarın bürokrasiyi kontrol edebilmesi veya başka bir ifade ile bürokrasinin siyasete tabi

olabilmesi temelinde gerçekleştirilen ilgili değişim ve bürokrat atamaları yönetimin siyasallaşması olarak da ifade edilebilmektedir. Yönetimin siyasallaşması çeşitli açılardan problemli veya sakıncalı çıktıları olan bir değişim olarak gözlemlenebilir. Fakat özellikle siyasi iktidar değişimlerinde bürokrasinin bilhassa üst kadrolarında yaşanan değişimler kamu yararı sağlanacağı düşünülerek gerçekleştiriliyorsa değişimi problem olarak değerlendirmek güçleşmektedir. Bu bağlamda "kamu yönetimi siyasal iktidarın yürütme aracıdır" (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 19) ve siyasal iktidarlar yürütme aracından işbirliği ve uyum temalarının en üst düzeyde verimle karşılanmasını haklı olarak istemekte ve bu yönde adımlar atabilmektedirler. Zira Demir'in de ifade ettiği gibi "eğer seçilmişler kamu kurumlarında olup bitenleri kontrol edemiyorlarsa, orada gerçek bir demokrasinin varlığından söz edilemez" (Demir, 2011: 81).

2.2.3.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi

1980 öncesi dönemde kamu yönetimi Weberyen ilkeler etrafında yapılanmış ve bu nitelikte bir işleyişe sahiptir. Bu anlamda merkeziyetçi, katı, bürokratik ve kapalı bir izlenim sunmaktadır. Özel sektör ise verimlilik, etkililik, etkinlik gibi ilkeler etrafında yönetilmektedir. Kamu yönetimi ve özel sektör; yönetim temelinde çeşitli benzerliklere sahip olmakla birlikte kamu yönetiminin ve özel sektörün farklı amaçlar ve ihtiyaçlar doğrultusunda yükselen yapısı çeşitli farklılıklara da temel oluşturmaktadır. İlgili farklılıkları Eryılmaz dokuz başlık altında toplamıştır:

1- Siyasal çevre
2- Kamu yararı ve özel yarar
3- Serbestlik
4- Sosyal maliyet
5- Siyasi liderlik
6- Kurumların yapısı ve yöneticilerin motivasyonu
7- Hakemlik
8- Kamu gücü
9- Kuralların yoğunluğu (Eryılmaz, 2014: 16-23).

Kamu yönetimi siyasal olarak alınan kararlar doğrultusunda harekete geçerken özel sektör kamu yönetimine göre daha sınırlı olarak değerlendirilebilecek kişi veya yönetici grubun çerçevesinde alınan kararları uygulayabilmektedir. Kamu yönetimi sunduğu hizmetleri toplumda herhangi bir ayrıma veya parçalanmışlığa neden olabilecek bir faktöre bağlamadan tüm topluma eşitlik ve adalet çerçevesinde sunmayı

esas alırken, özel sektör sunduğu hizmeti ve hizmetin kalitesini fiyat mekanizmaları ile tespit edebilmektedir. Böylece ekonomik olarak özel sektörün sunduğu hizmete ait fiyatı karşılayamayan insanlar hizmetten yararlanamamaktadır. Özel sektör daha bağımsız ve serbest hareket imkânına sahipken kamu yönetimi kamu yararı, sosyal maliyet, kuralların yoğunluğu ve siyasal çevrenin değişkenliği ile daha dar bir hareket imkânına sahiptir.

3. ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: 1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE İDARİ REFORM

Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün yanstılmaya çalışıldığı bu bölümde; dönem itibariyle dünyada yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi araştırma projesi, kamu yönetiminde yeniden yapılanma, düzenleyici etki analizi, kalkınma planlarında bürokrasi, yasal ve idari düzenlemeler ve yönetim-siyaset ayrımı gibi konular irdelenmiştir.

3.1. DÖNEM İTİBARİYLE KAMU YÖNETİMİNDE YAŞANAN GELİŞMELER VE TÜRKİYE'YE YANSIMALARI

Kamu yönetiminde dünyada yaşanan değişim çerçevesinde küreselleşme, neoliberalizm, yeni kamu işletmeciği, yerelleşme gibi konulara değinilen başlıkta Türkiye'ye yönelik çeşitli yansımalara da yer verilmiştir.

3.1.1. Dünyadaki Gelişmeler

Başlık altında çeşitli kavramlara yer verilirken yaşanan farklılaşma mümkün olduğunca bütünlük içerisinde incelenmeye çalışılmıştır.

3.1.1.1. Küreselleşme

Totaliter rejimlerin çöküşünü takip eden süreçte özellikle 1980'li yıllarla birlikte pek çok alan, konu ve problemin çözümlenişinde kendisine geniş yer edinen küreselleşme kavramı akademisyenlerin, politikacıların ve benzeri grupların sık sık kullandığı popüler bir konuma sahiptir (Kartal, 2007: 253). Ayrıca küreselleşme, 20. yüzyılın son çeyreğinde artan popülaritesinin yanında; antik dönemlerdeki toplumlar arasında yaşanan iletişim ve etkileşimlere kadar götürülebilecek derin tarihsel bir arka planı da kendisinde barındırmaktadır (Kürkçü, 2013: 2). Küreselleşme toplumlar arasında her yönüyle ve her alanda paylaşım düzeyinde yaşanan öngörülemeyen boyutta bir yükselişin ifade ediliş biçimi olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte

küreselleşme toplumun oluşumuna benzer bir sürece de dayandırılabilir. Farklı insanların bir araya gelerek (gönüllü ve/veya zorunlu) toplum kavramını ortaya çıkarmasına benzer şekilde toplumların (gerekli şartlar sağlandığından) küreselleşme kavramını ortaya çıkardığı ve böylece küreselleşme kavramının birbirine benzeşen veya benzeşmeye çalışan toplumlar temelinde yükselen bir yansımaya sahip olduğu ileri sürülebilir. Bireyde toplumsallaşma ihtiyacı, gerekliliği, zorunluluğu doğuran nedenlerin aynı ya da benzer şekilde toplumlarda küreselleşme ihtiyacı, gerekliliği, zorunluluğu doğurduğu düşünülebilir. Bu bağlamda küreselleşme toplumsallaşmanın farklı ve gelişmiş boyutuna doğru evrilen bir yapı olarak da değerlendirilebilir.

Küreselleşmenin tarihsel gelişimini farklı zaman dilimlerine karşılık gelen gelişmeler paralelinde dönemsel olarak konumlandırabilmek mümkündür. Fakat ilgili gelişmeler farklı kişi ve kurumlar tarafından farklı biçimlerde yorumlanabilmekle birlikte dönemselleştirme anlamında belirli olayların ortak belirleyiciliği açık olarak tespit edilebilmektedir. Örneğin, İstanbul'un fethinden 1800'lü yılların sonlarına kadar olan dilim birinci küreselleşme dönemi, endüstri devriminden birinci dünya savaşına kadar olan dilim ikinci küreselleşme dönemi ve ikinci dünya savaşı sonrası ile Berlin duvarının yıkılması, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılışı sonrası dilimse üçüncü küreselleşme dönemi olarak tanımlanabilmektedir (Elçin, 2012: 5-10). Diğer taraftan 1865(70)-1914 olarak belirlenen dönem birinci küreselleşme dalgası, 1950-1971(80) olarak belirlenen dönem ikinci küreselleşme dalgası ve 1989 dan sonraki dönemi de üçüncü küreselleşme dalgası olarak betimleyebilmek de mümkündür (Johnson, 2007: 7; Dünya Bankası, 2002: 23). Böylece ekonomik, politik ve teknolojik alanda yaşanan olağanüstü gelişmelerin küreselleşme dalgalarının belirlenmesinde, sınırlanmasında temel çıkış noktaları olarak belirginleştiği ileri sürülebilir. Çalışma sınırlılığı göz önüne alındığında özellikle üçüncü küreselleşme dalgası konu ile ilişkilendirilebilmektedir. Zira 1929 öncesi liberal etkilerin gözlemlendiği kapitalist sistemde 1930 sonrası müdahaleci gelişmeler güç kazanırken 1970'lerle başlayan kriz ve doğurduğu çeşitli problemler 1980 sonrasında yerini tekrar liberal yönlü gelişmelerin güç kazandığı bir döneme bırakmıştır (Özgür ve Özel, 2010, 33-34). Bu durum müdahaleci ve liberal uçlar arasında yaşanan bir dalgalanmaya benzeşmekle birlikte zaman içerisinde müdahaleci ve liberal dalgaların sönümlenerek, ortak bir noktada buluşabileceği ve sistemin ideal bir konuma doğru kendini tasarımlayacağı öngörülebilir.

Küreselleşmenin üçüncü dalgası, komünist sistemin gerilemesi ve demokrasi, serbest piyasa ve ekonomik liberalizm fikri ile 1980'lerde başlamıştır (Szul, 2010: 37). 1980'lerde yaşanan üçüncü küreselleşme dalgasını biçimlendiren başlıca gelişmeler olarak bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, çok uluslu şirketlerin ortaya çıkışı ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılması gibi çeşitli değişim ve dönüşümleri sıralayabilmek mümkündür. İlgili dönemde bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan dikkat çekici ilerlemeler doğrultusunda mikroişlemcilerin, kişisel bilgisayarların, internetin ve mobil telefonların geniş kitlelere erişimi yaygınlık kazanmıştır (Nordregio, 2008). Esas olarak mikroişlemciler alanında yaşanan teknolojik devrimler dolayısıyla eskinin odalara dahi sığmayan devasa boyuttaki bilgisayarları masa üstünde kendine yer bulabilmiştir. Dolayısıyla bilgisayarların hem boyutu hem de maliyetleri ciddi oranlarda düşmüş kişisel bilgisayar edinme imkânı güçlenmiştir. Benzer biçimde cep telefonlarında ve böylece mobil iletişimde de maliyetler düşerek toplumun geneline yayılması kolaylaşmıştır. Örneğin 1980'lerde 3000 dolar üzerinden satışa sunulan bilgisayarlardan çok daha ileri düzeyde işlem kapasitesine sahip olan kişisel bir bilgisayar süreç içinde 400 dolar ve daha altı bir maliyete satın alınabilmiştir (BLS, 2017). Ayrıca denilebilir ki internetin yaygınlaşmaya başlaması ile ulusal sınırdaki bilgi ve iletişim, etkileşim ağırlığı uluslararası boyut paralelinde giderek güç kazanan bir imkâna kavuşmuştur.

Çok uluslu şirketler ise belirli bir ulus altında faaliyetlerini yürütmekle yetinmeyerek kar maksimizasyonu sağlama, arz-talep ilişkilerini verimli, etkin yürütme ve güvenlik gibi sıralanabilecek çok boyutlu faktörlerinde etkisi ve bilgi, iletişim alanında yaşanan gelişmelerinde desteğiyle ulusal sınırların ötesinde çalışmalarını yürütebilmektedirler (Şimşek, 2006: 172). Böylece avantajlı olarak değerlendirilen farklı ülkelerde üretim yapılabilmekte, dünyanın çok farklı ülkelerinde satış mağazaları açılabilmekte ve dahası yeni dünya "küresel bir köye" (McLuhan, 2001: 106) dönüşmektedir. Bu gelişmeler küreselleşmeyi güçlendiren ve biçimlendiren temel dinamikler olarak betimlenebilmekle birlikte benzer biçimde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılışı da sürecin hızlanmasını sağlayan ve destek olan bir konuma sahiptir. Zira dağılış hem soğuk savaşın sonu hem de komünizmin çöküşü gibi anlamlar taşımakla birlikte ABD'nin küresel süper güç olarak konumunu perçinleyerek küresel sahada ABD kökenli sosyal, siyasal ve ekonomik kabullerin yaygınlaşmasını böylece de demokrasi, serbest piyasa vb. kavramların güçlenmesine küreselleşme bağlamında katkı sağlamıştır (Szul, 2010:

38). Elbette küreselleşmenin güçlenen konumu ulus devleti de sosyal, siyasal ve ekonomik alanlar başta olmak üzere baskılamakta, küresel olarak alınan kararların dolaylı ve dolaysız olarak etkisine açık hale getirmektedir. Böylelikle ulus devlet küresel sermayenin beklentileri doğrultusunda değiştirilerek sosyal temelli giderler azaltılmış, ekonomik yapısı ise küresel sermayenin ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde dönüşmüştür (Çalık, 2016: 23). Sonuç olarak küreselleşme; özellikle Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin dağılışını takip eden sürecinde etkisiyle liberal demokrasi, serbest piyasa ekonomisi gibi yaklaşımlara yönelik kabullerin güç kazanmasına da katkı sağlayarak farklı tarihsel, sosyal, kültürel geçmişlere ve değerlere sahip farklı toplumları ortak bir tema altında toplama yeteneğine sahip bir eksene kavuşmuştur (Aktel, 2001: 195).

3.1.1.2.Neoliberalizm

Küreselleşmeyi besleyen çok yönlü ve çok boyutlu farklı dinamiklerden bahsedebilmek mümkündür. Bu doğrultuda neoliberalizm ekseninde ortaya konulan siyasa ve ilgili siyasaların ilke ve pratikleri de küreselleşmeyi etkileyen, besleyen bir çerçeve içerisinde ele alınabilmektedir (Çımrın, 2009: 198). Bu bağlamda; F. Hayek, M. Friedman, J.M. Buchanan tarafından ortaya konulan çalışmalar ile liberalizmin tekrar canlanması yolunda olgunlaşan süreç, nihayetinde neoliberalizm kavramının belirginleşmesini sağlamıştır (Aktan, 1995: 12-13). Başta politik, ekonomik ve sosyal alanlar olmak üzere 1980 sonrası küresel manada karşılığı olan değişim ve dönüşümün toplamına ait ilkeler bütünü olarak neoliberalizmi gösterebilmek mümkündür. Elbette küreselle olan iletişim ve etkileşim seviyesinde artan yükselişler ulus devletin aşina olunan nitelik ve tanımlamalarında da küreselleşmeyi önceleyebilen farklılaşmalara yol açmıştır (Kılınç, 2012: 147). Neoliberalizm temel olarak bir yandan piyasanın rolünü arttırmaya çalışırken diğer yandan devletin rolünü azaltmaya çalışmakta, küresel ekonomiyle olan etkileşimin ise mümkün olan en üst düzeye çıkarılmasını hedeflemektedir. Zira ekonomik krizlerin, durgunlukların ve kalkınma için problem olarak sınıflandırılabilecek benzer gelişmelere neoliberalizm çözüm olarak öne çıkmıştır (Görenel, 2005: 185). Nihayetinde ise piyasanın kutsallaştırıldığı ve neoliberalizme ait değerler bütünün hüküm sürdüğü toplumsal bir farklılaşmaya doğru hızla yol alınmıştır (Özkazanç, 2005: 635).

Küreselleşme ve neoliberalizm etrafında özellikle 1980 sonrası, Türkiye küresel gelişmelere benzer biçimde kendini yenilemeye çalışmıştır. İlgili dönemde

popülerliği artan siyasaların arka planında 1950 sonrasında genel kabul gören küresel politik sürecin 1970'lerle birlikte yürütülemez bir eksene doğru kayması ve yine özellikle 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz gösterilebilir (Yılmaz, 2005: 107). Bu bağlamda ülke devlette küçülme, özelleştirme ve serbest piyasa mekanizmasına yönelik gereklileri karşılamak amacıyla çeşitli adımlar atmıştır. Böylece 1980 sonrası Türkiye'de amaçlananın küresel de yaşanan değişimin benimsenerek takip edilmesi ve kendini yeni olarak tanımlananlara uyarlamaya çalışması olarak ifade etmek mümkündür (Ener, 2006: 218). Neoliberalizm keynesçilikten-monetarizme, merkantilizmden-serbest ticarete doğru bir kayma ve finansal, endüstriyel pazarların ulus ötesine açılmasının önündeki engellerin kaldırılması gibi amaçlar taşımasının yanında piyasayı problemlerin çözüm odağı olarak betimlemektedir (Özer, 2006a: 164).

Böylece Türkiye'de 1980 tarihinden itibaren uygulanan veya uygulanmaya çalışılan reform politikalarının ana misyonunun hem küreselleşme hem de neo-liberalizm merkezli bir hareketi barındırdığı ileri sürülebilir. Fakat elbette gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin kendilerine özgü konumlarının farklı sonuçlar doğuracağı ortadadır. Zira öncelikli olarak gelişmiş ülkelerde başlayan ve olgunlaşan kavramlar olarak nitelenebilecek küreselleşme ve neo-liberalizm kavramları ilgili ülkelerin farklı uluslararası araçlar oluşturarak gelişmekte olan ve/veya az gelişmiş ülkelere yönelik etki alanları oluşturmasının da önünü açmıştır. Eşitsizliğin pozitif tarafında yer alma isteğinin bir uzantısı olarak değerlendirilebilecek uluslararası etki potansiyeline sahip kuruluşlar üretme, işletme hakkı da elbette gelişmiş ülkelerin kontrolünde ve hizmetindedir. Örneğin; Türkiye, 18 Haziran 1980 tarihinde ilk kez, IMF ile en uzun stand-by anlaşmasını gerçekleştirmiş ve bu anlaşma 17 Haziran 1983'te sona ermiştir (Başbakanlık, 2016).

3.1.1.3.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu İşletmeciliğine Geçiş

Problem olarak tespit edilen hâlihazırdaki düşünce sistemleri, metotları ve kabulleri ile aşılamayan çözümsüzlükler farklı çözüm güzergâhlarının belirlenmesine sebep olabilmektedir. 1929 buhranı ile başlayan ve ikinci dünya savaşı sonrası güçlendiği ileri sürülebilecek devletin toplum üzerindeki her sahada etkin ve müdahaleci yapısı, olumsuzluk ve başarısızlık olarak betimlenebilecek bir atmosferi de beraberinde sürüklemiştir. Öyle ki; pek çok kesim tarafından daha evvel ilgili

olumsuzluklar dile getirilmiş olsa da devletin almış aldığı pozisyonun sertliği giderek artmış ve 1973 petrol kriziyle ise açıkça ortaya çıkmıştır. Refah devleti olarak tanımlarına ulaşılabilen bu duruma karşı yeni kamu işletmeciliği (YKİ) düşüncesinin ortaya çıktığı ileri sürülebilir. Devletin devasa olarak nitelendirilebilecek örgütlenmesinin getirdiği problemlerinde katkısıyla verimlilikten uzak, sık sık çözümsüzlükle buluşan yapısının aksine YKİ verimli, etkin ve demokratik değerler etrafında olgunlaşmıştır. Bunlarla birlikte yaklaşım devletin etkin olarak kendini görevlendirdiği alanların çeşitli şekillerde daraltılmasını; bu anlamda ise, örneğin özelleştirme politikalarına ağırlık verilmesini anlamlı bulmaktadır. Bürokratik reformlar paralelinde değerlendirildiğinde ise; önceleri kalkınmanın temel gücü olarak algılanan devlet, sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. "Devletin nasıl küçültüleceği ve düzenleyici işleviyle sınırlandırılacağı sorusunun cevabı olaraksa üç temel kavram ileri sürülmüştür. Bunlar; küreselleşme, yerelleşme ve yönetişimdir" (Karcı, 2008: 42). Bütün olarak bakıldığında neo-liberalizm, küreselleşme, yerelleşme ve yönetişim kavramlarının iç içe geçtiği düşünülebilir.

1980 öncesi geleneksel kamu yönetimi paradigması etrafında şekillenen idari reformlar 1980 sonrası devletin küçültülmesi ve dolayısıyla kamu sektörünün küçültülmesini merkeze alan bir biçime evrilmiştir. YKİ; devletin küçültülmesinden geriye kalan ve/veya başka bir ifade ile devletin çekilemediği alanlarda etkinlik, verimlilik, ekonomiklik gibi kavramlarıyla ön plana çıkmıştır. İlgili değişim bürokrasi-toplum, bürokrasi-devlet ve bürokrasi-siyaset etkileşimlerinde de benzer biçimde bir değişim/dönüşümün önünü açmıştır (Ömürgönülşen, 2014: 20-21). Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerde YKİ ile elde edilmek istenen başarı düzeyi çeşitli nedenlerle farklı sonuçlara taşınabilmektedir. Zira gelişmekte olan ülkeler kamu sektörünün piyasaya yüklenerek birdenbire bir değişimin yaşanacağına dair yanılgılara düşebilmektedir. Yanılgıyı doğuran temel problem olarak gelişmekte olan ülkelerin güçlü piyasa ve özel sektör anlamındaki yetersizliği, ilgili bağlamda ise bekleneceği üzere rekabet, hukuk ve tekelleşme gibi konulardaki çeşitli verimsizlikleri gösterebilmek mümkündür (Hughes, 2014: 547-548). Nihayetinde gerçekleştirilmek istenen her türlü değişim ve dönüşüm özellikle sosyal ve ekonomik manada farklılaşmaları da öngördüğünden birden fazla alan da benzer oranlarda bir düzenlemeyi de gerekli kılmaktadır.

YKİ de öne çıkan isimler olarak C. Hood, D. Osborne ve T. Gaebler gösterilebilir. Hood, Osborne ve Gaebler'in ilgili alanda yapmış oldukları çalışmalar

benzerlikler sunmaktadır. Devletin kürek çekmekten ziyade dümenin kontrolünü sağlaması gerektiği temeline dayanan bir çıkış noktasına sahip olan YKİ işletme temelinde yükselen bir yapı sunmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminin gerçekleştirilmesinde işletme niteliklerinin başta verimlilik, etkinlik, ekonomiklik olmak üzere çeşitli nesneler düzleminde pozitif çıktılar üreteceğine dair baskın bir kabulden söz edilebilir. Fakat kamu yönetiminde verimli, etkin veya ekonomik olarak ulaşılmak, elde edilmek istenen amaçlar kamu yönetimi-toplum ikilisi arasındaki ilişkiyi basit bir şekilde belirtilen hedeflerin tanımlarına sıkıştırmak anlamı da taşımaktadır. Elbette kamu yönetiminin verimli, ekonomik ve etkin olarak gerçekleştirilmesi beklenmelidir. Fakat yeryüzünde adaletsizlik, eşitsizlik, kayırmacılık ve her türlü sistemsel ve insani yozlaşmaların yaşamı kuşattığı bir kabulle; sadece verimli, ekonomik, etkin çıkış güzergâhlarına sahip bir kamu yönetimi, eşitsizliğin, adaletsizliğin, kayırmacılığın, hukuksuzluğun negatif tarafında yer alan insanları da toplum içerisinde verimli, etkin, ekonomik hale getirebilmenin çözüm yöntemlerini sunabilmelidir. YKİ bu paralelde evrimsel kuralları işletircesine dünyaya eşit koşullarda gelmeyen (maddi, kültürel, fiziki vb.) insanları ve bu insanların her türlü eşitsizlik ve adaletsizliğin negatif tarafında yer almasını adeta görmezden gelmekte, ilgili olumsuzluğu azaltma ve/veya bertaraf etme adına atılacak adımlarıysa mümkün olduğunca farklı yapılanmalara ötelemektedir. Refah devletinin sosyal adalet bağlamında attığı adımları; YKİ çeşitli kampanyalar, organizasyonlar vb. ile doldurmaya çalışırken sağlıktan, eğitime uzanan çeşitli alanlarda piyasanın egemenliğinin ve dolayısıyla eşitsizliğin pozitif tarafının ulaşımına, faydasına sunulan çözümleri, hizmetleri de desteklemektedir. Belki de "temel sorun kamu çıkarı ölçütüne dayanan geleneksel kamu yönetimi ile ekonomik etkinlik ölçütüne dayanan özel sektör işletmeciliğinin en olumlu yönlerinin nasıl sentezlenebileceğidir" (Ömürgönülşen, 2014: 33). Böylesi bir sentezin imkân ve zaman dâhilinde bir sınıra çekilmesi mümkün gözüküyor olsa da o noktaya ulaşmadan önce toplumun eşitsizlik üzerine yükselen varlığının yumuşatılması anlamlı ilk adımlardan birisi olarak belirlenebilir. Zira kamu yönetimi her şeyden önce toplumun kültürel ve tarihsel olarak derin karanlığına dair bir yansıma olarak da gözlemlenebilmektedir.

YKİ, geleneksel kamu yönetiminin halefi olarak betimlenebilir. İki paradigma arasındaki ilişkide; YKİ verimlilik, ekonomiklik, etkinlik, hız, esneklik vb. kavramlarda daha iyi bir pozisyona sahipken, geleneksel kamu yönetiminin ise sosyal eşitlik ve adalet kavramları açısından daha iyi bir pozisyona sahip olduğu ileri

sürülebilir (Hughes, 2014: 582-583). Fakat elbette ilgili betimleme gelecekte yaşanacak reformlara göre farklı bir boyut kazanma imkânına da sahiptir.

YKİ'yi farklılaştıran temel dinamiklerden birisi olarak bilgi iletişim teknolojileri gösterilebilmek mümkündür. Bilgi iletişim teknolojilerinde ulaşılan olağanüstü gelişmeler kamu yönetimini ve dolayısıyla örgütlenmesini de farklı boyutlarda etkilemekte ve şekillendirmektedir. Zira başta internet kullanımı ve kullanıcılarının yaygınlaşması olmak üzere benzer teknolojilerin benimsenmesi neticesinde, öncesinde bürokratik çeşitli süreçler içerisinde gerçekleştirilen pek çok hizmet elektronikleştirilmiştir. Daha az maliyet, daha az hata, işlem hızlarında artma, işlem kalitesinde artma vb. çeşitli avantajlarda sunabilen teknolojiler, geleneksel bürokratik süreçlerin hantal, kapalı, detaycı, verimsizliğine karşın tercih edilebilir bir seçenek olarak belirginleşmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimine yansıyan biçimi olaraksa e-devleti gösterebilmek mümkündür.

Geleneksel kamu yönetiminde yaşanan değişimin ilgili doğrultuda Türkiye'deki yasal-idari süreçler ve benzeri diğer gelişmelere ne şekilde yansıdığına dair bir gösterge olarak ülkedeki e-devlet gelişimi takip edilebilir. Zira e-devlet; geleneksel kamu yönetiminin sunduğu ve yazında da yaz çizcilik olarak da tasvir edilen kâğıt, kalem gibi araçların kullanıldığı, memurun merkezi rol oynadığı, hizmet ve iletişimin sınırlandırıldığı, mali olarak daha fazla gider oluşmasına neden olan ve genel olarak kamusal alanda gerçekleştirilen hizmetlerin; özel alanda, esnek zaman-mekân temelinde daha düşük maliyetlerle, elektronikleşen araçlar yardımıyla hızlı, etkili ve verimli olarak sağlanmasına imkân tanımaktadır. E-devlete ait gelişimi birleşmiş milletlerin e-devlet gelişim indeksi üzerinden izleyebilmek mümkündür. İlgili indeksin Türkiye'ye ait gelişimi;

2016 68.sıra İndeks Değeri 0,5900 (EGDI, 2016: 158) değişim +3,
2014 71.sıra İndeks Değeri 0.5443 (EGDI, 2014: 203) değişim +9,
2012 80.sıra İndeks Değeri 0.5281 (EGDI, 2012: 126) değişim -11,
2010 69.sıra İndeks Değeri 0.4780 (EGDI, 2010: 114) değişim +7,
2008 76.sıra İndeks Değeri 0.4834 (EGDI, 2008: 175) değişim -16,
2005 60.sıra İndeks Değeri 0.4960 (EGDI, 2005: 197) değişim -3,
2004 57.sıra İndeks Değeri 0.4892 (EGDI, 2004: 122) değişim -8,
2003 49.sıra İndeks Değeri 0.5060 (EGDI, 2003: 61) şeklindedir. Görüldüğü üzere indeks değerinde 2010 senesinden itibaren (sıralamada pozitif-negatif değişimler olsa da) istikrarlı bir süreç elde edildiği gözlemlenebilmektedir. Fakat diğer

taraftan 2003 senesindeki değer baz alınırsa 13 senede kabaca 0,1'lik bir artışın söz konusu olduğu da açıktır. Birleşmiş milletlerin yukarıdaki verileri incelendiğinde sunulan bilgilerin dünya bankasının yönetişim göstergeleri ile pozitif bir ilişki içerisinde olduğu örneğin yönetişim göstergelerinde ilk sıralarda yer alan İngiltere, Amerika gibi ülkelerin e-devlet gelişim göstergesine ait verilerde de ilk sıralarda yer aldığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda yönetişim göstergeleri ve e-devlet indeks değerleri, ikinci kuşak yapısal reformlarla ulaşılmak istenen hedeflerdeki başarıyı yansıtan bir ölçüt olarak değerlendirilebilir. Nihayetinde Türkiye, küresele paralel ve benzer biçimde; yerel olarak çeşitli değişim ve dönüşümleri gerçekleştirmiş ve/veya gerçekleştiriyor olsa da, eylemlerinin ve uygulamalarının çok ötesinde bir gayret, kararlılık ve istikrara olan ihtiyacın zorunluluğu da ortadadır.

3.1.1.3.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri

Geleneksel kamu yönetimine ve refah devletine yönelik eleştiriler özellikle 1970'li yıllardaki ekonomi kökenli problemlerin de katkısıyla yükselmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin eleştirilmesi paralelinde Weber'in sistemleştirdiği bürokrasi de en çok eleştirilen temalardan birisi haline gelirken debürokratizasyon, postbürokrasi gibi tanımlamalarla Weber bürokrasi ilkeleri çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Ateş (Ateş, 2013: 94-96), postbürokrasi kavramının özelliklerini şu başlıklar etrafında yorumlamıştır:

1- Emir-komuta yerine diyalog
2- Bilginin saklanması yerine bilgi paylaşımı ve şeffaflık
3- Aşırı kuralcılık ve kırtasiyecilik yerine daha esnek kurallar ve programlar
4- Hiyerarşi ve otorite ağlarının azaltılarak bilgi ve iletişimin güçlendirilmesi
5- Personel değerlendirmesinde kıdem, derece vb. değil objektif performans standartlarını takip
6- Tekli haberleşme yerine interaktif haberleşme
7- Sabit iş ve değişmeyen iş arkadaşları yerine esnek iş ve değişen farklı iş arkadaşları
8- Toplam kalite yönetimi ve personel geliştirme

Fordizm'den postfordizme, refah devletin'den neoliberal devlete doğru yaşanan dönüşüm kamu yönetiminin Weber bürokrasi ilkeleri üzerinde yükselen

örgütlenmesinde de çeşitli değişimleri getirmiştir. Zira özellikle yaşanan ekonomik krizler ve krizlerin yarattığı baskıların etkisiyle refah devletinin ekonomi başta olmak üzere uyguladığı etkin müdahalecilik anlayışı yerini düzenleyici devlet anlayışı yönünde değiştirmiştir. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine evrilen değişimin bürokrasi boyutu ise postbürokrasi kavramı etrafında şekillenmiştir. Bürokrasi ve postbürokrasiye ait karakteristikleri aşağıdaki tabloda karşılaştırabilmek mümkündür:

Tablo-5 Bürokratik ve Postbürokratik Karakteristikler

Bürokratik Karakteristikler	Postbürokratik Karakteristikler
Organizasyon Merkezli -kuruluşun kendi ihtiyaçlarına vurgu yapılması	Vatandaş Merkezli -vatandaş, müşteri, paydaşlara kaliteli servis
Pozisyon Gücü -kontrol, komuta ve itaat	Katılımcı Liderlik -paylaşılan değerler ve katılımcı karar alma
Kural Merkezli -kurallar, prosedürler ve kısıtlamalar	İnsan Merkezli -çalışanları güçlendiren ve önemseyen çevre
Bağımsız Eylem -az danışma, işbirliği ve koordinasyon	Müşterek Eylem -danışma, işbirliği ve koordinasyon
Statüko Odaklı -riskler ve hatalardan kaçınma	Değişim Odaklı -yenilikçi, risk alma ve sürekli gelişim
Süreç Odaklı -süreç için mesuliyet	Sonuç Odaklı -sonuç için mesuliyet
Merkezi -hiyerarşik ve merkezi kontrol	Merkezi Değil -merkezi olmayan otorite ve kontrol
Departman, Şube Formu -operasyon departmanları tarafından yürütülen programlar	Departman, Şube Formu Değil -çeşitli mekanizmalar tarafından yürütülen programlar
Bütçeye Dayalı -büyük ölçüde ödeneklerden finanse edilen programlar	Gelire Dayalı - mümkün olduğunca maliyet kurtarma esasına göre finanse edilen programlar
Tekelci -program tesliminde devlet tekeli	Rekabetçi -program tesliminde özel sektörle yarışma

Kaynak: Kernaghan. K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. International Review of Administrative Sciences [0020–8523(200003)66:1] SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 66 (2000), 91–104; 011957.

Problemlerin çoğu kez bürokrasinin yetersiz ve zayıf yönleri ile ilişkilendirilmesi bürokraside değişim ve dönüşümün odak noktasını oluşturmaktadır. Böylece postbürokrasi ile gelişen ana konsept, örgütlenmede elde edilmek istenen başarı için örgüt içindeki herkesin sorumluluk almasına dayanmaktadır (Heckscher, 1994: 11-12). Bu bağlamda yaşanan değişim ve dönüşümün kamu yönetiminde de çeşitli etkilerini tespit edebilmek mümkündür. Zira halkla ilişkiler, kalite odaklı değişimler, kamu yöneticilerinde girişimcilik, örgütlerin misyon, vizyon, stratejik

hedef tanımlamaları, performans kriterlerine yönelik çeşitli çalışmalar değişim ve dönüşümün yansımaları olarak takip edilebilir (Ateş, 2013: 105).

3.1.1.3.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu

Keynesçilik ve refah devleti kavramları başta olmak üzere devlet müdahalesine geniş bir alan sağlayan ve "faiz oranlarının denetlenmesi, hükümet harcamalarıyla vergilerin denetlenmesi" gibi araçların geliştirildiği özellikle 1945-1970 dönemine ait paradigma; Vietnam savaşı, OPEC fiyatlarında yaşanan değişimler gibi nedenlerle 1970'lerin ortalarına doğru zayıflamaya başlamıştır (Palley, 2014: 43-44). Zayıflamanın güçlenmesi ile özellikle 1970'lerin ikinci yarısında neoliberalizm yaşanan değişimlere bir cevap olarak gelişmiş böylece tam istihdam terkedilerek "işsizlik, kapitalist ekonomilere yeniden istikrar kazandırılması için ödenmesi gereken bir bedel olarak" algılanmaya başlanmıştır (Lapavitsas, 2014: 64-65).

1980 öncesi dönemde yaşanan bir diğer değişim ve dönüşüm ise ithal ikameci, kapalı ekonomi politikasının yerini ihracata dayalı ekonomi politikasına bırakmış olmasıdır (Özcan ve Özçelebi, 2013: 1). Ekonomik büyümenin veya başka bir ifade ile ekonomik kalkınmanın sağlanması ihracatı arttırmakla yakın ilişki içerisindedir. Zira ihracattaki yükselişler ekonomi içerisindeki üretimi arttırmakta bu ise yatırım, istihdam vb. alanlarda pozitif sonuçlar elde edilmesini kolaylaştırmaktadır (Şimşek, 2003: 43). Fakat ihracata dayalı büyümenin küresel boyutu düşünüldüğünde küresel olarak rekabet ortamında özellikle özel sektör cephesinde gerekli ihtiyaçların ve şartların sağlanabilmesi için döneminde etkisiyle devletlerin düzenleyici konumları güçlenmeye başlamıştır. Devletin düzenleyici konuma çekilmesi müdahale alanlarının daralması anlamına gelmekle birlikte aynı zamanda refah devleti boyunca geniş bir alana yayılan kamu hizmetlerinin de daralması anlamını taşımaktadır. İlgili gelişmenin beklenen sonuçlarından birisi olarak da refah devleti giderek zayıflamış hatta "savaş sonrası dönemin Keynesçiliğinin özgül niteliği olan, iktisadi müdahalenin tam istihdamı sağlamayı ve 'toplumsal refahı' güvence altına almayı amaçlaması gerektiği fikri, telafi edilemeyecek şekilde tarihe karışıp yok olmuştur" (Lapavitsas, 2014: 67).

Refah devleti tanımının minimal devlet ekseninde ilerleyen değişim ve dönüşümü doğrultusunda bir yandan devlet yapısal uyum, rekabetçi piyasa, istikrar politikaları vb. yaklaşımlarla gerçekleştirdiği özelleştirmeler ile düzenleyici konuma çekilmiş diğer yandansa bürokrasisi ile sağladığı hizmetlerin sunumunda özel sektörü alternatif olarak kullanmaya başlamıştır (Emir, 2005: 27). Özel sektörün kamu hizmet

sunumunda kullanılması ise kamu özel ortaklığı, yap-işlet-devret, imtiyaz, işletme hakkı devri, iltizam, yap-işlet ve benzeri şekillerde gerçekleştirilebilmektedir (Özer, 2016: 29).

3.1.1.3.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi

1930-1950 yılları yönetim ve siyasetin bir bütün olarak mı, yoksa ayrı ayrı mı değerlendirileceğine dair çeşitli tartışmaların yapıldığı bir dönem olarak betimlenebilmektedir (Sayman, 2006: 28). Diğer taraftan özellikle ikinci dünya savaşı sonrası refah devletinin güçlenmesiyle kamusal hizmet ve bürokrasi çerçevesinde devletin genişleyen konumu ve üstlendiği görevlerinde katkılarıyla siyaset-yönetim ayrımı reddedilmiş yönetim siyasetin bir parçası olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda 1900'lerde Wilson'ın yaptığı yönetim-siyaset ayrımı yaklaşımına katılmayan Waldo, Wilson'ın aksine yönetim ve siyaset arasında bağ kurmaya çalışmıştır (Özer, 2014: 16-21). Waldo'nun ilgili düşüncesinin temelinde ideolojik ve maddi ayrıma varmaktaki güçlüğü dikkat çekmekle birlikte nihayetinde ideolojik ve maddi imkânların ortak bir şekilde tarihi inşa ettikleri sonucuna ulaşmıştır (Sayman, 2006: 29). Başka bir ifadeyle "Waldo'ya göre hükümet işlevlerinin "siyaset" ve "yönetim" olarak ikiye ayrılması gerçekçi değildir. Demokrasinin ruhuna uygun olan, ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil, tam tersine işbirliği olmasıdır" (Demir, 2011: 70). Diğer taraftan 1960 ve 1970'lerde kamu politikalarında yaşanan problemler bürokrasiye yüklenmiş (Demir, 2011: 112) ve bu bağlamda özellikle kamu kurumlarına yönelik olarak politika analizi çalışmaları da yine aynı senelerde ortaya çıkmıştır (Usta, 2013: 85). Örneğin ağ yönetişimi yaklaşımına göre politika belirlenmesine etkisi olan "sivil ve askeri bürokrasi, sivil toplum örgütleri, özel kesim" gibi alt ağlar olabilmektedir (Usta, 2013: 90). Böylece politika belirlenmesine etki yapan kesimler değerlendirildiğinde bürokrasinin politikaların belirlenmesindeki etkileri dolayısıyla siyaset-yönetim arasında keskin bir ayrımdan bahsetmek güçleşmektedir.

1980'lerle birlikte güçlenen neoliberal politikalar doğrultusunda devlet bir yandan özelleştirmelerle küçülme çabasını sürdürmüş diğer yandan düzenleyici/denetleyici kurumlar veya bağımsız idari otoriteler gibi isimlerle anılan yapıları aktif hale getirmiştir. İlgili yapıların gelişmesinin ve yaygınlık kazanmasının bir sonucu olarak da siyaset-yönetim ayrımı tekrar canlandırılmıştır (Çapar, 2009: 1-2). İlgili dönemde örneğin merkez bankalarının bağımsızlığı olarak sunulan

gerçekliğin temelinde esasen amaçlanan, politikacıların merkez bankalarına yönelik gerçekleştirecekleri müdahalelerine izin verilmek istenmemesi yatmaktadır (Ayhan ve Üstüner, 2010: 58). Nihayetinde tespit edilebileceği üzere yönetim-siyaset arasındaki ilişki çeşitli dönemselliklerde ayrı veya bütünlük içinde yorumlanabileceğinden inişli-çıkışlı bir grafiğe ulaşılabilmektedir.

3.1.1.3.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi

Özellikle 1980 öncesinde kamu yönetimi ve özel sektör arasında siyasi çevre, kamusal mal-özel mal, sosyal maliyet, kamu yararı vb. çerçevesinde çeşitli farklılıklar olduğuna yönelik tespitler belirgin bir konuma sahipken, ekonomik krizler ve savaşlar gibi olağanüstü gelişmelerin getirdiği atmosferi kamu yönetiminin özel sektöre göre daha zor şartlarda geçirmiş olması bürokrasiye yönelik eleştirilerin artmasına neden olmuştur. Başka bir ifadeyle 1960 ve bilhassa 1970'li yıllarda devletin yaşadığı problemlerin sorumlusu olarak bürokrasi ve onun değişikliklere karşı kendini yenilemekte güçlük çeken yapısı gösterilmiştir (Gökçe ve Turan, 2008: 179-180). Böylece kamu yönetiminin özel sektörü örnek olarak alarak kendisini yenileme fikri ortaya çıkarak gelişmiş ve özel sektörün kullanmış olduğu yöntemler kamu yönetiminde de uygulanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda örneğin; özel sektörde toplam kalite yönetimi ve stratejik yönetim tarihsel olarak çok daha önceleri geniş bir uygulama alanına kavuşmuşken, kamu yönetimi ve kamu kurumlarındaki karşılığını ise ancak 1980'lerden itibaren bulmaya başlamış, hatta 1988 senesinde Reagan'a ait başkanlık kararnamesiyle toplam kalite yönetimi federal kurumlar için mecburi hale getirilmiştir (Coşkun, 2011: 43-44).

Toplam kalite öğelerini "liderlik, gerçeklerle yönetim (bilgi analizi), stratejik kalite planlaması, süreç yönetimi, müşteri tatmini ve odaklılığı, insan kaynakları yönetimi" olarak sıralayabilmek mümkündür (Coşkun, 2003: 60). İlgili ögeler yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde değerlendirildiğindeyse çeşitli benzerlikler taşıdığı açıktır. Bu bağlamda denilebilir ki kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki farklılıkların tespiti giderek güç bir eksene doğru taşınmaktadır.

3.1.1.4. Yerelleşme

Yerelleşme (desantralizasyon); tarihsel süreçte geleneksel olarak merkezin üstlenmiş olduğu yönetim ve yönetime bağlı fonksiyonların merkezin dışında konumlanan çeşitli örgüt ve/veya birimlere aktarılması olarak tanımlanabilir.

Yerelleşme tahmin edilebileceği üzere 1980 sonrası yıldızı parlayan kavramların başında gelmektedir. Örneğin; "Dünya Bankası 1980 sonrasında yapısal uyum politikaları çerçevesinde, az gelişmiş ülkelerde finans krizine çözüm için desantralizasyon ve özelleştirmeyi birlikte önermiştir" (Özmüş, 2005: 2). Bu bağlamda, ulusal sınırlılıkta yaşanan yerelleşme kavramına ait gelişme, özelleştirmeye ait gelişmenin bir parçası olarak da değerlendirilebilir. Başka bir ifade ile özellikle 1980 sonrası dünya bankasının küreselleşme ve küresel doğrultuda attığı adımların altını dolduran başlıca kavramlardan ikisi olarak özelleştirme ve yerelleştirme kavramları gösterilebilir (Güler, 1997: 75-76). Böylelikle yerelleşme kavramının 1980 sonrası küreselleşmenin çeşitli etkileri ve beklentileriyle de farklı biçimlerde kullanıldığı ileri sürülebilir. Esasen yerelleşme güçlü merkeziyetçi yapılardan uzaklaşılması, yerelin güçlendirilmesi ve dolayısıyla belirli hizmetlerin gerçekleştirilmesinde yerele demokratik, özerk, şeffaf gibi kavramlarda yükleyen bir gelişim çizgisine sahiptir. Diğer taraftan yapısal uyum politikaları gibi gelişmelerle yerelin uluslararası sermayeye açılmasının önündeki engellerin kaldırılarak yerel olanla dolaysız olarak ilişkiye girilmek istenmesi yerelleşme kavramına yüklenmektedir. Bu doğrultuda olgunlaştırılmak istenen yerelleşme ise "yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, desantralizasyon) ve işlerin yerel halka en yakın düzeyde görülmesi (subsidiarity) ilkelerine göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamından" (Geray, 2001: 8) uzaklaştırılmaktadır.

Dünya bankasının az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yerelleşme ve özelleştirme çerçevesinde sunduğu yönlendirmelerin kendi içerisinde farklı amaçlara hizmet ettiği ileri sürülebilir. Bu bağlamda denilebilir ki bu amaçlar içerisinde en başta arzulanan amaç "hem merkezi hem yerel yönetimlerin görev-yetki alanlarının daralması ve her türlü kamusal görev-yetkinin özel sektöre terk edilmesidir" (Güler, 2001: 8). Diğer taraftan yerelleşmenin özellikle yerelde bulunan insanların talepleri, tercihleri, beklentileri gibi açılardan daha doyurucu eylemler gerçekleştirebilmesi adına çeşitli avantajlar yaratabileceği de ileri sürülebilir (Özer, 2006a: 156)

Yerelleşme dört farklı biçimde sınıflandırılabilmektedir. Bunlar politik, idari, mali ve ekonomi/piyasa şeklinde tanımlanan yerelleşmelerdir. Yakından bakılacak olunursa şu şekilde bir sınıflandırmaya ulaşabilmek mümkündür:

1-Politik Yerelleşme

2-İdari Yerelleşme A-Yetkilerin Dağıtılması/Yetki Genişliği (Deconcentration) B-Delegasyon (Delegation) C-Yetki Devri (Devolution)

3-Mali Yerelleşme

4-Piyasa veya Ekonomik Yerelleşme A-Özelleştirme B-Deregülasyon/Serbestleşme (Worldbank, 2017; Earth Instıtute, 2017).

Politik yerelleşme, kamu kararlarının alınmasında vatandaş veya seçilmiş temsilciye daha fazla güç vermeyi hedeflemektedir. Temel çıkış noktası, oy kullananların olası yerel temsilciyi daha rahat yorumlayabilmelerine ve seçilmiş temsilcinin yerelin problemlerine, ihtiyaçlarına, beklentilerine dair hâkimiyetinin yüksek oluşuna dayandırılmaktadır. Mali yerelleşme harcama veya gelirlere dair bazı (işlevsel) sorumlulukların yerele (alt seviyedeki yönetim birimine) kaydırılmasını hedefler. İdari yerelleşme, farklı yönetim seviyeleri, biçimleri arasında yetki, sorumluluk ve finansal kaynakları kamu hizmeti sunmak amacıyla yeniden dağıtmayı amaçlar (Worldbank, 2017). İdari yerelleşmenin üç farklı seviyeye sahip olduğu ileri sürülebilir. Bunlardan Yetkilerin Dağıtılması/Yetki Genişliği (Deconcentration) yerelleşmenin en alt düzeyi olarak tanımlanırken genellikle merkezi yönetimin alan, bölge veya yerelde bulunan temsilcisine yetkinin, sorumluluğun transfer edilmesidir. Delegasyon (Delegation) yerelleşmenin orta düzeyi olarak betimlenirken yetki ve sorumluluklar daha alt bir hükümete transfer edilmektedir. Yetki Devri (Devolution) ise yerelleşmenin en yoğun/üst düzeydeki karşılığı olarak yorumlanabilir. Öyle ki merkezi yönetim alt yönetimlere siyasi özerkliğe benzer ölçüde yetki, sorumluluk ve hesap verebilirliği devretmektedir (IEG, 2008: 11). Piyasa veya ekonomik yerelleşme bağlamında hükümet ve/veya iktidar açısından yerelleşmenin en eksiksiz biçimleri özelleştirme ve kuralların kaldırılması (serbestleşme) olarak yorumlanabilir. Zira özelleştirme ve kuralların kaldırılması ile kamunun yüklendiği görev ve sorumluluklar özel sektöre aktarılmaktadır. Özelleştirme mal ve hizmetlerin sağlanmasının tamamen piyasanın serbestliğine bırakılmasından, kamu ve özel sektörün yer aldığı kamu-özel ortaklıklarına kadar farklı biçimlerde karşılık bulabilmektedir. Kuralların kaldırılması ise hizmet sunumlarında özel sağlayıcıların hizmet, mal sağlamalarının önündeki yasal sınırlamaların azaltılması veya tamamen kaldırılması anlamı taşımaktadır (Earth Instıtute, 2017).

Yerelleşmenin esas amacı merkez tarafından istenen düzeyde sağlanamayan başarı ve toplumsal memnuniyetin sağlanması ve ilgili doğrultuda verimlilik ve etkinlik gibi boyutların da iyileştirilmesi olarak ifade edilebilir. Fakat diğer taraftan farklı yerelleşme türlerinin; katılım, hesap verebilirlik ve yeniden dağıtma/pay etme

(redistribution) gibi sosyal çıktılar üzerinde ne gibi etkileri olacağı net değildir (Schneider, 2003: 50).

3.1.1.5. Yönetişim

"Yönetişim kavramı; yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır" (Yüksel, 2000: 145). Başka bir ifadeyle "yönetişim, tek aktörlü yapıya karşı birlikte karar alma, düzenleme, yönetme, kontrol etme konsepti" (Akyıldız; 2012: 251) olarak da yorumlanabilir. Bu bağlamda; küreselleşme ve özellikle neoliberalizm ile yakın ilişki içerisinde olan kavramlardan birisi olarak görülebilecek yönetişim kavramı yönetimin geleneksel olarak betimlenen tasvirinden farklı yaklaşımları ile ayrılmaktadır. Yönetişim gelişmiş devletlerin küresel sahada etkinliğinin sağlanmasına katkı sağlayan/aracılık eden Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Uluslararası Para Fonu gibi kurumların/kuruluşların hareket kabiliyetini arttıran bir kavram olarak da gösterilebilir. Zira geleneksel yönetim anlayışının katılığı ve kapalılığı göz önüne alındığında bilhassa uluslararası düzeyde atılan adımlarda yönetişim kavramının ayrıcalıklı bir rolünün olduğu ileri sürülebilir. Öyle ki; yöneten özne değişmemekle birlikte karar alma süreçlerinde farklı birimlerin/kurumların de/da etki, katkı ve yönlendirmelerine imkân sağlanabilmektedir. Nihayetinde; "yönetişim kuramcılarının ortaklaşa paylaştıkları tanımlamada yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve pratikler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta; kavram bunların arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır" (Güzelsarı, 2003: 19).

Yöneten ve yönetilen ekseninde yükselen bir topluma ait toplumsal kararların sadece toplum nüfusuna göre çok sınırlı karşılığı olan bir gruba verilmesi kabul edilebilir, uygulanabilir, evrensel bir gerçeklik sunmamaktadır. Türkiye örneğinde nüfusa oranla %1'in çok altındaki bir karşılığa sahip yönetici küme, nüfusun %99'undan fazlasını oluşturan yönetilen kümenin doğumundan-ölümüne her anını şekillendir(ebil)mektedir. Bu açıdan irdelendiğinde yönetişim kavramının en azından yakın gelecek için çok yönlü pozitif kazançlar sağlayacağı düşünülebilir. Fakat toplumun geleceğine dair öngörülerde yönetişim kavramının da yeterli olamayacağı

çeşitli yönlerden klasik yönetim kanallarını güçlendirdiği/güçlendirebileceği düşünülebilir. Yöneten ve yönetilen arasında eşitsizliği besleyen farklılık ve ayrıcalıklardan uzaklaşıldığı ölçüde evrensel değerlerin doğumuna tanıklık edebilmek mümkündür. Aksi takdirde elde edilebilecek yegâne gerçeklik eski ideolojilerden reenkarnasyon hikâyeleri dinlemek veya zamanı ve mekânı tatmine yönelik umutlar üretme yeteneğine sahip ideolojilerin benimsenmesi şeklinde gerçekleşecektir. Yönetişim kavramından beklenen düzeyde bir tatminin elde edilebilmesi onun plasebo etkisi yaratan bir pozisyona çekilmesine engel olabilmekle başlayacaktır. Zira yönetilen telkinlerle değil realitelerle yaşamını sürdürmektedir/sürdürmelidir.

Yönetişimin temel ilkeleri "katılımcılık, etkililik, hesap verebilirlik, etkinlik, tutarlılık" biçiminde belirtilebilir (Genç, 2012: 51). Bu bağlamda yönetişim tarihsel süreç içerisinde geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine uzanan skalada yöneten ve yönetilen kümelerin yakınlaşmasına katkı sağlamakta, yönetimin daha demokratik, etkin ve etkili olmasına yardımcı olan bir gelişme olarak belirginleşmektedir (Çoşkun, 2013: 80-81). Zira yönetişimi ağırlıkla küresel sermayenin aracı biçiminde değerlendirmekten ziyade bilhassa demokratik, saydam ve hesap verilebilirliği güçlendiren bir pozisyonda konumlandırmak daha anlamlı olacaktır (Çukurçayır, 2014: 271). Diğer taraftan yönetişimde ulusal anlamda gelinen nokta üzerine çok farklı yorumlar sunabilmek mümkündür. Fakat diğer devletler arasındaki ulusal konum dünya bankasının yönetişim göstergeleri ile daha somut veriler ışığında yorumlanması açısından anlamlıdır.

Ulusal sınırlılıkta yönetişim kavramının ilerleyişi doğrultusunda çeşitli düzeylerde bir ilerlemeden bahsedilebilir. Fakat dünya bankasının yönetişim göstergeleri projesi kapsamında belirlediği 'altı göstergeye' göre gerçekleştirilenler 'yönetişim' ve dolayısıyla 'kamu yönetişimciliği' açısından yeterli seviyeye ulaşılamadığını göstermektedir:

Seçim Senesi	Katılım ve Hesap Verilebilirlik (1)	Siyasal İstikrar ve Terörün Yokluğu (2)	Hükümet Etkinliği (3)	Düzenleyici Kalite (4)	Hukukun Üstünlüğü (5)	Yolsuzluğun Kontrolü (6)
2002	40,87	20,29	59,02	56,86	50,24	32,20
2007	45,67	19,81	64,08	62,14	54,55	60,19
2011	43,66	18,96	65,40	63,03	57,28	60,19

2015	35,47	9,52	62,50	64,42	55,29	54,81
İngiltere 2015	92	62	94	99	94	95
Amerika 2015	81	70	90	88	90	90
Almanya 2015	96	70	94	93	93	93
Fransa 2015	86	57	90	84	88	88

(Wgidataset, 2017)

Seçim dönemlerine ait yukarıdaki gösterge değerleri incelendiğinde açıkça 2015 senesinden itibaren -özel sektörün gelişimine izin veren ve teşvik eden güçlü politikalar ve düzenlemeler hazırlama ve uygulama kabiliyetine ilişkin algıları yansıtan- 'düzenleyici kalite' göstergesi dışındaki diğer göstergeler (farklılaşmıştır) azalmıştır. Bu bağlamda hedeflenmesi gereken gelişmiş ülkelerin ilgili göstergelerde elde ettiği seviyeye ulaşmak olmalıdır. Aksi takdirde yolsuzluğun kontrol edilemediği, hukuk üstünlüğünün (üstünlerin hukukuna dönüştüğü) değersizleştiği, terör olaylarının sonlan(a)madığı, katılım ve hesap verilebilirlikten uzaklaşan bir kamu yönetimi ve dolayısıyla bürokrasiyle karşı karşıya kalınabilir. Kamu yönetişimciliğine özgü nitelikleri ise şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:

1-'Sistem etkinliği, verimliliği'; politika oluşturma, kamu hizmetleri, işletmecilik ve demokrasi odaklı;

2-'Kısmen açık sistem'; organizasyon/kuruluş toplumsal ve ekonomik konuları içeren sistemlerin ve ağların yönetilmesine yönelik entegrasyon ve koordinasyon sürecini teşvik ederek, genel ilişkilere ve dış çevresine daha fazla odaklanmıştır;

3-Kavramları başta 3E olmak üzere; şeffaflık, etik, kalite geliştirme, sosyal ve çevresel sürdürülebilirlik, hesap verilebilirlik olarak sıralanabilir;

4-'Siyasetçi-idareci' ikileminin üstesinden gelmek için siyasetçi-yönetici çıkarlarının yönetimsel seviyede 'uzlaştırılması' hedeflenir;

5- 'İşbirliği', kamu yönetimi ile diğer kamu ve özel özneler/konular arasında;

6-'Vatandaş', sadece kullanıcı veya müşteri değil aynı zamanda kamu politikası alıcısıdır;

7-Sadece çıktı ve sonuç değil memnuniyet, güven, meşruiyet gibi çoklu hedef ölçümleri;

8-Pazar veya ağ yönetişimine dayalı, çok merkezli yönetişim, araştırma yöntemi kolektivizm, kurumlar arası yönetişim odaklı;

9-Teorik kökenleri ‘örgütsel sosyoloji ve ağ teorisi’, devletin doğası ‘çoğul ve çoğulcu’ (Lacovino, Barsanti ve Cinquini, 2015: 65-70; Runya, Qigui ve Wei, 2015: 12-13; Zia ve Khan, 2014: 435; Osborne, 2006: 383; Hood, 1991: 4-5).

3.1.2. Türkiye’ye Yansımaları

Dünyada yaşanan farklılaşma paralelinde dönem itibariyle devam eden süreç başlık itibariyle Türkiye özelinde incelenmiştir.

3.1.2.1. 24 Ocak 1980 Kararları ve Türk Kamu Bürokrasisi

Küreselleşme paralelinde özellikle gelişmiş ülkelerin tekelinde hizmetini sürdüren pek çok uluslararası kuruluş gibi Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonunun da 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasın da etkili bir rol oynadığı ileri sürülebilir. Dönem itibariyle Amerika ve İngiltere gibi ülkelerdeki gelişmelerden de tahmin edilebileceği gibi; “24 Ocak Kararlan ilke olarak 'fiyat mekanizmasını' temel aldığından ve serbest piyasa ekonomisini savunduğundan, neo-liberal bir anlayışı yansıtmaktadır. "Ekonomik kalkınmayı başlatmak" amacıyla alınan bu kararların özelliği, ülkede sanayinin gelişmesini sağlamak ve dış ticarete yönelmektir" (Öztürk, Nas ve İçöz, 2008:17). Ekonomi alanında alınan kararlar ve uygulanması planlanan değişiklikler değerlendirildiğinde 24 Ocak 1980 kararları ülke ekonomisi ve yakın ilişki içerisindeki kamu yönetimi açısından daha önce gündeme getirilmeyen değişikliklerin/yeniliklerin önünü açmıştır. 24 Ocak sonrası oluşturulan bazı gelişmelere şunlar örnek olarak gösterilebilir: 1981 Sermaye Piyasası Kanunu, 1983 Sermaye Piyasası Kurulu, 1986 İMKB’nin faaliyetlerine başlaması, 1986 Bankalar arası para piyasası, 1987 Açık Piyasa işlemleri, 1988 Döviz İşlemleri, 1989 Altın Piyasası (Bülten, 2014: 4). Bu bağlamda; 24 Ocak 1980 İstikrar Programı, aynı zamanda sanayi politikalarını değiştirerek ekonomik yapının temelden değişmesini öngören bir yapısal dönüşüm programıdır. Zira “İthal ikameci, dışa kapalı, kamu müdahalesinin yoğun olduğu bir ekonomik yapıdan, ihracata dönük sanayileşme yaklaşımını benimseyen, dışa açık, serbest piyasa koşullarının hâkim olduğu bir ekonomik yapıya geçiş için yapısal düzenlemeler amaçlanmıştır” (Köse, 2002: 121).

24 Ocak 1980 kararları küresel ekonomiyle bütünleşme ve ülkenin gelişmişlik seviyesinin küresel ekonomide ideal bir konuma ulaşması adına ciddi bir adım olarak

düşünülebilir. Temel olarak küresel ölçekte yeterli gereklilikler sağlanarak ihracatın arttırılması ve dolayısıyla da sanayileşmenin ivme kazanacağından hareket edilmiştir. Fakat gelişmiş ülkelerin mevcut devasa sanayileşme geçmişleri göz önüne alındığında ülkenin böylesi bir havuza yeterli bir düzeye eriştikten sonra katılıp katılmadığı ayrı bir soru işareti olarak yerini korumaktadır. İlgili dönemde; neo-liberal politikalar ve beraberinde ön plana çıkan dışa yönelik endüstrileşme hedefleri ülkenin geleceğini şekillendirmede etkili olmuştur. Zira 24 Ocak kararları ile ekonomi üzerinde devletin sahip olduğu etkinin minimum düzeye indirilmesi kararların ana güzergâhlarından birincisini temsil etmektedir. İkincisi ise piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi olarak tasvir edilebilir.

24 Ocak 1980 tarihinden itibaren alınan kararların seksenli yıllarda kamu yönetimine yansımaları süreç içerisinde şekillenmiştir/şekillendirilmiştir. Devlete çizilen yeni sınırlar dâhilinde devletin genel işleyiş ve işlevlerinde yeni olarak tanımlanabilecek dönüşümler yaşandığı ileri sürülebilir. Bu bağlamda yerelleşme, yönetişim, özelleştirme ve düzenleyici kurumlar gibi kavramların ağırlığı artmıştır. Özelleştirme piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak tüm uygulamaları kapsar. "Daha dar anlamda düşünüldüğünde ise, devletin müteşebbis olarak ekonomide yer alması sonucunda ortaya çıkan kamu girişimciliklerinin yani KİT'lerin yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devredilmesidir" (Tandırcıoğlu, 2002: 198). Özelleştirmenin hedeflerini çok yönlü olarak betimlemek mümkündür. Özelleştirme; sosyal ve politik hedeflerinin yanında hazineye gelir sağlamak, döviz rezervini arttırmak, sermaye piyasasını geliştirmek, verimliliği yükseltmek ve elbette küresel süreç açısından ülkenin pozisyonunu koruyarak güçlendirmek gibi çeşitli beklentileri karşılayabilir. Diğer taraftan kamu yönetiminin sorumluluğundaki büyük ve katı bürokratik yapının aksine özelleştirilen devlet kuruluşları nispeten daha küçük ve daha esnek bir bürokratik yapının benimsendiği ilkelerle varlığını devam ettirmeyi tercih etmiştir/etmektedir.

"Düzenleyici kurumlar 1970'lerden itibaren neo-liberal politikaların yaygınlaşması, küreselleşmeyle birlikte sermayenin ulusal sınırları aşan bir yapıya kavuşması, özelleştirmeler, ekonomik alanda karar verme süreçlerinin siyasal etkiden arındırılarak merkezi idarenin dışına çıkarılması ihtiyacı gibi etkenlerle yeniden ve farklı işlevlerle gündeme gelmiştir" (Sever, 2015: 200). Neo-liberal politikaların ürettiği bir mekanizma olarak da değerlendirilebilecek düzenleyici kuruluşlar, devlet için biçilen yeni rolün paralelinde yerelleşme, özelleştirme vb. ilkeler paralelinde

gelişmiş ve gelişmesini sürdürmektedir. Düzenleyici kurumların öne çıkan özelliği özerk bir yapıya sahip olmalarıdır. Bu paralelde karar verme yapılarının mevcut iktidar veya siyasi oyuncuların zavallı çıkarlarına ve/veya hayal ürünü taleplerine hizmet etmeyecek biçimde inşa edilme amacı taşıması anlamlıdır. Her ne kadar yönetim içerisinde bir yapının oluşumu küresel ve yeni denilebilecek düşünce sistemleri etrafında biçimlendirilse de, ulusal ölçekte uygulamaların çok yönlü olarak negatif anlamda bozulmalara uğradığı ve/veya evrensel ya da global ölçekte başarılı denilebilecek grafikler çizen diğer ülke uygulamalarıyla kıyaslandığında kendine özgü birtakım çıkmazları barındırdığı açıktır. Bu bağlamda düzenleyici kuruluşlarda nihai kararı veren kişi ya da kişilerin atanmaları, görevden alınmaları gibi uygulamalar en doğru biçimde olmasa dahi, çoğunluğun ideal olarak kabullenebileceği bir sistem içine yerleştirilebilir. Böylece kuruluşun/kuruluşların muhtemel problemlere dair çözümlerin oluşturulmasında izleyeceği karar verme süreçleri toplamı her türlü toplum zararının/zararlarının minimum düzeyde tutulmasına yardımcı olabilir. Sonuç olarak 24 Ocak kararları olarak ifade edilen gelişme, Türkiye açısından bir dönüm noktasının başlangıcı olarak değerlendirilmekle birlikte söz konusu kararlar sadece ekonomiyi değil bir bütün olarak bürokratik yapıyıda dolaylı/dolaysız şekilde etkilemiş ve çeşitli dönüşümlerin ve reformların temelini oluşturmuştur.

3.1.2.2. 1980 İhtilali ve Türk Kamu Bürokrasisi

Bürokrasinin ve/veya bürokratik bir yapının sınırsızca nasıl kötüye kullanılabileceğine ilişkin en bariz örneklerden birisi olarak 1980 askeri darbesi gösterilebilir. Askeri bürokrasinin kendine özgü örgütlenişi, hiyerarşisi ve yine kendine has kurallarının işletildiği süreç içerisinde askeri bürokrasi geleneksel olarak kendi kendisine yüklediği görevler ışığında yönetimi kontrol altına almıştır. Devleti oluşturan bürokratik yapılanmalardan birisi olan askeri bürokrasi diğer bürokratik gruplardan kendisini hem üstlendiği görevler bakımından ayrıcalıklı hem de cumhuriyetin koruyuculuğu ve sürekliliğini sağlama anlamında diğerlerinden daha üst bir konumda değerlendirmiştir. Bu doğrultuda hem cumhuriyetin hem de demokrasinin savunuculuğuna dair eylemler icra ederken toplumu ilgili eylemlerden uzakta tutarak kendi içerisinde çözümsüz bir denklem oluşturmuştur. Denklemin çözümsüzlüğünün darbenin gerçekleştiği ülke insanıyla sınırlı tutulduğu gözlemlenebilir. Zira “darbe sonrasında ABD ve Batı ve bu arada IMF ve Dünya Bankası cuntaya karşı olumsuz bir tavır takınmadıkları gibi, ilişkiler daha da

yoğunlaşmıştır" (Akıncı, 2013: 42). Türk kamu bürokrasisinin belki de bilinen tüm problemleri az veya çok, dolaylı veya dolaysız bir şekilde 1980 darbesi ve darbe üretimi ilgili anayasayla yakın ilişki içindedir.

1982 Anayasasında 'demokrasi, demokrat, demokratik' kelimeleri toplamda 14 kez kullanılırken anayasa oluşturulma süreçlerine hiçbir siyasal parti dâhil edilmemiştir. Diğer taraftan yürütmenin ve cumhurbaşkanının konumunun güçlendirildiği yeni anayasa ve yeni cumhurbaşkanı halk oylaması ile birlikte kabul edilmiştir. Böylece darbeci komutan yeni cumhurbaşkanı olarak görevine başlamıştır. Elbette tüm gelişmeler ABD ve Batının ileri demokrasi, özgürlük ve cumhuriyet kavramları ile sıkı sıkıya ilişki içerisinde titizlikle gerçekleşmiştir. Belki de bu nedenlerle ne ABD ne de herhangi başka bir devletin darbeci bir komutanın cumhurbaşkanı koltuğuna oturması karşısında en ufak bir tepkisi gelişmemiştir/olmamıştır.

"Cumhuriyet dönemi bürokrasisini incelerken, 1923-1946 yılları arasında Tek Parti dönemi, 1950-1960 arası Demokrat Parti dönemi ile 1960 ve 1980 sonrası dönemler olmak üzere bir ayrım yapmak gerekmektedir. Çünkü bürokrasinin izlediği seyir bu dönemlerde önemli değişikliklere uğramıştır" (Özer, 2000: 81). Değişikliklere sebep olan gerekçeler irdelendiğinde ilgili değişikliklerin bürokraside yer alan problemlerin önünü açarak örneğin verimlilik, etkinlik, esneklik gibi ilkelerin geliştirilmesi, iyileştirilmesi amacını doğrudan taşımadıkları gerçeğine ulaşılabilir. Zira ilgili değişikliklerin gerçekleştirilme tarihleri incelendiğinde benzer problemler sonrası değişikliğe gidildiği ileri sürülebilir. Başka bir deyişle, Türk kamu bürokrasisi, ekonomik krizler birer çıkmaza dönüştüğünde ve/veya yüksek oranda politik oyuncuların da desteğiyle toplumsal çatışma ortamları gözlemlenmeye başladığında ya da ülkede gelişen herhangi bir problemin nihai çözümünde her zaman en üst sıralarda kendine yer edinen araç niteliğini korumayı başarmıştır. Fakat çözüm olarak sunulan ve bürokraside bir dizi değişikliği de içeren bu yaklaşım uzun dönemde çözümü çok daha zor yeni problemler yaratmıştır/yaratmaktadır. 1980 ihtilali sonrası Türk kamu bürokrasisinde yaşanan gelişmelerde bu bağlamda yorumlanabilir.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden dokuz gün sonra kurulan hükümetin gündem maddesinde de, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma ilk sıralarda kendine yer edinmiştir. "Şüphesiz, kurulan hükümetin müdahale gerekçesinde askeri yönetimin yakındığı siyasilerin yerine getiremediği kamudaki yapılanmayı gerçekleştirmeye çalışması doğaldır" (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011: 6). Kamu

bürokrasisinde gerçekleştirilmeye çalışılan yapılanmanın bir başka ifade ile kamu yönetiminde yapılmak istenen değişikliklerin, kısmen başka problemlerin varlığı gerekçe olarak sunulsa da yegâne sebebi ekonomik problemler odaklı çözümlerin yeterli ve tatminkâr bir seviyede olmayışıdır. Bu bağlamda dönem itibariyle gelişen neo-liberal politikalar ve ilgili ekonomik bakışın gerektirdiği çözümler için işaret edilen yer elbette bürokrasi ve ilgili birimleridir. Diğer taraftan 1980 ihtilali sürecinde oluşturulan Anayasayla Türk kamu bürokrasisi farklı çözümlemelerle arzu ettiği hedefe ulaşmaya odaklanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti anayasalarının tamamı askeri bürokrasinin ve/veya askeri geçmişleri olan insanların gölgesi altında oluşturulan anayasalardır. Bilhassa ilgili sebepten dolayı anayasalar askeri bürokrasinin dolaylı/dolaysız etkilerini taşımaktadır. Anayasayı oluşturan maddeler toplamı devlet bürokrasisinin temel/ana metni olma niteliği de taşıdığından beklenebileceği üzere, Türk kamu bürokrasisi üzerinde kurgulanacak her türlü değişim/dönüşüm ve reform çalışması açısından da hayati bir önem taşımaktadır.

Anayasa da bürokrasinin, çeşitli maddelerde ve bölümlerde düzenlendiği tespit edilebilir. Örneğin; cumhuriyetin temel organları başlığını taşıyan üçüncü kısımda devlet bürokrasisi yasama-yürütme-yargı şeklinde ayrılmıştır. Diğer yandan anayasanın 123-129 maddeleri idare/idarenin esasları, idarenin kuruluşu, kamu hizmeti ile ilgili hükümler hakkında çeşitli düzenlemelere giderken, 126. Maddeyle idarenin kuruluşu merkezi idare ve mahalli idareler şeklinde bir sınıflandırılma yapılmaktadır.

3.2. 1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE İDARİ REFORM: REFORM ÇALIŞMALARI, REFORM ALANLARI, AKTÖRLERİ VE SONUÇLARI

İdari reforma yönelik gerçekleştirilen çeşitli çalışmalara, reform alanlarına ve reform aktörlerine değinilen bölümde ayrıca kalkınma planlarında bürokrasi ve yasal, idari düzenlemelere değinilmiştir.

3.2.1. İdari Reform Çalışmaları

Değişimin yönetimi için yönetimde değişim ve kamu yönetimi araştırma projesi ile kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkında kanuna ilgili başlıkta yer verilmiştir.

3.2.1.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Türkiye; 1980 darbesinden iki sene sonra 7 Kasım 1982'de gerçekleştirilen oylama ile cumhurbaşkanını, darbeden üç sene sonra 6 Kasım 1983'de gerçekleştirilen genel seçimlerle de başbakanını belirlemiştir. Başbakan 24 Ocak kararlarını düzenleyen ve gelecekte 8.Cumhurbaşkanı olarak hatırlanacak olan Turgut Özal'dır. Özal hükümetinde devlet teşkilatının 'küçültülmesi' paralelinde adımlar atılarak bazı bakanlıklar birleştirilirken çeşitli başlıklar altında değerlendirilebilecek farklı Kanun Hükmünde Kararnameler ile yeni bir yapılanma hedeflenmiştir. İşte bu yeni yapılanmanın sistemin işleyişine etkilerini değerlendirmeyi de içerecek biçimde, kamu yönetimi sisteminin yeniden gözden geçirilmesi Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi öncesinde önem kazanmıştır. "Bu amaca yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden 1988 yılında yeni bir araştırma yapması isteminde bulunmuştur. İşte KAYA bu istemin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır" (Ergun, 1991: 12). KAYA'nın amacı şu şekilde ifade edilmektedir:

> Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir. (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 4).

1988 senesinde başlayan araştırma 1991 senesinde tamamlanmıştır. KAYA da çeşitli başlıklara yer verilmekle birlikte konu sınırlılığında dikkat çeken "Bürokratik Yöntem ve İşlemler" adlı başlığıdır. Zira daha önceki benzer çalışmalarda bürokrasi başlığı şeklinde bir başlığa yer verilmemiştir. Başlık itibariyle çeşitli tanımlamalar ve sonuçlara varılmıştır. Öyle ki; bürokrasi çok yönlü bir kavram olarak ortaya konulurken kamu görevlileri, kamu yönetimi bütünü ve büyük ölçekli organizasyonların karşılığı biçiminde tasvir edilmiştir. Bürokratik işlem ise kuruluşların görevlerini icra ederlerken vatandaştan talep ettiği işlemlerin belirli kurallar etrafında yürütülmesine yönelik olarak tanımlarken işlemlerin çoğalması ve zamana yayılması dolayısıyla da bürokratik işlemin, bürokrasinin kötüleyici bir anlam yükleneceğine/yüklendiğine işaret edilmektedir. Araştırmada bu durum ise formalitecilik ve kırtasiyecilik olarak tanımlanmıştır. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi çalışmalarından istenen sonucun alınamadığı ve görev, yetki, sorumluluk paylaşımında yeterli açıklığın sağlanamadığına vurgu yapılmaktadır. Ek olarak şu problemlere değinilmiştir:

1- Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi belirli bir araştırmaya dayanırken yönetsel sorunlar bu yaklaşımdan yoksundur,
2- İş sahibi ile iş gören kişilerin eğitimlerinden kaynaklanan iletişimsel problemler,
3- İş sahibinin kuruluşta yapacağı işlemlerde ne yapması gerektiğini bilmemesi, bunu ortadan kaldırmak için yardımcı, kılavuz vb. olmayışı,
4- Bürokratik işlemlerin anlamsız ve sonuçsuz bir şekilde çoğaltılması,
5- Kuruluşların fiziki yerleşimlerinden kaynaklanan uzaklıkların zaman kaybına yol açması,
6- İş sahiplerince formların gerekli biçimde doldurulamaması, kuruluşların formlara gerekli önemi vermemesi (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 99).

Bürokratik yöntem ve işlemler başlığının öneriler kısmında ise; yönetimin geliştirilmesi çalışmalarına bütünlük içinde yaklaşılması, mevzuatın sınırlayıcı etkisi vurgulanarak ilgili yasaların mümkün olduğunca ayrıntıya girmemesi gerektiği, merkezi düzeyde alınabilecek önlemlerin yanı sıra asıl önemin uygulama alanına verilmesi vb. konular üzerinde durulmaktadır. Ayrıca; araştırmada 1980 öncesi benzer

çalışmalara değinilmesinin yanı sıra, 1980 sonrası Bülent Ulusu hükümeti döneminde (1980-1983) de idareye yönelik benzer çalışmaların gerçekleştirildiğinden bahsedilmiştir. Diğer taraftan yaklaşık olarak aynı tarihler olarak yorumlanabilecek dönem itibariyle; 1979 senesinde, İngiltere'de Margaret Thatcher bir anlamda neo-liberal devrimi yüklenerek iktidara gelirken (George, 1999), 1981 senesinde ise ABD de Ronald Reagan benzer bir rol üstlenmek üzere göreve gelmiştir (Kotz, 2015: 18-20). Fakat Ulusu hükümeti döneminde gerçekleştirilenlerin ABD veya İngiltere'dekine benzer gelişmeler sunmadığı ileri sürülebilir. Zira idari reform ve/veya bürokrasi açısından Ulusu döneminde yapılan çalışmalar olarak şu üç gelişme dikkat çekicidir. Birincisi; 'Türk Mevzuatının Yönetim ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Uygulama Esasları Kararı' başlığını taşıyan ve Türk mevzuatına yönelik olarak gerekli değişiklik ve düzeltmeleri gerçekleştirmek üzere hazırlanan projenin; kapsam, proje yönetimi, çalışma esasları ve sonuçları gibi detayları düzenlemiştir (Resmi Gazete, 1981). İkincisi; 'Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu' ile bakanlar kuruluna, kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, hız gibi unsurlar temelinde kurum ve kuruluşların başta görevleri olmak üzere düzenleme yapılabilmesi için KHK çıkarma yetkisi verilmiştir (Resmi Gazete, 1982d). Üçüncü olaraksa; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile sürücü belgesi alma işlemlerinin basitleştirilmesini de değişim, dönüşüm ve bürokrasi ile kırtasiyeciliğin azaltılması kapsamında değerlendirilebilmek mümkündür (Emre, 1989: 257-258).

1991 senesinde yayınlanan KAYA raporunda dahi neoliberalizm ile ilişkilendirilebilecek bir bulguya, içeriğe, detaylandırmaya ulaşabilmek çalışmanın giriş bölümünde yer alan 'temel ilkeler' başlığı dışında pek mümkün gözükmemektedir. İlgili başlıkta neoliberalizme değinilmesine karşın ne gariptir ki çalışmanın geri kalanında her nasılsa görmezden gelinmiştir:

> 1970'lerden başlayarak, kamu kesimi görevlerinde aşırı genişlemeye karşı, devletin kamusal hizmetler bağlamındaki görevlerinin yeni baştan değerlendirilmesi ve bir anlamda 'devletin küçültülmesi' yönündeki siyasaların özellikle Batılı ülkelerde yoğunluk kazanmasıyla birlikte; konu, 1980'li yıllarda, Türkiye'nin gündemine de girmiş bulunmaktadır. 'Devletin küçültülmesinden' yana olan bu siyasaların yönetsel boyutları belirlenirken, üç temel amaç ön plana çıkmaktadır. Bunlar; devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkililiğinin artırılmasıyla ilgili amaçlardır (Kamu Yönetimi Araştırması, 1991: 5-6).

Diğer taraftan KAYA raporunun "ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren" (KYYY-1, 2003a: 13) bir çalışma olduğu da göz ardı edilmemelidir. Sonuç olarak; TODAİE'nin gerçekleştirdiği KAYA, merkezi ve yerel yönetimleri bir bütün olarak ele alıyor oluşu ve yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne dek yapılmış olan çalışmaların uygulama durumlarını da dikkate alarak gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamıştır. "KAYA Genel Raporu Kamu yönetimimizin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içi yönetsel tutarlılığın sağlanmasına özen göstermiştir" (Ergun, 1991: 22). Bu bağlamda MEHTAP, İdari reform danışma kurulu ve KAYA raporları göz önüne alındığında nihayetinde şu tespitlere ulaşabilmek mümkündür:

1-Tüm çalışmalar TODAİE etrafında şekillendirilmiştir.

2-Tüm çalışmalar da uygulayıcılar egemen pozisyondadır.

3-MEHTAP ve İdari Reform Raporu hükümetin talebi ile gerçekleştirilirken KAYA DPT'nin isteği üzerine hazırlanmıştır.

4-Tüm çalışmalarda idari reformun önemi vurgulanmaktadır.

5-Tüm çalışmalarda betimlemeler ağırlıktayken analitik bir bakış yoktur. Tutum'un da belirttiği gibi; bu durum gerçek problemlerin bulunmasını engellemektedir (Yayman, 2008: 252).

3.2.1.2. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve 5227 Sayılı Kanun

3 Kasım 2002 senesinde gerçekleştirilen genel seçimle birlikte AKP mecliste uzun seneler koruyacağı konumuna kavuşurken, 9 Mart 2003 senesinde gerçekleştirilen ara seçimle ise Recep Tayyip Erdoğan milletvekili seçilmiş, 14 Mart 2003 tarihinde ise başbakan olmuştur. Gelişen süreçte ülkenin yeni iktidarı; belirlediği/ belirleyeceği politik kararlara hızla ve arzu ettiği biçimde ulaşabilmek için çeşitli çalışmalar yapmaya başlamıştır. Bu çalışmalar neticesinde öne çıkanlardan birisi olarak kamu yönetimi bütünü ve daha özelde bürokrasiye yönelik gerçekleştirilen adımları gösterebilmek mümkündür. Başbakanlık 'İdareyi Geliştirme Başkanlığı' çerçevesinde incelendiğinde 2003-2007 seneleri ilgili adımlara yönelik çabanın yoğun olarak tespit edilebildiği dönem olarak öne çıkmaktadır. Çalışmaların büyük çoğunluğunu 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-KYYY' ve 'Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-KYBKA' temelinde

şekillendirebilmek mümkündür. Yeniden yapılanma ile ilgili ilk çalışmalar yeni iktidarın yeni başbakanı Erdoğan'ın başbakan seçilmesinden altı ay sonra meyvelerini vermeye başlamıştır. İlgili döneme ilişkin olarak KYYY çalışmalarını tarihsel sıra ve sınırlama dikkate alınarak dokuz ayrı çalışmada özetlemek mümkündür:

KYYY-1 (Ekim-2003) Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim
KYYY-2 (Ekim-2003) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
KYYY-3 (Ocak-2004) Mahalli İdareler Kanun Tasarıları
KYYY-4 (Mart-2004) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı
KYYY-5 (Temmuz-2004) Sayıştay Kanunu Taslağı
KYYY-6 (Ekim-2004) 5231 Sayılı Dernekler Kan. ve Vakıflar Kan. Tasarısı Taslağı
KYYY-7 (Ekim-2004) Gelir İdaresi Başkanlığının Teş. ve Grv. Hak. Kan. Tasar. Tas.
KYYY-8 (Ocak-2005) Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri
KYYY-9 (Nisan-2005) Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Başbakanlık, 2003a: 3, 2003b: 6, 2004a: 7, 2004b: 6, 2004c: 6, 2004d: 6, 2004e: 4, 2005a: 4, 2005b: 4).

'Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim' ve 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' başlıklarını taşıyan ilk, temel ve çerçeve olarak yorumlanabilecek çalışmalara paralel olarak bu gelişmelerden 14 ay sonra Aralık 2004 tarihinde ilk KYBKA çalışması 'Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik' başlığıyla yayınlanmıştır. 2003-2007 dönemini kapsayan ilgili çalışmaları sekiz grup şeklinde tasniflemek mümkündür:

KYBKA-1 (Aralık-2004) Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik
KYBKA-2 (Aralık-2004) Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik
KYBKA-3 (2004)-Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması
KYBKA-4 (Temmuz-2004) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları
KYBKA-5 (Ağustos-2005) Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme
KYBKA-6 (Kasım-2005) Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik-2
KYBKA-7 (Ekim-2006) Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme
KYBKA-8 (Aralık-2006) Başbakanlıkta Avrupa Birliği Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması (Başbakanlık, 2004f: 3, 2004g: 3, 2004h: 3, 2004i: 3, 2005c: 3, 2005d: 3, 2006a: ii, 2006b: i).

Yukarıda özellikle tarihlerin belirtilmesi AKP'nin iktidara gelmesi sonrası yaşanan değişim ve dönüşümlerin iktidar sonrası yansımalarını, gelişmelerini anlamlandırmak açısından değerlidir. AKP'nin gerçekleştirdiği eylemlerde, çalışmalarda büyük oranda ortak ve temel hedeflere sahip bir çizgiyi benimsediği düşünülebilir. Zira AKP'nin hükümet programları, seçim bildirgeleri ve benzeri olarak yapmış olduğu çalışmalar değerlendirildiğinde, değişim ve dönüşümün ana unsur olarak alındığı, bürokrasinin oligarşisini ve vesayetin hegemonyasını yok etme hedefi taşıdığı gibi sonuçlara ulaşılabilir (Yılmaz ve Güler; 2016: 310-311). Bu doğrultuda iktidarın ilk senesi dahi dolmadan Ekim-2003 senesinde yayınlanan KYYY-1 (Ekim-2003) 'Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim' ve KYYY-2 (Ekim-2003) 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' çalışmaları diğer KYYY ve KYBKA çalışmalarından farklı olarak değerlendirilebilir. Farklılıkla ifade edilmek istenen sonraki çalışmaların KYYY-1 ve KYYY-2 çalışmalarına nispetle daha dar alanlara yönelik olarak hazırlanırken, KYYY-1 ve KYYY-2'nin daha geniş ve kapsayıcı bir içeriğe sahip oluşudur. Zira hem KYYY-1 hem de KYYY-2 Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen 'değişim, dönüşüm ve reformlara' dair izlenecek rotanın koordinatlarını sunmaktadır. Bu bağlamda denilebilir ki sonraki değişim, dönüşüm ve reform ile ilişkili çalışmalar bu koordinatlar etrafında şekillenmiştir.

Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim (KYYY-1/Ekim-2003) Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından hazırlanırken, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYYY-2/Ekim-2003) Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz ve Bilal Eryılmaz'ın içinde bulunduğu 10 kişilik 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu' tarafından hazırlanmıştır.

1980 sonrası ekonomik alanda yaşanan 'serbestleşme' ve dönüşümün kamu yönetimi boyutuna gerektiği gibi yansıtılamadığına dikkat çekilen 'Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim' raporu kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen yeniden yapılanma bütününe hem kılavuzluk etmek hem de katkıda bulunma hedefiyle hazırlanmış bir çalışmadır. Çalışma 'kamu yönetimini değişmeye zorlayan faktörler' ve 'kamu yönetiminde yeniden yapılanma' olarak adlandırılan iki ana başlıktan oluşmaktadır. Temel olarak yeniden yapılanmanın yönetim düşüncesinin değişimine bağlandığı raporda, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın temel ilke ve alanlarına şu şekilde yer verilmiştir:

Tablo-6 Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın İlke ve Alanları

KYYY Temel İlkeleri	KYYY Alanları
1-İhtiyaçlara Uygunluk	1-Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
2-Yönetişim	2-Merkezi İdarede Yeniden Yapılanma
3-Halk Ortaklılık	3-Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma
4-Stratejik Yönetimi Geçiş	4-Diğer Önemli Düzenlemeler (E-Dönüşüm, Saydamlık vb.)
5-Performansa Dayalı Oluş	
6-Denetimde Etkinlik	
7-Etik Kurallar ve İnsana Güven	
8-Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerindenlik	

Kaynak: Başbakanlık. (2003a). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1- Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. s.127-163. T. C. Başbakanlık. Ankara.

KYYY ilke ve alanlarını yukarıdaki biçimde sıralayan rapor; 'ekonomik, toplumsal ve teknolojik baskıları' değişimi gerekli (zorunlu) kılan ortak ve temel kavramlar olarak betimlemektedir. KYYY küresel anlamda 1980 sonrası başlayıp, 1990 sonrası hızlanmasına rağmen, Türkiye KYYY açısından çok geride kalmış ve bu hıza yetişememiştir. Diğer taraftan KYYY sürecine giren devletlerin benzer nitelikleri kazanmak üzere farklı adlar altında da olsa benzer sonuçlar üretme hedefinde olan çalışmalar gerçekleştirdiğide çalışmada belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003a: 34-51). Böylece denilebilir ki yukarıda sıralanan ilkeler belirlenirken daha önce yeniden yapılanma süreci geçirmiş ülkelerin bilgi ve deneyimlerden yararlanılmıştır. Zira raporun birinci bölümünde pek çok ülke değişim, dönüşüm ve reform bağlamında farklı açılardan değerlendirilmektedir.

'Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim (KYYY-1/Ekim-2003)' raporunda KYYY alanlarında belirtilen 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' reformun çerçevesini çizme ve yeniden yapılanma aşamasını deneyimlemiş devletlerin izlediği güzergâha benzer bir biçimde 'uygun kanunu' oluşturma amacı taşımaktadır. Bu bağlamda tasarı oluşturulurken; değişime rehberlik edecek bir çerçeve oluşturmak, reform başlıklarını bütünleştirmek ve sistemde farklı reformlar arası çatışmaları önleyici bütüncül bir yaklaşım benimsenmiştir (Başbakanlık, 2003a: 138-139). Diğer taraftan tasarının yasalaşması ile şu hedeflere ulaşılması planlanmaktadır:

1-İlk Kez Bütün Kamu Kurumlarının Uyması Gereken Temel İlkeler
2-Katılımcılık, Şeffaflık, Sonuç Odaklılık vb. İlkelerin Operasyonellik Kazanması
3-Teşkilat Yapılarında Yatay Organizasyon ve Yetki Devri Esası
4-Görev Dağılımının Netleştirilmesi
5-Merkez-Yerel Arasında Yetki, Görev Paylaşımının Netleştirilmesi

6-Bakanlıkların Taşra Teşkilatlarının Kaldırılarak Yerelin Güçlendirilmesi
7-Stratejik Yönetimin Güçlendirilerek Kaynak Tahsisi ile İlişkilendirilmesi
8-Performans Esaslı ve İç Denetimi Güçlendirilmiş Denetim Sistemi
9-Ombudsman Dâhil Olmak Üzere Kamuoyu Denetiminin Güçlendirilmesi (Başbakanlık, 2003a: 140-141).

KYYY-1 olarak sınıflandırılan raporda, yukarıda sıralanan amaç ve ilkeleri de yansıtacak biçimde oluşturulan 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYYY-2 /Ekim-2003)' kanunlaştırılmak istenmesine karşın kadük olmaktan öteye geçememiştir. Öyle ki; 15.07.2004 tarihinde meclis tarafından '5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun' şeklinde kabul edilmesine rağmen dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir (Sobacı, 2014: 197). Fakat belirtmek gerek ki; her ne kadar yasalaşma süreci tamamlanamamış olsa da kadük olmuş kanunda ortaya konulan hedefler ve belirlenen kriterlere, ilkelere farklı yasalar ve çeşitli düzenlemelerle büyük oranda işlevsellik kazandırılmıştır. Böylece denilebilir ki 5227 yasalaşmamış olmasına karşın yasalaşmışçasına uygulama imkânı kazandırılmış bir nitelik de taşımaktadır. KYYY-2 dört kısım ve genel gerekçe ile madde gerekçelerinin izlenebildiği toplam altı bölümden ibarettir. Birinci kısımda 'kamu yönetiminin amaç, ilke ve görevleri, ikinci kısımda 'merkezi idarenin teşkilatlanmasına ilişkin esas ve usuller', üçüncü kısımda 'kamu yönetiminde denetim', son kısım olan dördüncü kısımda ise 'çeşitli ve geçici hükümlere' yer verilmiştir. Genel gerekçe başlığı altında; kanunun genel gerekçesine dair bilgiler verilmekte KYYY-1 raporunda değinilen çeşitli ilkelere hiçbir değişiklik yapılmadan bu bölümde de değinilmektedir. KYYY-2'nin 'Madde gerekçeleri' başlığında ise ilk dört kısımda değinilen maddelerin detayları ve maddelerde kullanılan çeşitli (ve yeni) kavramlara dair açıklamalar yapılmıştır.

KYYY'yi gerekli bir anlamda da zorunlu kılan dört nedenin "stratejik, bütçe, performans, güven açığı" (Başbakanlık, 2003b: 73) kaynaklı olduğu bu bağlamda küresel rekabette ülkede arzu edilen refah seviyesinin yükseltilmesinin ilgili açıklara yönelik değişim, dönüşüm ve benzeri çalışmaları zorunlu kıldığı tespiti yapılmıştır. Tespit edilen açıkların kapatılarak durumu tersine işletmek için ise 'özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme, yerelleşme' doğrultusunda:

1- Hantal merkezi birimler daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülecek ve performansları artırılacak,

2- Yüklerinden arınan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutu güçlendirilecek,
3- Kaynak kullanımında stratejik planlar esas alınarak verimlilik sağlanacak,
4- Her şeyden önemlisi, halkın yönetime olan katılımı artırılarak, güvenin tazelenmesi (Başbakanlık, 2003b: 83-85) hedeflenmektedir.

Bütün olarak değerlendirildiğinde tasarı sadece yukarıda sıralananlarla sınırlı kalmayıp bir yandan 'iyi yönetişim' kavramını vurgularken diğer yandan 21.yüzyıl kamu yönetiminin şu 'zorunlulukları' taşıdığına işaret etmektedir:

1- Şeffaf Olmak
2- Katılımcı Olmak
3- Düşük Maliyetle Çalışmak
4- Etkin Olmak
5- İnsan Haklarına Saygılı Olmak
6- Belirsizliği ve Ayrımcılığı Azaltacak Şekilde Hukuka Dayanmak
7- Öngörülebilir olmak (Başbakanlık, 2003b: 70).

Ayrıca KYYY-2 de 1980 sonrası birinci dalga olarak nitelenen ve "engellerin kaldırılması, serbestleşme" temelinde gerçekleştirilen reformlarda sağlanan ilerlemenin; ikinci dalga olarak nitelenen ve "devletin rolünü tanımlayan" reformlarda, (benzer bir ilerlemenin) yakalanamadığını ve bunun KYYY ile yakın ilişki içinde olduğu vurgulanmıştır (Başbakanlık, 2003b: 72). Güler yapısal reformların ikinci dalgasının 1990'lı yıllarda başladığı ve 2000'li yıllarda derinleşen bir konuma sahip olduğunu belirterek dinamikleri ve politika yapıcısı açısından dışsal olan tasarının küresel reform siyasetinin bütün olarak ve aynen kabul edilmesi gibi bir anlama karşılık geldiğini belirtmektedir (Güler, 2004: 1-5). Bu bağlamda neoliberalizm ve yeni kamu işletmeciliği kavramlarına dair izlerin takip edilebildiği tasarının, düşünsel arka planının açıklayıcısı olarak yorumlanabilecek KYYY-1 raporunda hem yeni kamu yönetimi kavramı hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklikler şartına açıkça değinilmektedir. Elbette özelikle KYYY-1 raporunda verilen ülke örnekleri ve tasarının oluşturulma sebeplerinden birisi olarak gösterilen İngiltere, Kanada, ABD gibi ülkelerde benzer (temel, çerçeve) kanunlar çıkartılmış olması bu sonuca ulaşılmasını kolaylaştırabilir. Fakat diğer taraftan denenmiş ve küresel manada büyük oranda kabul gömüş reformların mevcut tehlikelerinin gözlemlenebilir olması, onları nispeten daha güvenilir bir liman haline dönüştürmektedir.

Hem KYYY-1 hem de KYYY-2 bütün olarak YKİ ve neoliberalizm açısından değerlendirildiğinde; tasarıda bu durumu/açıyı destekleyen çeşitli izlere ulaşılabilmektedir. Tasarıda ilgili izlerden bazılarına 'sonuç odaklılık, proaktif olma, çevreye açık ve rekabetçi, yerellik, piyasaya saygılıdır ve piyasa araçlarını kullanır' gibi ifadelerde yer verilmektedir. Örneklendirilecek olunursa tasarının 5. ve 7.Maddesi kapsamında şu analiz yapılabilir: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda -European Charter of Local Self-Government- yer alan dördüncü maddenin iki ve özellikle üçüncü bentlerinde belirtilen "vatandaşa en yakın olanın kamu sorumlusu olarak tanımlanması" (European Charter, 1985: 2) ile Avrupa Birliği Antlaşmasının -Treaty On European Union-Maastricht- "subsidiarity prensibi" (Maastricht, 1992: 4) olarak betimlediği 'hizmette yerellik, halka yakınlık' olarak tanımlanan açıklamalara ilgili maddeler başta olmak üzere tasarıda açık olarak (karşılıklarına) ulaşılabilmektedir. Nihayetinde Sobacı'nın da belirttiği gibi sadece bu ifadeler, tespitler değil tasarı bütününe yayılmış kavram ve ilkelerin tamamı YKİ ve neoliberalizm ile benzerlikler göstermektedir (Sobacı, 2014: 198).

Ömer Dinçer KYYY-1 ve KYYY-2 çalışmalarını da kapsayan 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesini' kendi ifadesiyle şu şekilde açıklamaktadır: "Proje gerçekte sadece sivil siyaset ve toplum alanının genişletilmesi, kamu yönetiminin daha etkili ve verimli hale getirilmesi amacıyla idari anlamda alt kademelere yetki devri, vatandaşların merkezi idare karşısında güçlendirilmesi, hak ve özgürlüklerini kullanmalarının kolaylaştırması çabasıdır." (Dinçer, 2016: 7). Dinçer ülkede reform gerçekleştirmenin zorluğuna dikkat çekerek ilgili dönemde projeyle gerçekleştirilmek istenen değişim ve dönüşüme direnen tarafları ve öne çıkan sloganlarını ise şu şekilde gruplamaktadır:

1- Genelkurmay Başkanlığı-'Üniter Yapı Bozuluyor'
2- Cumhurbaşkanı-'Demokrasi Kısıtlanabilir'
3- CHP-'Merkez Çevre Tarafından Kuşatılıyor'
4- Yargı-'Anayasaya Aykırı'
5- Medya-'Cumhuriyet'in Kazanımları Tehlikede'
6- Sendikalar, Odalar, STÖ'ler-'Cumhuriyet Mitingleri'
7- Yeni Ulusalcılık-'Vatansever Kuvvetler Güç Birliği Hareketi Derneği'
8- Üniversiteler, Öğretim Üyeleri-'Kamu Yararı Yok Ediliyor'
9- Bürokrasi-'İmtiyaz ve Güç Talebi'

10- IMF, Dünya Bankası-‘Kredi Kullanın, Yanınızda Olalım’ (Dinçer, 2016: 41-94).

Elbette yapılmak istenen büyük çaplı değişikliklere karşı ilk tepkinin statüko ve vesayet odakları cephesinden gelmesi şaşırtıcı değildir. Şaşırtıcı olan ölümün er geç kendisini göstereceği insan vücudunun sınırlandırılmış zaman, mekân ve ‘bilgiye’ karşın kesin düşüncelere ve dolayısıyla eylemlere sahip oluşudur. Belki de her ne olursa olsun düşüncelerimiz, mücadelelerimiz, inançlarımız ya da yücelttiğimiz her şeye yönelik yüklediğimiz ‘mutlak doğruluk’ payesini esnetebilmeyi öğrenmeliyiz. Bu bağlamda geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi veya yeni kamu işletmeciliği kavramlarının -sadece- kendi zamanlarının gereksinimlerine yönelik olarak sivrilen paradigmalar olduğu ve belirli bir süre için veya en azından şartlar da büyük değişiklikler yaşanıncaya kadar etkinliklerinden söz edilebilir. Böylece denilebilir ki; KYYY-1 ve KYYY-2 geleneksel kamu yönetiminde birdenbire bir kopuşu simgelemese de, kopuşu hızlandıran ve rotasını belirleyen belgeler olarak değerlendirilebilir.

3.2.2. İdari Reformun Aktörleri

Başlık altında düzenleyici etki analizi, SİGMA, PUMA, ulusal ve uluslararası aktörler gibi konulara yer verilmiştir.

3.2.2.1. Ulusal aktörler

Bürokratik ve siyasi aktörlere ilgili başlık altında yer verilmiştir.

3.2.2.1.1. Siyasi Aktörler: Siyasi İktidar ve Siyasi Partiler

İdari reform aktörleri tasarlanan ya da ihtiyaç duyulan reform veya reformların oluşturulmasında çeşitli düzeylerde etkili olarak nitelenebilecek pozisyonlara sahiptirler. Aktörler arasında en etkili pozisyona sahip olanlar ise seçilmişler yani mecliste yer alan milletvekilleri ve bağlı oldukları partilerdir. Meclis dışında yer alan partilerin mecliste yer alan partilere göre konumları elbette çok daha zayıftır. 1980 darbesi öncesi herhangi bir baraj sınırlamasına rastlanmazken, darbe sonrası farklı uygulamaların çalıştırıldığı gözlemlenmektedir. 1980 öncesi sık sık iktidar problemlerinin oluşması, mecliste sürekli ve etkin bir birliğin sağlanamamış olması da farklı uygulamaları cesaretlendirmiştir. Öyle ki; hangi siyasi partilerin meclise milletvekili gönderebileceğine dair 2839 numaralı milletvekili seçimi kanununun ilgili

maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: “Madde 33. Genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların yüzde onunu geçmeyen partiler milletvekili çıkaramazlar” (Resmi Gazete, 1983: 8).

1960 darbesi sonrası ortaya çıkan koalisyonlar dönemi ve yaşanılan uyuşmazlıklar ülke geleceğine ciddi zararlar vermiştir. 1980 darbesi de dâhil olmak üzere ülke tarihini derinden etkileyen pek çok olayın arkasında geçmişte kurulan koalisyonların etkisi azımsanmayacak boyutlardadır. Bir arada hükümet olmayı dahi başaramayan siyasi partilerin ülke geleceğine yön verebilecek çeşitli reformları ortaya koyma noktasında ne kadar ileriye gidebileceği ciddi şüpheler doğurmaktadır. Türkiye özelinde gerçekleştirilen pek çok reform araştırması ve çalışmasının yeterli düzeyde uygulama ve eyleme geçme şansı yakalayamaması yine koalisyonlar etrafında yaşanan sorunlar merkezinde değerlendirilebilir. Türkiye’nin kendine has dokusu gereği tek parti hükümeti şeklinde bir yapılanmanın verimlilik adına koalisyon hükümetlerinden çok çok daha ileri düzeylerde başarılı olabileceği ileri sürülebilir.

Reformun oluşturulma süreci göz önüne alındığında siyasi iktidarın etkinliğinin güçlü olduğu ve reformun esas yapısının oluşturulma sürecinde ağırlığının daha fazla olduğu düşünülebilir. Elbette siyasi iktidar gerçekten tam olarak bağımsız ve kendini iktidara taşıyan topluma hizmet etmek amacıyla hareket ediyorsa başarısız olma olasılığı düşük olarak nitelenebilir. Diğer taraftan Türkiye özelinde siyasi iktidarı elinde bulunduramayan diğer partilerin ortak problemlerinin kendilerini yenileme ve zamana karşı değişime/dönüşüme olan dirençlerinin benzer özellik taşımasıdır. Kendi siyasi bütünlüğünü ve siyasi teorik yapısını dünyada var olan sürekli değişime kapalı hale getiren veya buna çok çok az tepkiler üreten partilerin reformlara bakış açılarının da benzerlikler taşıyabileceği ileri sürülebilir. Zira siyasi iktidarın ülke geleceği üzerine ileri sürdüğü reform ve reforma dair her türlü çalışma, siyasi iktidarı elinde bulundur(a)mayan partiler tarafından tehlikeli, sakıncalı, riskli ve tehditkâr biçiminde yorumlanabilir. Açık ki kendini dahi reform sürecine sokmaktan aciz parti veya partiler tarihte anılan pek çok parti gibi yok olmaya mahkûmdur.

Sonuç olarak reformlar oluşum süreçlerinin tamamlanmasıyla birlikte kanunlaşarak geçerlilik kazanacağından, mecliste yer alan partilerin ve hükümetin konumu önem kazanmaktadır. Bu bağlamda herhangi bir tasarının kanunlaşması aşamasında meclisteki siyasi iktidarın niceliksel çoğunluğu ve diğer muhtemel partilerin ilgili tasarıya karşı duruşları reformun ortaya çıkarılmasında etkili olabilmektedir.

3.2.2.1.2. Bürokratik Aktörler: Bürokratik Sistem ve Atanmışlar

Mecliste yer alan partilerin konumları toplumun genel duruşuna yönelik ipuçları barındırmaktadır. Siyasi iktidarı temsil eden partinin veya partilerin ortaklaşa yaratmaya çalıştıkları reformlar çok yönlü olarak çeşitli etkiler altında şekillenmektedir. Reformun/reformların geliştirilmesi sürecinde en etkili ikinci grup olarak bürokratik aktörleri göstermek mümkündür. Seçilmişler her şeyden evvel bürokratik aktörün önce bilgisinden sonra uzun senelere dayanan deneyiminden yararlanmaktadır/yararlanabilmektedir. Seçilmiş olanın pek çok konuda bilgi ve deneyime sahip olması onu her alanda uzman yapmamaktadır. Ayrıca tarihsel süreçte kendini inşa eden ve açıklarını seçilmişlere karşı kapatmayı başarmış bürokratik bir sistemin varlığı da tüm gerçekliği ile ortadadır. Türkiye özelinde askeri bürokrasi, yargı bürokrasisi, akademik bürokrasi ve idari bürokrasi reformların oluşumunda etkin olarak dolaylı/dolaysız biçimde yer almaktadır. Özellikle askeri bürokrasinin etkin olma durumu zaman zaman bütün devlet bürokrasisini ele geçirmeye kadar uzanan bir anlayışa dönüşebilmektedir. Türkiye de yaşanan problemin kökeni; yönetilenin egemenlik hakkını belirli zaman aralığı için seçilenlere emanet edebilirken, seçilenlerin atadığı bürokratlar üzerinde herhangi bir etkili yaptırımdan mahrum oluşudur. Bu bağlamda irdelendiğinde çözüm, bürokratlar üzerinde yönetilenin çeşitli yaptırımlar doğuran değerlendirmeler yapabilmesinin sağlanmasında yatmaktadır. Zira bürokrasi kadrosuna ait koltuk yönetilene hizmet amacıyla yönetilen tarafından yaratılmış bir koltuktur. Fakat her nasılsa koltuğu ele geçiren bürokrat neredeyse asıl amacı olan yönetilene hizmet dışında her şeye hizmetlerini sunmakta en ufak bir beis görmemektedir. Seçim yönetilenin kendi düşünce ve inançları paralelinde yaptığı bir değerlendirmedir. Seçimin nasıl yapılacağı hangi yolların takip edileceği açıktır. Yöneteni değerlendirebilecek güce sahip olan yönetilen, yönetenin atadığı bürokratı da seçimle olmasa dahi farklı ideal yöntemlerle değerlendirebilecek güce ve yeteneğe sahiptir.

3.2.2.2. Uluslararası Aktörler

Düzenleyici etki analizi, SİGMA, PUMA ve uluslararası çeşitli örgütlere ilgili başlık altında yer verilmiştir.

3.2.2.2.1. Dünya Bankası, IMF ve DTÖ

Küreselleşmenin güç kazanmasına paralel bir biçimde gelişmiş ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal anlamda başta az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik olmak üzere müdahale yöntem ve araçları çeşitli süreçler sonunda kendi yapılanmasını oluşturmuştur. Uluslararası alanda gelişen bu yapılar, kuruluşlar, örgütler adeta ortak bir şablonla çeşitli reformların ve dönüşümlerin gerçekleştirilmesine yön vermiştir/vermektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü uluslararası reform etkinliğinin, etkileşiminin baş aktörleri olarak tespit edilebilir. Zira tam olarak gelişmiş ülke düzeyine erişememiş ülkeler için, belirtilen aktörler öncelikle ekonomik, askeri ve sosyal anlamda destek yeteneğine sahip olmakla birlikte aynı zamanda gelişmiş ülke düzeyine giden süreçte yasal düzenlemeler, reformlar ve dönüşümler için kılavuzluk yapan bir konumu da sahiptirler. Baş aktörler olarak betimlenen kuruluşların yapısı kuruluş tarihleri ve hangi amaçlarla oluşturuldukları aktörlerin genel değerler dizisinin tespiti noktasında anlamlı olacaktır.

Küresel olarak etkinliğinden bahsedilen kuruluşların, örgütlerin, birliklerin ortak özelliği özellikle ikinci dünya savaşından sonra ortaya çıkmış ve/veya şekillenmiş olmasıdır. Elbette bu gelişmenin tesadüfi olarak yorumlanması mümkün gözükmemektedir. İkinci dünya savaşı sonrası AB'nin temellerini oluşturan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (1951), Uluslararası Para Fonu (1945), Dünya Bankası (1945), Gümrük ve Ticaret Genel Anlaşması (1948) (Yerine Dünya Ticaret Örgütü-1995) bu kapsamda değerlendirilebilir. Sayılan yapılanmaların tamamının gelişmiş ülkelerin kontrolü altında ve aldıkları kararlarda ilgili devletlerin politikalarını izledikleri ileri sürülebilir. IMF ve DB finansal destek ve yardımlar kapsamında talep edilen kredi tutarına göre borç vereceği ülkeden çeşitli reformlar yapmasını isteyebilmektedir/istemektedir. DTÖ ise uluslararası alanda küresel ekonomiyi yönlendirebilecek etkili mekanizmalardan birisi olarak düşünülebilir.

Neoliberalizm politikalarının küresel ölçekte yayılmasının baş mimarları olarak da nitelenebilecek bu yapılanmalar dünya ekonomik sistemine bir yandan yön

verirken bir yandan da yardım ve destek verme görüntüsü altında hedef ülkeyi dolaylı olarak kontrol altına almaktadırlar. Zira ekonomik yardıma ve desteğe bir anlamda mecbur bırakılan ülke ilgili yapılanmaların taleplerini harfiyen uygulamakta herhangi bir sakınca veya çekince görmemekte ya da gösterememektedir. Diğer taraftan DTÖ, DB ve IMF'nin oluşturulma amaçlarına hizmet ettiklerini söyleyebilmek çok zordur. Öyle ki; "yoksullukla mücadele için kurulmuş olan Dünya Bankası ve küresel istikrarı korumak için kurulmuş IMF'nin eğer gerçekten amaçları belirlenen bu hedefleri gerçekleştirmekse başarısızdırlar" (Göngen, 2013: 133).

3.2.2.2.2. Avrupa Birliği ve OECD

"1950 yılında Schuman Planı olarak bilinen deklarasyonla ve 1952 Paris Antlaşması ile kurulan AKÇT[62] ile temelleri atılan AB 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşmasıyla ekonomik bir birlik olarak ortaya çıkmış ve değişen iç ve dış gelişmelerle kendini zaman içinde geliştirmeye başlamıştır" (Akçay, Argun ve Akman, 2011: 128). Daha sonra ise Maastricht Antlaşması 1992 senesinde imzalanmakla birlikte; "aslında daha önce Avrupa Tek Senediyle yapıldığı gibi, Roma ve Paris Antlaşmalarına getirilen değişikliklerden ve eklenenlerden ibarettir" (Bozkurt, 1993: 10). AB'yi başlık çerçevesinde öne çıkaran nokta ise AB'nin genişleme süreçlerinde aday ülkelerden istediği asgari şartlar ve aday ülkenin üye ülke olabilmesi için yapması gereken çeşitli düzenlemelerdir. AB'nin genişleme dönemleri ilki 1973 senesinde olmak üzere, 1981, 1986, 1995, (2004-2007) senelerinde gerçekleşmiştir.

Türkiye AB aday ülke statüsüne sahip bir pozisyona sahip olduğundan AB ile bütünleşme bağlamında AB'nin kendine özgü bürokrasi yapısı ile ülkenin kendine has bürokrasi yapısı arasında birlikteliğin ve ortaklığın sağlanması adına çeşitli başlıklar altında yasal düzenlemeler başta olmak üzere çeşitli reformlar uygulanmakta, uygulanmaya çalışılmaktadır. AB de üye devlet konumu kazanılması için yapılan reformlar üç ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar siyasi, ekonomik kriterler ile müktesebat uyumunu içeren başlıklar etrafında özetlenebilir. AB'ye üyelik sürecinin Türkiye üzerinde sağladığı değişim ve dönüşümlerin daha net görülebilmesi adına şu örneği vermek anlamlı olacaktır: "Şubat 2002-Temmuz 2004 döneminde çıkarılan sekiz uyum paketiyle 53 kanunun 218 maddesinde değişiklik yapılmıştır" (AB

[62] Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu.

Bakanlığı, 2011: 3-4). Nihayetinde AB üye ülke konumuna erişmek için atılan adımların ülkenin demokratikleşmesini genişleten ve ilerleten etkisiyle birlikte ülkeyi sosyal ve ekonomik bir reformun içinde tutmaya katkı sağladığı ileri sürülebilir.

Türkiye 17 Aralık 2004 AB zirvesinde alınan kararlar doğrultusunda Lüksemburg'da 3 Ekim 2005 senesinde gerçekleştirilen hükümetler arası konferansla AB'ye katılım için gerekli olan müzakerelere başlamıştır (AB Bakanlığı, 2017a). Türkiye müzakerelere başlamak hedefi öncelikli olmak üzere; barışçıl toplantı ve gösteri yürüyüşleri hakkı, dernek kurma özgülüğü, sendikal haklar, siyasi partiler, düşünce ve ifade özgürlüğü, ibadet ve din özgürlüğü, işkenceyle mücadele, yaşam hakkı, çocuk hakları vb. alanlarda (AB Genel Sekreterlik, 2007: 80-230) bir dizi yasal ve idari düzenlemeyi tamamlamak amacıyla çeşitli uyum paketleri çıkarmıştır.

Uyum paketlerinin birincisi 19 Şubat 2002 tarihinde sekizincisi ise 14 Temmuz 2004 tarihinde olmak üzere yaklaşık 'iki sene' gibi bir zamanda çıkarılmıştır. Katılım müzakereleri başlayıncaya kadar tespit edilebilen yoğun çaba ve özveriyi 3 Ekim 2005 tarihinden sonra gözlemleyebilmek güçtür. 12 Nisan 2006 tarihinde çıkartılan dokuzuncu reform paketi sonrasında ise AB'ye uyum ile ilgili atılan adımlar daha kısıtlı bir seviyeye indirgenmiştir (AB Bakanlığı, 2017b). Başka bir ifadeyle 2001-2005 senelerinde yaşanan yoğun değişim ve dönüşüm çabasıyla Kopenhag siyasi kriterleri tamamlanarak tam üyelik müzakereleri başlamış fakat sonrasında ciddi biçimde reform adımları hız kesmiş hatta 2011-2012 senelerinde hiçbir yeni başlık müzakereye dâhil edilmemiştir (Aytuğ, 2016: 141)

İktidarlar, yöneticiler ve benzeri karar alıcı yapılanmalar, belirledikleri politik hedeflere ulaşabilmek amacıyla çeşitli boyutlarda etkilere sebep olabilen düzenleme ve değişiklikler yapabilmektedirler. Belirlenen hedefler uygulanmak istenen politikayı yansıtması açısından önem arz etmekle birlikte, yapılacak düzenlemenin/değişikliğin gerekli araştırma, çalışma ve hazırlıklardan istisnai olarak eyleme dönüşmesi tahmin edilemeyen problemlerin doğmasına da sebebiyet verebilmektedir. Beklenebileceği üzere de devlet içerisinde büyüyen ve/veya çözümü belirsiz bir zamanı işaret eden problemler de problemsiz alanlarda olumsuzluklara sebep olabilmektedir. Bu bağlamda denilebilir ki; gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmek istenen düzenlemelerin sistemin kendisinde ve toplumda beklenmeyen ve/veya öngörülemeyen geniş spektrumlu etkileri olabilmektedir. Gerçekleştirilecek muhtemel düzenlemelerin sebep olacağı olumsuz etkiler başta olmak üzere, düzenlemelerin

verimlilik, etkinlik, şeffaflık vb. alanlar üzerinde yol açacağı etkilerin önceden tespit ve tahmin edilebilmesinin imkânı maksadıyla çeşitli analizler gerçekleştirilmektedir.

Düzenleyici etki analizi-DEA (Regulatory Impact Analysis-RIA) bu kapsamda değerlendirilebilecek bir yapı sunmaktadır. DEA; çeşitli analitik yöntemler kullanarak politik kararların belirlenmesinde gerçekleştirilecek düzenlemenin beklenilen/muhtemel etkilerini, risklerini sistematik olarak ifade eden süreci kapsayan bir araçtır (Ekici ve Çelik, 2007: 142-144; OECD, 2008: 3-5). Başka bir ifade ile DEA; politik kararlar ve ilgili düzenlemelerin karanlık, kapalı, öngörülemeyen çok yönlü yapısının mümkün olduğunca aydınlatılması, açık hale getirilmesi ve öngörülebilir kılınması maksadıyla yararlanılan yardımcı bir elemandır/unsurdur. 1980 öncesi izlerine ABD'de ulaşılan DEA, 1980 senesiyle beraber İngiltere de kullanılmaya başlanmıştır. Avrupa Birliği ve OECD'nin desteğiyle/önderliğiyle ise DEA yayılımını sürdürmeye devam etmektedir (Ekici ve Çelik, 2007: 148-149). Örneğin, AB açısından 'Mandelkern Raporu' DEA için önemli bir adım, önemli bir gelişme olarak takip edilebilmektedir.

DEA'yı "modern, kanıta dayalı politika yapımında etkili bir vasıta" (Mandelkern Raporu, 2001: 19-25) olarak tanımlayan 'Mandelkern Grup İyi Düzenleme Final Raporu', düzenleyici uygulamalarda elde edilebilecek niteliğin yükseltilmesi için yedi 'ortak ilke' belirlemiştir:

1- Gereklilik-'Necessity'
2- Ölçülülük/Orantılılık-'Proportionality'
3- Hizmette Yerellik-'Subsidiarity'
4- Şeffaflık-'Transparency'
5- Hesap Verilebilirlik-'Accountability'
6- Erişebilirlik-'Accessibility'
7- Basitlik-'Simplicity' (Mandelkern Raporu, 2001: 9-10)

İyi bir düzenleme için, denilebilir ki; yukarıda sıralanan ilkelerin her birisinde ulaşılan, ulaşılabilecek olan maksimum doyum, o düzenlemenin toplam maksimum doyumuna işaret etmekteyken; ilkelerde elde edilecek minimum doyum ise düzenlemenin toplam minimum doyuma ulaşmasını sağlayacak yegâne etkenler bütünü olarak tanımlanabilir. Özetle gerçekleştirilecek düzenleme sıralanan yedi ilkeyi kendi içerisinde tanımlayabiliyor ve/veya tanımlarken soru işaretleri bırakmıyorsa ilgili düzenlemenin o nispette ideal bir düzenleme olduğu veya olacağı

ileri sürülebilir. Soru işaretlerinde ve tanımlarda yaşanan/yaşanabilecek olan muamma nitelikli ifadeler ise DEA aracılığıyla kesinlik kazanmaktadır. Bu bağlamda DEA; gerçekleştirilecek düzenlemede karar alıcılar tarafından istenen, beklenilen niteliğin sağlanabilmesinde, yakalanabilmesinde önemli bir konuma sahiptir. Zira DEA takip ettiği yöntemler aracılığıyla sözü edilen ilkelerin uygulanmasına/sağlanmasına hizmet edebilecek çeşitli önemde veriler sunabilme yeteneğine sahiptir.

Türkiye'de DEA ile ilgili 'başlıca' gelişmeleri şu sıra gözetilerek dört başlık altında izleyebilmek mümkündür:

1-Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun [Tasarı], Kanun No:5227, Kabul Tarihi: 15/07/2004.

DEA'ya ilgili tasarının 5. Maddesi kapsamında şu şekilde yer verilmiştir: Madde-5 'c' bendi "Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için 'düzenleyici etki analizi' yapılır";

2-Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Kanun/Karar No:2005/9986, Sayı:26083.

DEA ilgili yönetmeliğin 24. Maddesi kapsamında düzenlenmiştir. Yönetmelik bağlamında; etkisinin 10 Milyon TL'yi geçeceği öngörülen kanun ve KHK taslakları için DEA zorunlu hale getirilmiş; milli güvenlik, bütçe ve kesin hesap kanun taslakları içinse DEA hazırlanmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca DEA'nın bakanlıklar, kamu kurumları veya kuruluşları tarafından hazırlanacağını belirten bir sınırlılık benimsenmiştir (Resmi Gazete, 2006a). Türkiye'de DEA'nın ilk kez bu yönetmelik aracılığıyla karşılığı ortaya konulmakla birlikte hangi alanlarda düzenleneceği, hangi alanlarda düzenlenmeyeceği, kimlerin DEA düzenleyeceği ve DEA düzenlenecek alanlarda TL bazında bir limitte ortaya konulmuştur.

3- Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları ile İlgili Başbakanlık Genelgesi Kanun/Karar No:2007/6, Sayı: 26482.

İlgili genelgenin ekinde DEA rehberi sunulurken, Başbakanlıkta İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile işbirliği içinde oluşturulan 'Daha İyi Düzenleme Grubuyla' da ortaklaşa çalışmaların yürütülebilmesi için DEA hazırlayacak kamu kurum ve kuruluşlarda gerekli birimin/birimlerin oluşturulması istenmektedir (Resmi Gazete, 2007). Nihayetinde kamu kurum ve kuruluşları arasında uyumun sağlanmasının da hedeflendiği genelgede DEA rapor formatı belirlenmiştir. DEA rapor içeriği özetle şu 10 başlıktan ibarettir:

1- Çalışmayı Koordine Eden Birim: İlgili kurum veya kuruluş ismi;
2- Çalışmaya Katılan Diğer Birimler: Diğer birim isimleri;
3- Kısa Özet: Problem, öngörülen hedefler, geliştirilen seçenekler, sonuç;
4- Birinci Bölüm: İzlenen prosedür ve ilgili taraflara danışma;
5- İkinci Bölüm: Problemin tanımı;
6- Üçüncü Bölüm: Hedefler;
7- Dördüncü Bölüm: Alternatif çözüm yolları;
8- Beşinci Bölüm: Etkilerin analizi;
9- Altıncı Bölüm: Seçeneklerin karşılaştırılması;
10- Yedinci Bölüm: Uygulama, izleme ve değerlendirme (DEA Rehberi (Sekizinci İlke), 2007).

4- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Kanun/Karar No: 2016/8590, Sayı: 29658.

Bu yönetmelik daha önceki "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında" yönetmeliğinin 24. maddesinde düzenlenen DEA de değişiklik yapılmak üzere yayınlanmıştır. Yapılan en önemli değişiklik "Kısmi DEA" ve "Tam DEA" tanımlamalarının getirilmiş olmasıdır. Dikkat çeken diğer değişiklikler ise şu şekilde sıralanabilir:

A-Etkisi 10 Milyon TL olarak belirlenen limit; yıllık toplam etkisi şeklinde daraltılarak 30 Milyon TL'ye çıkartılmıştır,

B-30 Milyon TL altı için "Kısmi DEA", 30 Milyon TL üstü için "Tam DEA" getirilmiştir,

C-DEA hazırlanmayacak durumlara 'acil müdahaleyi gerektiren olaylara ilişkin düzenlemeler' ve 'milletlerarası antlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun taslakları' eklenmiştir,

D-DEA'nın kanun ve KHK taslakları ile birlikte başbakanlığa sunulacağı belirtilmiştir (Resmi Gazete, 2016b).

DEA'nın 'kısmi' veya 'tam' olarak belirlenmesi ilgili yönetmelikte verilen aşağıdaki kriterlere göre saptanmaktadır:

> a)Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler.
> b)İhtiyaca yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi.
> c)Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi.
> ç)Düzenlemenin bütçeye ek mali yük getirmesi halinde yaklaşık maliyet.

> d)Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri.
> e)Düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi.
> f)Düzenlemenin kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılmasına katkısı.
> g)İzlenen danışma ve görüş alma süreçleri (Resmi Gazete, 2016b).

'Tam DEA' ve 'Kısmi DEA' hazırlanmasında yukarıda sıralanan bentlerin tamamı gerekmekteyken; 'Tam DEA' da 'c, d, g' bentleri için daha fazla detaylandırma istenen bir süreç benimsenmiştir. Fakat detaylandırmanın hangi boyutta ve ne şekilde gerçekleştirileceğine dair herhangi bir bilgiye yönetmelik çerçevesinde ulaşılamamıştır.

DEA araştırma ve veri toplama amacı başta olmak üzere, gerçekleştirilmek istenen ilgili düzenlemeye yönelik olarak çeşitli bilgileri bir araya getirirken, farklı nitelikte 'analiz ve karşılaştırma' yöntemlerinden yararlanabilmektedir. Bu anlamda OECD ve Avrupa Birliğinin büyük oranda benzer yöntemler benimsediği ileri sürülebilir:

OECD; DEA da kullanılan başlıca analiz/karşılaştırma yöntemleri olarak şunları sunmaktadır:

1- Fayda/Maliyet Analizi
2- Başabaş Noktası Analizi
3- Maliyet Etkinliği Analizi
4- Çok Kriterli Analiz (OECD, 2008: 9-16).

Avrupa Birliği ise DEA da en sık kullanılan analiz/karşılaştırma yöntemlerini şu şekilde belirlemiştir:

1- Fayda/Maliyet Analizi (A-Tam FMA, B- Kısmi FMA)
2- Maliyet Etkinliği Analizi
3- Çok Kriterli Analiz (Avrupa Komisyonu, 2009: 45-47).

OECD ve AB analiz/karşılaştırma yöntemleri incelendiğinde Türkiye'nin ağırlıkla AB'nin güzergâhını benimsediği düşünülebilir. Zira Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanı Topaca'nın da belirttiği gibi; AB müktesebatının özellikle ülke içerisinde kabullenilmesi aşaması başta olmak üzere çeşitli alanlarda DEA'nın hissedilir boyutlarda katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Ekici, 2006: 6-7).

DEA bütün olarak değerlendirildiğinde açıktır ki; 'oluşturulmuş' veya 'oluşturulacak' politikaların, düzenlemelerin gerçekleştirilmesi aşamasında kullanılan etkili bir analiz aracı olmasının yanında, çeşitli karşılaştırma/analiz yöntemlerinden yararlanabilmesi dolayısıyla da sağladığı verilerin kalitesi paralelinde alınacak

kararlara ideal bir pozisyon atfedebilmektedir. Birey olarak insanın kararlarını, farklı kaynaklardan elde edilmiş veriler/bilgiler bütünü nasıl etkiliyorsa, politik kararlarda da benzer biçimde elde edilen çok yönlü bilgi bütünlüğü kararın nihai sonucunun alınmasını kolaylaştırmaktadır/şekillendirmektedir. Bu sebepler dolayısıyla DEA gerçekleştirilmek/uygulanmak istenen politik karar/düzenleme doğrultusunda gerekli verilerin oluşturulması, derlenmesi süreci olarak yorumlandığında negatif etkilerin azaltılabildiği, pozitif etkilerin çoğaltılabildiği bir imkân olarak da belirginleşmektedir.

OECD ve AB'nin müşterek bir girişimi olan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries -Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek-) 1992 senesinde OECD kamu yönetimi müdürlüğü/direktörlüğü bünyesinde çalışmak üzere kurulmuştur. Esasen Avrupa Birliği'nin Phare[63] Programı tarafından finanse edilen SIGMA; yararlanıcı ülkelere kamu yönetimi direktörlüğü ile bağlantılı teknik tecrübe, karşılaştırmalı bilgi ve deneyimli kamu idarecileri ağına erişim sunar/sağlar (SIGMA, 2001: 2-7).

Türkiye'nin 7 Mayıs 2004 tarihinde katıldığı SIGMA programı; "aday ülkelerin yatay idari kapasitelerini yeniden yapılandırma çalışmalarına destek olmak amacıyla geliştirdiği önemli bir araç" olup; Avrupa birliği aday ülkelerini kamu yönetimi reformları alanında (öncelikli olarak mali kontrol, idari reform, idari reform kapasitesi vb.) desteklemektedir (AB, 2017). Bu bağlamda SIGMA'nın teknik alanları şu şekilde sıralanmaktadır:

1- Kamu Yönetimi Geliştirme Stratejileri
2- Politika Oluşturma
3- Bütçeleme ve Kaynak Tahsisi
4- Kamu Hizmeti Yönetimi
5- Denetim ve Finansal Kontrol (OECD, 1999: 2-3).

Türkiye ve SIGMA 2017 itibariyle; "Kalkınma Bakanlığı ile yeni bir kamu-özel ortaklık stratejisinin geliştirilmesi konusunda, Avrupa Birliği Bakanlığı ile müktesebatın iç hukuka aktarılmasına ilişkin yasama teknikleri hakkında bilgi alışverişleri konusunda, Maliye bakanlığı ile farkındalığı arttırmak ve risk yönetimini

[63] Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden Avrupa topluluğuna aday ülkeler Phare program, ISPA ve Sapard ile finansal açıdan desteklenir (Phare, 2002: 7-11).

geliştirmek için politika önerileri sunmak konusunda" çalışmalarını sürdürmektedir (SIGMA, 2017). Elbette programın sınırlılığı yukarıda belirtilen çalışma/reform alanları ile sınırlı değildir. Bu durum en açık/detaylı şekilde karşılığını/tanımını 2014 senesinde Avrupa Komisyonunun, kamu yönetimi reform alanlarını altı başlıkta toplamasıyla bulmuştur:

1- Kamu Yönetimi Reformu İçin Stratejik Çerçeve-5 Prensip /2 A[64]. Gereksinim
2- Politika Geliştirme ve Koordinasyon-12 Prensip /4 A. Gereksinim
3- Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi-7 Prensip/2 A. Gereksinim
4- Hesap Verebilirlik- 5 Prensip/1 A. Gereksinim
5- Hizmet Sunumu-4 Prensip/1 A. Gereksinim
6- Kamu Mali/Finansal Yönetimi-16 Prensip/8 A. Gereksinim (SIGMA, 2014).

"Kamu Yönetiminin Prensipleri" (The Principles of Public Administration) başlığını taşıyan ilgili kitap incelendiğinde yukarıda sıralanan altı başlığın toplam '18 adet anahtar gereksinime' ve '49 adet prensibe' bağlandığı/dayandığı gözlemlenmektedir. Böylesi bir yöntemin izleme raporlarının hazırlanması açısından ve rasyonalitenin sağlanması noktasında daha yüksek bir beklenti sağladığı/sağlayacağı ileri sürülebilir. Öyle ki, hazırlanan raporlarda ilgili prensipte, anahtar gereksinimde açıkça belirtilmiştir. Nihayetinde bu durum "Monitoring Report: The Principles of Public Administration-Turkey May 2016" isimli SIGMA izleme raporuna yansıyarak içerik bölümünde kendine yer bulmuştur. Daha açık bir ifadeyle raporun içeriği "kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi alanına ilişkin iki prensip ve kamu mali yönetimi alanı için dört prensibe" (SIGMA, 2016: 3) dayanılarak hazırlanmıştır. Örneklendirmek gerekirse raporun kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi başlığında; sözleşmeli personele kendiliğinden memurluk kazanımı için bir arka kapı oluşturulmasının liyakat temelli işe alımların azalmasına sebep olduğu vurgulanarak, 35 yaş üstü adayları kabul etmeme konusundaki ayrımcı uygulamanın bir endişe kaynağı yarattığı ifade edilmiştir. Raporda anahtar gereksinimlerden olan kamu hizmetlerinde profesyonelliğin iyi yönetişim standartları ve insan kaynakları yönetim uygulamalarına dayandığı belirtilerek özetle yukarıda bahsedilen durumlardan dolayı kamu hizmetinde profesyonellikten uzaklaşıldığı vurgulanmaktadır (SIGMA, 2016: 5-16).

[64] Anahtar.

PUMA (Public Management Committee -Kamu İşletmeciliği Komitesi-) 1990 senesinde OECD'nin bir komitesi olarak kurulmuştur. Fakat PUMA'yı birdenbire ortaya çıkan bir komite olarak değerlendirmek pek mümkün değildir. Zira PUMA daha önce kurulmuş olan TECO'dan (Technical Cooperation Committee -Teknik İşbirliği Komitesi-) çıkmıştır. Süreci şu şekilde özetlemek mümkündür:

1970-1981 Technical Cooperation
1982-1988 Technical Cooperation and Public Management
1989-1995 Public Management

PUMA (Public Management Committee) 2004 sonrası 'Public Governance Committee- PGC' olarak tekrar isimlendirilmiştir (Mahon ve McBride, 2008: 60-72; Pal, 2012: 55-58). PUMA; dünyanın gelişim ve dönüşümü karşısında değişen ve dönüşen ihtiyaçlara kamu sektörünün ne şekilde ve nasıl uygun hale getirileceği konusunda hükümet yetkilileri arasında bilgi ve fikir alışverişinde bulunulması maksadıyla öncelikle bir forum olarak görev yapmaktadır. Hedeflenense kamu kurumlarının etkinliğini, verimliliğini, şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini arttırmaktır (Peters ve Pierre, 2003: 446-447). PUMA temel hedeflerinden birisi olarak "kamu kurumlarının etkinliğini, verimliliğini, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmak için OECD üye ülkelerinin ekonomik ve sosyal politika hedeflerine katkıda bulunan yönetişim ve kamu yönetimi üzerine yoğunlaştırılmış bir programı yönlendirmek" (PUMA, 1999: 3) şeklinde benimsemiştir.

2001 Aralık ayında yayınlanan bir PUMA raporunda Türkiye, son 15 senede desantralizasyon eğilimine rağmen 'güçlü' bir merkezi hükümet ve yönetim sistemine sahip üniter bir cumhuriyet olarak tanımlanarak; Türkiye'nin aşması/çözümlemesi gereken dört zorluğa dikkat çekilmiştir:

1- Türkiye hükümet kurumlarına olan güveni yeniden sağlamalıdır. Türkiye şu anda bu kurumlara ve mevcut ekonomik sorunlara ve zorluklara cevap verme kapasitelerine karşı kamuoyunun güvenini kaybetme kriziyle karşı karşıyadır.
2-Türkiye, statik, devlet tarafından yönetilen ve yönetime bağlı bir ekonomiden piyasa ekonomisi ve sivil toplum tarafından yönlendirilen yenilikçi ve girişimci bir ekonomiye geçiş sürecini tamamlama zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Düzenleyici yönetişim şu anda oldukça merkezi bir devlet yapısı ve siyasi kültür bağlamında yer almaktadır.

3-Kamu sektörünün düşük etkinliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği diğer bir sorun olarak belirginleşmektedir. Örneğin; ücret artışları, performansla ilgili kriterlere dayanmamaktadır ve kötü performans cezalandırma ile disipline edilmemektedir. Teşvikler, iyi uygulamaları teşvik etmek için uyumlu değildir.
4-Türkiye, 'düzenleyici yönetim' için entegre ve tutarlı bir çerçeveye sahip değildir. Düzenleyici yönetim sistemi zayıf olup çoğunlukla hukuksal kontrollere odaklanmaktadır ve bu işlevlerden sorumlu kurumlara sürekli politik gözetim ve müdahale hâkimdir (PUMA, 2001: 3-4).

Bağımsız ve tarafsız olarak incelendiğinde hem SIGMA hem de PUMA raporlarının tesadüfen, rastgele, gelişigüzel yazılmadığı/hazırlanmadığı ve büyük oranda ülkenin gerçeklerine uyan rasyonel ifadelere, tanımlamalara ve sonuçlara ulaştığı anlaşılmaktadır. Fakat diğer taraftan çarpıcı olan bir gelişmede PUMA'nın 2001 senesinde yayınladığı raporunda Türkiye ile ilgili yapmış olduğu tespitlerin henüz tam manasıyla çözümlenememiş oluşudur. Benzer biçimde ilk kez 2004 senesinde adı geçen DEA'da yaşanan kronolojik gelişim evresi göz önüne alındığında ülkenin değişim, dönüşüm ve reform süreçleri konusunda çeşitli açılardan fikirler sunabilecek bir gerçekliğe sahiptir.

3.2.3.1980 Sonrası Kalkınma Planlarında Bürokrasinin Konumu

20. yüzyılın son çeyreğini geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştirilerin arttığı ve yeni kamu işletmeciliğinin öne çıktığı dönem olarak nitelendirmek mümkündür. Yine ayrı çeyrekte neo-liberalizm dünya genelinde başta gelişmiş ülkeler olmak üzere popülerliği artan bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Türkiye özelinde de küresel boyutta yaşanan benzer gelişmelerin bir sonucu olarak çeşitli değişimler yaşanmış ve ilgili gelişmeler ülke kalkınma planlarına yansımıştır. Bu bağlamda küresel gelişim ve dönüşümlerin de etkisiyle ülke özelinde bürokrasinin konumunun da etkilendiği ileri sürülebilir. Diğer taraftan ülke özelinde askeri bürokrasi 1960 tarihinde eyleme dönüştürdüğü düşünce yapısını çeşitli tarihlerde hem bürokrasinin diğer aktörlerine hem de toplumun bütününe yansıtarak baskın bir konumu sahiplenmiştir.

Cumhuriyetin ilanını takiben geçen 37 senede Türkiye Cumhuriyeti başta ekonomik ve siyasi alanda olmak üzere pek çok reformun yaşandığı bir döneme sahiptir. Toplum hayatını derinden etkileyen değişim ve dönüşümlerin yaşanmasını sağlayan bu reformlarla ülke tepeden tırnağa adeta yeniden yaratılmıştır. Fakat ilgili

reformların sağladığı değişim ve dönüşümlerin halk nezdinde hangi ölçüde kabul gördüğüne dair ilk emare 27 Mayıs 1960 askeri darbesiyle bütün çıplaklığıyla kendini göstermiştir. Bürokrasi ve toplumun ayrı ayrı değerlendirilebileceği bu dönemde cumhuriyet 40.yılını yaşarken askeri darbeden üç sene sonra 1963 tarihinde ilk beş yıllık kalkınma planı fiilen başlamıştır. 1980 öncesi kendisine yer edinen İkinci ve üçüncü beş yıllık kalkınma planları da 12 Mart 1971 muhtırası gibi askeri bürokrasinin etkinliğinin devam ettiği bir atmosferde sürdürülmüş kalkınma planları olarak değerlendirilebilir. Askeri bürokrasinin devlet bürokrasisi içerisinde yer edinen baskın konumu dördüncü beş yıllık kalkınma planı döneminde 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile devam etmiştir. 1980 senesi sonrası kalkınma planları değerlendirildiğinde şu şekilde bir sonuca ulaşabilmek mümkündür:

Tablo-7 Beş Yıllık Kalkınma Planları ve Askeri Müdahaleler

Beş Yıllık Kalkınma Planları	Askeri Bürokrasi Eylemleri
Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	12 Eylül 1980 Darbesi
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)	28 Şubat 1997 Süreci
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	
Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)	27 Nisan 2007 E-Muhtırası
Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)	15 Temmuz 2016 Darbe Girişimi

Kaynak: İlgili dönem ve tarihler dikkate alınarak oluşturulmuştur.

1980 senesinden sonraki yedi kalkınma planının uygulanması aşamasında üç kalkınma planı dışında askeri bürokrasinin devlet bürokrasisine yönelik doğrudan müdahaleleri söz konusudur. Bu noktadan hareketle doğrudan bir müdahalenin gözlemlenemediği beş-altı ve sekizinci kalkınma planları döneminde askeri bürokrasinin müdahale sebeplerini doğurabilecek bir gelişmenin yaşanmadığı düşünülebilir. Kalkınma planlarının ise askeri bürokrasinin arzu etmediği veya açıkça reddettiği konular üzerine şekillenemeyeceği ve bu yönde herhangi bir reform gerçekleştiremeyeceği açıktır. Örneğin, askeri bürokrasinin darbeler ve/veya benzeri askeri müdahaleleri hem kendi bürokratik konumunu kuvvetlendirmiş hem de devletin diğer bürokratik yapılarının aynı oranda olmasa da kuvvetlenmesine sebebiyet

vermiştir. Tek parti dönemi ve bürokrasisinin bakış açısına sahip olan kuvvetlendirme talebi, toplum ve bürokrasi arasında daimi bir farklılığın sağlanmasını besleyen ana unsurlar birisi olarak gösterilebilir. 1980 öncesi bürokrasinin genel konumu değerlendirildiğinde geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde devletin görevlerini genişletici ve bu yönde etkinliğini korumaya, arttırmaya yönelik bir yapının takip edildiği ileri sürülebilir. 1980 sonrası bürokrasi ise temel olarak devletin boyutunun, genişliğinin küçültülmesi ve küresel neo-liberal politikalara paralel çeşitli dönüşümleri yansıtmaktadır.

1980 sonrası kalkınma planlarında ilk dikkati çeken planların sayfa sayısının önemli biçimde azalmış olmasıdır. 1. Plan 535, 2.Plan 665, 3.Plan 1077, 4.Plan 699 ve 1980 sonrası 5.Plan 221, 6.Plan 375, 7. Plan 319, 8.Plan 254, 9. Plan 122, 10. Plan 212 sayfadan ibarettir. Dördüncü kalkınma planı dört kesim ve toplam 21 bölümden oluşmaktadır. Plan ikinci kesim dördüncü bölümde kurumsal ve yönetsel politikalar başlığına yer vermektedir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi isimli alt başlıkla ise bürokrasinin konumuna dair çeşitli tespitlere değinilmektedir. Dördüncü kalkınma planı kapsamında bu bağlamda;

1-Ekonomi ve kamu yönetiminin birbiri ile uyumsuzluk içerisinde olduğuna değinilerek, kamu yönetiminin mevcut yapısının ekonominin taleplerini karşılamaktan çok uzakta olduğu,

2-Bölgesel örgütlenme ve ilçe düzeyinde hizmetin etkinliğinin önemi üzerinde durularak ekonomik yönetim temelinde temel kademeler merkez, bölge ve ilçe olarak tarif edilmekte,

3- Merkez ve taşra teşkilatları arasında işbirliği ve eşgüdümün problemlerin geniş bir alana yayılması ile sınırlandığı;

4- Kalkınma çabalarında kamu yönetiminin etkinlik ve verimlilik kavramlarına vurgu yapılarak ilk üç planda yapılan çalışmaların istenilen sonucu vermediği,

5- Mehtap, İdareyi ve İdari Metotlar Yeniden Düzenleme komisyonu, İdari Reform Danışma Kurulu ve kurulun hazırladığı İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler isimli rapora değinilerek ilgili çalışmaların üçüncü plana yansıtıldığı, tasarılar hazırlandığı fakat 'yasalaşamadığı',

6- Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesine yönelik politikaların gerçekleştirilemediği, merkez ve taşra arasında eşgüdümün yeterince sağlanamadığı,

7- Merkezi yönetim işlevlerin çoğunu kendinde toplamış ve etkinliği azalmıştır,

8- Nüfus ve yüzölçümü büyüklüğü verilerek ayrıntılı merkezi yönetimin zorluğuna değinilmekte,

9- 657 sayılı kanunun yapılan değişikliklerle büsbütün sistemsizleştiği, bazı kuruluşlarda destek hizmetlerinin işlerini meslek personelinin yaptığı yetişmiş insan gücünün verimsiz kullanıldığı,

10- Demokratikleşme süreci ve ekonomik gelişmelerle uyumlu bir kamu yönetimi hedefi, devlet personel dairesinin, merkezi kamu yönetimini geliştirme birimi niteliği kazandırılması üzerinde durulmuştur (DBYKP, 1979: 296-330).

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında bürokrasi genel olarak; ekonomi, uluslararası, demokratikleşme, eşgüdüm, işbirliği gibi kavramlar ve önceki çalışmaların bürokraside istenen düzeyde değişimi yakalayamamasına dair tespitler üzerinde konumlandırılmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin aşırı görev yüküne değinilerek etkinliğinin azaldığının tespit edilmesi bürokrasi açısından dikkat çekicidir.

Beşinci beş yıllık kalkınma planı beş bölümden oluşmakta ve kurumsal ve idari düzenlemeler adlı beşinci bölümde kamu yönetiminin iyileştirilmesine değinilmektedir. Bu bağlamda;

1- Yetki devrinin öneminin arttırılacağı ve merkez-taşra teşkilatı arasında plan-program açısından etkinliğin sağlanacağı,
2- Bürokratik işlemlerin basitleştirilerek hizmetlerin ekonomik yapılması için yönetim araştırmalarının yapılacağı,
3- Görev, yetki ve sorumlulukların kesin sınırlar ile tespit edilerek, sorumluluktan kaçmanın yaptırımının belirleneceği,
4- En yüksek seviyede tasarruf tedbirleri alınarak kaynak israfının önlenmesi,
5- Kaynakların rasyonel kullanımına yönelik işbirliği hedeflenmektedir (BBYKP, 1985: 172-176).

Beşinci beş yıllık kalkınma planı ihracatın yükseltilmesi, özel sektör yatırımlarının arttırılması, gerekli tasarruf tedbirlerinin alınması, bürokratik işlemlerin azaltılarak kalkınma amaçları doğrultusunda düzenlenmesi, mahalli idarelerin fonksiyonlarının arttırılması gibi amaçlar edinmiştir. Bürokratik işlemlerin basitleştirilerek, merkez-taşra arasında plan-programın uygulanması açısından

işletilen bürokratik süreçlerin işbirliği içinde ve verimli, kaynak israfı yaratmayan tasarruf öncelikli olarak gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

Altıncı beş yıllık kalkınma planı bir önceki plana benzer biçimde beş bölümden oluşmakta ve kurumsal ve idari düzenlemeler adlı beşinci bölümde kamu yönetiminin iyileştirilmesine değinilmektedir. Bu bağlamda;

1- Yetki devri ve hizmette birliğin hedeflenerek ekonomik kalkınmayla uyumlu biçimde gerekli yapının oluşturulacağı,
2- Kamu yönetiminde verimliliği arttırıcı gerekli tedbirlerin alınması,
3- Bürokratik işlemlerde vatandaşın beyanı esas alınarak işlemlerin sadeleştirilmesi ve işlemler üzerine hem bürokratlar hem de vatandaş için rehber kitaplar hazırlanması,
4- Yetki ve sorumluluklarla uyumlu ücret politikasının belirlenmesi amaçlanmaktadır (ABYKP, 1990: 325-329).

Dördüncü planda merkezin aşırı görev yüküne dikkat çekilirken beşinci ve altıncı planlarda yetki devrine açıkça yer verilmektedir. Dördüncü planda bürokrasinin olumsuz yönlerinden bahsedilmezken beşinci ve altıncı planlarda bürokrasinin basitleştirilmesi, sadeleştirilmesi hedeflenmektedir.

Yedinci beş yıllık kalkınma planı dört bölümden oluşmakta ve üçüncü bölümde yer alan üçüncü başlıkta ekonomide etkinliğin arttırılmasına yönelik yapısal değişim projelerine yer verilmektedir. İlgili bölümde kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılması projesi ve kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması reformuna dair tespitlere yer verilmiştir. Bu bağlamda;

1- Bürokrasinin yenilenme ihtiyacının artarak devam ettiği, teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonelleştirilmesi ve halka dönük yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği,
2- Liyakat, aleniyet ve eşit işe eşit ücret ilkesi kapsamında hiyerarşiyi bozmayacak ücret rejimine duyulan ihtiyaç,
3- Bürokratik işlemlerin, yöntemlerin basitleştirilmesi ve gereksiz formalitelerin kaldırılmasına duyulan talebin devam ettiği,
4- Küreselleşme süreci dikkate alınarak ekonomi yönetiminde devletin rolünün yeniden yapılandırılması,
5- Kamu denetçisi kurumunun (Ombudsman) Türkiye'de de kurulması gerekliliği,

6- Çağdaş yönetim teknolojisinden bilinçli olarak yararlanmak üzere bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine duyulan önem,
7- 657 sayılı kanun kaldırılarak, askeri, yargı ve akademik bürokrasiye ait mali ve sosyal hak ve yardımlar ayıklanarak tüm kamu kurumlarına yönelik ortak bir ücret rejiminin ortak bir kanunla düzenleneceği,
8- Bürokrasinin yeniden yapılandırılması bağlamında devletin hangi faaliyetlerde doğrudan hangilerinde denetleyici, düzenleyici rol üstleneceğinin belirlenerek şeffaflık, katılımcılık ve halka dönük yönetim anlayışı yaklaşımları hedeflenmektedir (YBYKP, 1996: 117-123).

Beşinci ve altıncı planlarda açıkça yer verilen bürokratik işlemlerin gerçekleştrilmesinde yaşanan problemler yedinci beş yıllık kalkınma planında varlığını devam ettirmektedir. Bu bağlamda bürokratik işlemlerde arzulanan reformun gerçekleşemediği açıktır. Diğer taraftan küreselleşmenin ve neo-liberalizmin artan ağırlığı şeffaflık, katılımcılık kavramları ve devletin düzenleyici rolüne yönelik yapılan vurguyla kendini göstermektedir. Ayrıca kamu denetçiliği kurumunun gerekliliğinin kabul edilmesi bürokrasinin dönem itibariyle sahip olduğu konuma yönelik ipucu olarak değerlendirilebilir.

Sekizinci beş yıllık kalkınma planı on bölümden oluşmakta ve kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılması isimli dokuzuncu bölümde kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda;

1- Bürokraside köklü ve kalıcı değişim ihtiyacına vurgu yapılırken bilim ve teknolojide yaşanan hızlı gelişmelerin hem merkez hem de yerel düzeyde zorunlu bir değişimi doğurmaktadır,
2- Merkezi yönetimde artan görev yükü bürokratik sistemin tıkanmasına yol açmakta merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında sağlıklı görev dağılımı yapılamamaktadır,
3- Bürokratik etkinliğin zayıf olmasının nedeni kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki, sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olmasına bağlanmakta,
4- Bürokratlar arasında yaşanan ücret adaletsizliği asıl ücret ve farklı ek ödemelere dayandırılmakla birlikte çeşitli bürokratik sınıf ve statüye özel düzenlemeler yapılması durumu daha da karmaşıklaştırmaktadır,

5- Anayasanın 128. Maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilmeli ve kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliği giderilmelidir,
6- Kırtasiyeciliği, evrak dosyalama ve arşiv sorunlarına köklü çözüm üretmek amacıyla elektronik bilgi yönetimine gereken önem verilecek,
7- Bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıklar için kamu denetçisi sistemi kurulması gerekliliği belirtilmiştir (SBYKP, 2000: 191-194).

Dört, beş, altı, yedi ve sekizinci beş yıllık kalkınma planları bürokrasi çerçevesinde irdelendiğinde genel olarak aynı problemler etrafında hedefler belirlenmekte ve bir noktada planlar kendini tekrar etmektedir. Bu durum ise dördüncü beş yıllık kalkınma planından itibaren bürokraside arzu edilen fakat 'gerçekleştirilemeyen reformların' varlığına işaret etmektedir. Öyle ki merkezi yönetimin aşırı yükünden, bürokratik etkinliğin zayıflığından, ücret dengesizliğinden ve kamu denetçiliği kurumunun gerekliliğinden önceki beş yıllık kalkınma planlarına benzer biçimde sekizinci beş yıllık kalkınma planında da yer verilmektedir.

Dokuzuncu kalkınma planında önceki planların aksine bölümlendirme tercih edilmeyerek sekiz başlık altında çalışma tamamlanmıştır. Yedinci başlık altında kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılmasına yer verilmiştir. Bu bağlamda;

1- Bürokrasinin sunduğu hizmetlerde bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkin şekilde faydalanılması,
2- Bürokrasi sisteminde iyi yönetişim merkezli yeniden yapılanmanın sağlanılması, başta merkezi bürokratik örgütlenme olmak üzere bürokrasinin tamamında kurum ve kuruluşlar arasında görev ve yetki çatışmalarının önlenmesi,
3- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımında yönetsel ve mali açıdan gerekli önlemlerin alınarak sağlanması,
4- Bürokratik kurum ve kuruluşlarda stratejik yönetime geçiş, değişim yönetimi yaklaşımıyla sağlanarak, kalkınma planı, ulusal plan, bölgesel plan, program ve stratejiler arasında uyumun sağlanması,
5- Bürokrasi bütününde sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçelemenin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinde yararlanıcı taleplerine duyarlılığın sağlanması,

6- Performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesi,
7- Bürokratik kadroların oluşturulmasında norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılması,
8- E-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi kapsamında bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst seviyede yararlanılarak toplumun bürokratik işlemleri tek kapıdan gerçekleştirebilmesinin önü açılarak gerekli değişikliklerin sağlanması,
9- Bürokraside e-imza uygulamasının yaygınlaştırılarak, Avrupa Birliğinin elektronik kamu hizmetlerine ilişkin programlarının takip edilmesi hedeflenmektedir (DKP, 2006: 101-107).

Dokuzuncu kalkınma planı, on kalkınma planı içinde en az sayfa sayısına sahip plan olmakla beraber düzenleme açısından da diğer planlardan farklılıklar barındırmaktadır. Farklılık sadece planın görsel sunumuyla sınırlı kalmamıştır. Bürokrasi açısından 'yararlanıcı taleplerine duyarlılık' ile ifade edilen ve önceki planlarda rastlanan benzer bir probleme değinilmekle beraber planda bürokrasiye yönelik farklı hedefler, çözümler ortaya konulmaktadır. Bürokrasinin konumu paralelinde en dikkat çekici birinci gelişme 'e-devlet' uygulamalarıyla bürokratik işlemlerin bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak sağlanmasının amaçlanmasıdır. İkinci en dikkat çekici gelişme ise 'stratejik yönetime' geçişin 'değişim yönetimi' yaklaşımıyla sağlanmasına yönelik belirlenen hedeftir.

Onuncu kalkınma planı üç bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde yer alan onuncu kalkınma planının hedefleri ve politikaları başlığı altında kamuda stratejik yönetim, insan kaynakları ve kamu hizmetlerinde e-devlet uygulamalarına yönelik tespitlere ve muhtemel hedeflere yer verilmektedir. Bu bağlamda;

1- Bürokrasi bütününde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bağlantısının güçlendirilmesine duyulan ihtiyaç devam etmekle birlikte stratejik yönetim yaklaşımının yerleşmesinde önemli mesafe kat edilmiştir,
2- Stratejik yönetim uygulama etkinliğinin arttırılarak planlamadan, değerlendirmeye kadar bürokratik döngünün tamamına yayılması esas amaç olarak tespit edilmekle birlikte, katılımcılık, şeffaflık ve vatandaş memnuniyeti temel ilke olarak gösterilmiştir,
3- Stratejik yönetim uygulamalarının etkinliğinin arttırılması hedefiyle iç denetim ve iç kontrol uygulamalarına öncelik verilmesi,

4- Hizmet kalitesi ve personel verimliliğinin artırılmasına yönelik insan kaynağı yönetim modeli oluşturulmasının yanında hizmet içi eğitim uygulamalarının yaygınlaştırılması kapsamında bürokratik kadroların bilgi, becerisinin yükseltilmesi,
5- İşe alınmalarda liyakat, şeffaflık, nesnellik, kurallılık yönünde iyileştirmenin sağlanması,
6- E-devlet çalışma ve uygulamalarının etkin bürokrasi yönetimi çerçevesinde güçlendirilmesi, e-devlet uygulama ve hizmetlerinin geliştirilmesine ve toplum tarafında yaygınlaştırılması,
7- E-devlet hizmet sunumunda 'kullanıcı talep ve ihtiyaçları' doğrultusunda mobil uygulamalara ve e-katılıma önem verilmesi; hedeflenmektedir (OBYKP, 2013: 50-55).

Onuncu kalkınma planında yedinci beş yıllık kalkınma planında yer verilen liyakat, şeffaflık, nesnellik gibi kavramlara yer verilmekte ve iyileştirilmesinin hedeflendiği belirtilmektedir. Bu durum ise 1996 senesinden itibaren varlığı tespit edilen bürokratik problemlerin tam olarak çözümlenemediğinin ve işe yerleştirmelerde bürokraside yaşanan çeşitli problemlerin varlığını devam ettirdiğini göstermektedir. Başka bir deyişle liyakatın geçerliliğini sağlayacak/sağlayabilecek reformlar gerçekleştirilememiştir. Diğer taraftan önceki kalkınma planında da yer verilen stratejik plan ve e-devlet'e yönelik hedeflerin geliştirilmesinin planlanması bürokratik reform açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

3.2.4.1980 Sonrası Yasal ve İdari Düzenlemelerde Bürokrasinin Konumu

1980 sonrası yükselişini hızlandıran neoliberal politikalar ve küreselleşmenin artan açık/gizli baskıları paralelinde bürokrasi üzerinde değişime yönelik güçlü bir fikir birliği sonucu çeşitli reformlar oluşturulmuştur. Reformlar yasal/idari düzenlemelerle hayat bulurken özellikle 1980 ve 2000'li senelerde dikkat çeken düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bürokrasinin çekirdeğini oluşturan yasal/idari düzenlemeler bürokrasinin yaşam biçimine dair kurallar bütünü olarak değerlendirilebilir. Zira bürokraside belirlenen kurallar bürokrat ve toplum cephesinin neyi, nasıl ve ne şekilde yapacağına dair bilgiler içermektedir. Bu bağlamda bürokrasi çerçevesinde ülke özelinde ki problemlerin başında Devlet Memurları Kanunu gibi değişim ve dönüşüm gereksinimlerini yeterince karşılayamayan kanunlar vardır. Diğer bir problem ise amacı ve işlevsel niteliği ortadan kalkan veya en azından çağın

gerekleri doğrultusunda değişime muhtaç kanunlarda gerekli düzenlemelerin farklı sebeplerle gerçekleştirilememesidir. Ülke üzerinde bürokrasinin konumunu şu tespit özetler bir niteliğe sahiptir: 1980 tarihinden 2016 senesine kadar geçen sürede 580 kanunla 'değişiklik yapılmasına dair' kanun çıkarılmıştır. Bu sayı 1980-2002 yıllarını kapsayan 22 senelik sürede 190'dır. 2002 Kasım ayından 2016 senesine kadar geçen 14 senede bu sayı 390 adettir. Diğer taraftan 1934 tarihinden 2016 tarihine bu sayı 814 adettir. Ulaşılan bu veriler aracılığıyla; 2002 senesinden itibaren ülke özelinde bürokraside, 'yoğun olarak' çeşitli değişikliklerin gerçekleştirilmeye çalışıldığı ileri sürülebilir.

Yasal ve idari düzenlemeler bürokrasinin işleyişini belirleyen temel yapı taşları olarak ön plana çıkmaktadır. Belirlenen politik hedefler başta olmak üzere istenilen düzeyde başarıya ulaşılabilmesi yasal ve idari düzenlemeler aracılığıyla sağlanan değişimlerle/dönüşümlerle gerçekleşme imkânına kavuşmaktadır. 1980 sonrası değerlendirildiğinde çeşitli bakanlıkların kaldırılması ve/veya birleştirilmesi ilk dikkati çeken gelişme olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda; "bakanlar kurulu 27.2.1982 tarihinde 8/4334 sayılı 'Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname'nin' yürürlüğe konulmasını kararlaştırmış ve bu kararnameye göre kamu kurum ve kuruluşların örgüt yapısı ve kadrolarında önemli değişiklikler yapılmıştır" (Sürgit, 1982:37). Bu değişiklikler kadro unvan ve derecesine bağlı kalarak aylık, tazminat vb. hakların şahıslara bağlı kalması gibi bürokratik kadroları ilgilendiren düzenlemelerden, Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü'nün adı ve teşkilat yapısını değiştiren bürokratik yapılanmalara yönelik düzenlemelere kadar çeşitlilik göstermektedir. Dikkat çeken gelişmelerden bir diğeri de 17.06.1982 tarih ve 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi" isimli yetki kanunudur. Kanunun amacı şu şekilde belirtilmektedir:

> Amaç: Madde 1. — Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşları, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda aşağıda belirtilen çerçeve dâhilinde Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (Resmi Gazete, 1982b: 1).

Kanun incelendiğinde kalkınma planlarının çoğunda yer alan kamu yönetiminde verimli, etkili, ekonomik ve hızlı olma hedefinin kanunun temel

ilkelerinden birisi olarak sunulduğunu gözlemlemek mümkündür. Bu doğrultuda dönemin çeşitli komisyonlarının da katkısıyla şu kararnameler hazırlanmıştır:

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK,
- Bölge Valiliği Hakkında KHK,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK,
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında KHK,
- Kamu Yönetimi Akademisi Kurulması Hakkında KHK,
- Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı kurulması hakkında KHK,
- Belediyeler Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Köy İdareleri Hakkında KHK,
- İl Özel İdareleri Hakkında KHK,
- Anakent Belediyeleri Hakkında KHK,
- Mahalle Muhtarları Hakkında KHK (Çoşkun, 2005: 32).

Verimli, hızlı ve ekonomik bürokrasi amacıyla KHK çıkarmak, bürokrasi bütününde tespit edilen problemlere müdahale bağlamında anlamlı bir adım olarak değerlendirilebilir. Özellikle bürokraside yer alan muhtemel problemlerin tespitinde çeşitli raporların hazırlanması ile kıyaslandığında bürokrasiye yönelik değişim ve dönüşümlerin sağlanmasında KHK farklı açılardan ciddi avantajlar sağlamıştır. Fakat diğer taraftan mevcut gelişmelere rağmen arzu edilen seviyelere ulaşılamadığı sonraki yıllarda gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmek istenen çeşitli değişikliklerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin 3056 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında" kanun bu anlamda dikkat çekicidir. Başbakanlık teşkilatını düzenleyen kanunun amaçları arasında gösterilen şu maddeler konu bütünlüğünde anlamlı bir yer işgal etmektedir:

1-İdarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, Devlet Teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak,

2-Devlet Teşkilatının düzenli ve müessir bir şekilde işlemesini temin edecek prensipleri tespit etmek (Resmi Gazete, 1984: 1-2).

Görüldüğü üzere yukarıda belirtilen iki madde de ulaşılmak istenen amaç 2680 sayılı kanunla benzerlikler taşımaktadır. Öyle ki; etkinliğin sağlanması, verimlilik, etkililik ilgili kanunda da yer edinmiştir. Bürokrasinin 1980 sonrası konumu üç basamak biçiminde gösterildiğinde birinci basamak kamuda yasal-yapısal değişimlerin gerçekleşmesi, ikinci basamak etkinlik, verimlilik yaklaşımının ön plana çıkışı ve üçüncü basamaksa 2002 ve sonrasını temsil eden saydamlık, hesap verebilirlik, yönetime katılım ve performans odaklı yönetim olarak gruplandırılabilir. Bu bağlamda 2002 sonrası bürokrasinin konumu ve değişimini betimleyen düzenlemeler olarak şu gelişmeler sıralanabilir:

25269 Sayılı 4982 Kanun Numaralı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (24/10/2003),
25326 Sayılı 5018 Kanun Numaralı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24/12/2003),
25486 Sayılı 5176 Kanun Numaralı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu (08/06/2004),
27923 Sayılı 6223 Kanun Numaralı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu (03/05/2011),
28338 Sayılı 6328 Kanun Numaralı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (29/06/2012),
27305 Sayılı 2009/15169 Karar Numaralı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik (31/07/2009).

Sayılan gelişmelere ek olarak 2002 sonrasında 5227 numaralı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun TBMM genel kurulunda kabul edilmiş fakat dönemin Cumhurbaşkanı tarafından tekrar meclise gönderilmiştir. İlgili kanunda kamu yönetiminin ‘temel ilkelerine’ şu şekilde yer verilmiştir:

> a)Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.
> b)Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.
> c)Yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.
> d)Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.
> e)Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.

> f)Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.
> g)Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.
> h)Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.
> i)Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü, bilgi birikimi ve maddî kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.
> j)Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.
> k)Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.
> 1)Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez (Resmi Gazete, 2004a).

Sıralanan ilkelerden a, b, g ve k maddelerinin 5227 numaralı kanundan önce kabul edilen 4982, 5018 ve 5176 numaralı kanunları tamamlayıcı maddeler olarak yorumlamak mümkündür. Diğer taraftan 5227 numaralı kanunun aksine daha sonra kabul edilerek yürürlüğe giren ve 5227'nin tamamlayıcısı olaraksa şu kanunlar gösterilebilir: 25531 Sayılı 5216 Kanun Numaralı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23/07/2004), 25745 Sayılı 5302 Kanun Numaralı İl Özel İdaresi Kanunu (04/03/2005), 25842 Sayılı 5355 Kanun Numaralı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (11/06/2005), 25874 Sayılı 5393 Kanun Numaralı Belediye Kanunu (13/07/2005), 26074 Sayılı 5449 Kanun Numaralı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08/02/2006) ve 28489 Sayılı 6360 Kanun Numaralı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06/12/2012). 2002 sonrası değişen ve dönüşen bürokrasi çerçevesinde değerlendirildiğinde 4982, 5018, 5176, 6223, 6328 numaralı kanunlar ve 2009/15169 karar numaralı yönetmelik dikkat çekicidir.

Yöneten ve yönetilen arasında yaşanan veya yaşanması muhtemel her türlü iletişimsel problemler var olan basit sorunların dahi çözümsüz olarak konumlanmasına sebep olabilmektedir. Bireyin; toplum içerisinde diğer bireylerle nasıl ve hangi şekillerde iletişime geçebileceği bilgisine, kişisel farklılıklar bir kenara bırakıldığında sahip olduğu düşünülebilir. Başka bir deyişle birey az veya çok, iyi ya da kötü olarak

sınıflandırılabilecek biçimlerde kendisini ve beklentilerini iletişim kanallarını kullanarak ifade edebilir. Bireyin yönetilen grup içerisinde yer alan diğer yönetilenlerle iletişimini sağlamada büyük engellerle veya bir iletişimsizlikle daha az karşılaştığı sonucuna ulaşılabilir. Fakat yöneten ve yönetilen arasında gerçekleşen iletişim, mevcut bürokrasi sisteminden yoğun biçimde etkilenmektedir. Yöneten ve yönetilen arasında yaşanan iletişim probleminin kaynağı olarak, yönetenin kural koyucu pozisyonunun ve yönetilen tarafından mutlak otorite olarak algılanmasının etkileri ciddi boyutlardadır. Weber'in de belirttiği gibi bürokrat "yönetilenlere karşı her zaman belirgin biçimde yüceltilmiş bir sosyal algı için mücadele eder ve genellikle de buna ulaşır" (Weber, 2012b: 326). Bürokrasinin yarattığı ve bürokratlar tarafından kendi pozisyonlarını daha etkin ve güçlü bir düzeyde tuttukları/sürdürdükleri bu durum sanal bir gerçeklikten ibarettir. Zira ilgili gerçeklik; bürokrasinin koyduğu kurallarla kendini 'farklılaştırması' ve daha etkili ve etkin olabilmek adına iletişim kanallarını kapatması veya iletişimin kurulamadığı bir iletişimin varlığını sürdürmesine dayanmaktadır. Bu bağlamda 4982 Kanun Numaralı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ülke özelinde önemli bir yere sahiptir. Bilgi edinme hakkı kanun amaç ve kapsamı şu şekilde belirlenmiştir:

> Amaç Madde 1- Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Kapsam Madde 2- Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır (Resmi Gazete, 2003a).

"Bilgi edinme hakkı, bir yandan düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğüyle diğer yandan yurttaşın yönetimden hesap istemesi hakkıyla yakından bağlantılıdır" (Hasdemir, 2014: 111). Bürokrasinin ve bürokratların kurallar etrafında yükselen eylemlerinde tek yönlü iletişim bürokrasiyi temsil eden insanlar arasında yönetilen aleyhine oluşabilecek gelişmeleri güçlendirebilmektedir. Zira iletişimin tek yönlü olduğu kapalı bir bürokrasi, bürokrasiyi oluşturan kurallar bütününde var olan veya tespit edilemeyen çeşitli boşluklara imkân tanımaktadır. Bu durum ise bürokratlar tarafından keyfi ve/veya illegal uygulamalara imkân sağlayan sahalara dönüştürülebilmektedir. Başka bir ifade ile "iletişim, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanılır ve bu doğrultuda hareket edilir ise etkili olabilir. Bilgiler gereksiz ve usulsüz biçimde gizlenir veya bazı kişilerin tekeli altında kalır ise, gerçek bir iletişim sağlanamaz" (Tortop, 2004: 36).

2000 sonrası dikkat çeken bir diğer gelişmede mali bürokrasi alanında yaşanmıştır. Derinleşen küreselleşme sürecinde ülkenin Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi benzer örgüt ve kuruluşlarla olan iletişiminin de bir sonucu olarak mali bürokraside değişim ve dönüşüm zorunluluğu artmıştır/yaşanmıştır. Nihayetinde 2003 Aralık ayında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek resmi gazetede yayınlanmıştır. 5018 kanun numaralı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu amaç ve kapsamı ise şu şekilde ifade edilmektedir:

> Amaç Madde 1.- Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.
> Kapsam Madde 2.- Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 ncı maddelerine tâbidir (Resmi Gazete, 2003b).

Bürokrasi reformlarının ortak kavramları olarak nitelendirilebilecek etkili, verimli, saydam kavramlarına kanun amacının açıklandığı birinci maddede açıkça yer verilmiştir. Kanun küresel ve yerel ölçekte yönetilen tarafında artan hizmet çeşitliliği talebinin de etkisiyle yöneten tarafından sunulan hizmetin kalite ve verimlilik standartlarında yukarı yönlü beklentilerin karşılanabilmesi gibi bir anlamı da barındırmaktadır. Bürokrasi çerçevesinde değerlendirildiğinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu şu eksenler üzerine oturmaktadır:

1-Şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi,
2-Mali disiplinin ve bütçe uygulamalarında etkinliğin sağlanması,
3-Hedef-sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışının benimsenmesi,
4-Kaynak tahsisi sürecinde etkinliğin sağlanması,
5-Çağdaş bir iç kontrol ortamının tesisi ve sistem odaklı bir denetim anlayışının geliştirilmesi ile dış denetim sisteminin güçlendirilmesi (Usta, 2011: 45).

Sonuç olarak; “kanunla neoliberal iktisadın halkalarından birisi olan, risk, stratejik plan, etkinlik, verimlilik, misyon, vizyon, mali disiplin, şeffaflık, fayda-

maliyet analizi, sistem analizi, performans kriterleri, sürdürülebilir kalkınma, çok yıllı bütçeleme gibi kavramlar mali sistemimize girmiş bulunmaktadır" (Kolçak, 2006: 382).

"Kamu yönetiminde etik, 'kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi bir takım ahlâkî ilke ve değerler bütünüdür" (Altun, Sayer ve Barutçu, 2013: 35). Bürokrasi çerçevesinden yönetenin yönetilenle ilgili her türlü kararında ve bu kararların uygulanmasında yönetileni bir bütün olarak değerlendirmesi etik kavramının temelini oluşturur. Etik kavramı bağlamında bütün olarak kast edilen, toplumda her hangi bir kimse veya gruba yönelik verilen/uygulanan kararda din, mezhep, dil, siyasi düşünce, statü, maddi güç gibi bireylerin toplum içerisindeki farklılıklarından bağımsız olarak hareket edilebilmesidir. Fakat tahmin edilebildiği üzere bürokratlar verdikleri pek çok kararda etik hareket edememektedir. "Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikâyetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olmaktadır" (Yüksel, 2004: 359). Böylesi bir durum ise yönetilen tarafında ciddi boyutlara varan farklı seviyelerde eylemlere dönüşebilmektedir. Benzeri tepkilerin, eylemlerin önüne geçebilmek ve toplumsal eşitlik ve adalet beklentilerinin karşılanması beklentisiyle 5176 kanun numaralı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu çıkarılarak amaç ve kapsamı belirlenmiştir:

> Madde 1.- Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir. Bu Kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz (Resmi Gazete, 2004b).

"Bir kurumun etkili ve verimli olabilmesi için personelin görev davranışlarını kurum normları çerçevesinde düzenlemeleri gerekmektedir. Kurum normlarının en etkilisi ise personelin etik amacı ve ahlaki yükümlülükleridir" (Usta, 2011: 39). Etik

amaç ve ahlaki yükümlülük olarak betimlenen kavramların her bireyin zihninde bire bir benzer çağrışımlar yapmadığı/yapamayacağı açıktır. Başka bir ifade ile kamu etiğinde yaşanan derin problemin kökeninde her personelin kendine has etik amaçlara sahip olması/olabilmesi yatmaktadır. "Bilmeliyiz ki, karşılaştığımız önemli etik sorunları, onları yarattığımız zamanki anlayış ve yöntemlerle çözemeyiz. Sorunları çözmek istiyorsak, öncekilerden farklı olarak, yeni anlayış ve yöntemlere ihtiyacımız var demektir" (Eryılmaz, 2008: 11). Sonuç olarak; "genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen devlet memurlarının kişisel istek ve kişisel menfaatleri için değil, devletin menfaatleri için çalışması gerekir" (Sökmen, 2011: 256-257).

27305 sayılı resmi gazete 31 Temmuz 2009 tarihinde yayınlanan 2009/15169 karar sayılı yönetmelik esasen 2008-2009 yıllarında gerçekleştirilen 'Kamu Hizmetlerinde Yetki Devri ve İşlemlerin Basitleştirilmesi Projesi' kapsamında yayınlanmış bir yönetmeliktir. 2009/15169 karar sayılı 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin' amacı:

> Madde 1 – (1) Bu Yönetmeliğin amacı; etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemektir (Resmi Gazete, 2009: 2).

Yönetmelik toplam 14 maddeden oluşmakta olup; kamunun sunmuş olduğu hizmetlerin topluma en yakın yerde sunulması için gerekirse geçici veya sürekli büro açılması ve idarenin sunmuş olduğu hizmetlerde toplumla olan 'etkileşim, iletişim ve bilgilendirmenin' yükseltilmesi amacıyla basılı materyalleri elektronik ortamda da erişilebilir hale getirmek gibi düzenlemeleri içermektedir. Bu doğrultuda yönetmelikte öne çıkan iki gelişme olarak; 'kamu hizmetlerinin envanterinin' çıkarılması ve 'hizmet standartları tablosu' oluşturulması gösterilebilir.

Hizmet envanteri ile sunulan hizmetin tanımı, hizmetten yararlananlar, hizmeti sunan birim, hizmetin alınması için gerekli olan belgeler, hizmet süresi ve yıllık işlem sayısı gibi unsurlar ayrıntılı olarak hazırlanarak çizelgeye yansıtılacak ve hem ilgili internet sayfasında hem de e-devlet aracılığıyla ulaşılabilir hale getirilecektir. Ayrıca hizmetin elektronik ortamda verilip verilemediğine dair bir bilgiye de envanterde yer verilmesi gerekmektedir. Proje sonunda 40 bin hizmet kaydı toplanmış ve bu veriler başta bürokratik işlemlerin azaltılması, kaldırılması olmak üzere, yetki devri, kamu

memnuniyet anketi ve hizmet standartları projelerine yön vermiştir (Karagöz, 2013: 140-147).

Hizmet standartları 'tablosu'; özellikle hizmetten yararlanmak isteyenlerin ulaşabileceği biçimde hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin tamamlanması için gerekli maksimum süre ile birinci ve ikinci müracaat yerlerini belirten bir tablonun hazırlanmasını ifade etmektedir. İlgili tablo hem idaredeki ilişkili panolarda hem de elektronik ortamda ulaşılabilecek biçimde paylaşılmalıdır.

Yönetmelikte yer verilen 14 madde doğrultusunda, 171 yönetmelikte değişiklik/düzenleme gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 2008-2009 yıllarında gerçekleştirilen 'Kamu Hizmetlerinde Yetki Devri ve İşlemlerin Basitleştirilmesi Projesi' sonucunda:

1- 421 Belge Başvurulardan Kaldırılmıştır.
2- 72 Hizmette Yetki Devri Gerçekleştirilmiştir.
3- 215 Belgede Noter Onayı Kaldırılmıştır (Başbakanlık, 2017).

Yönetmelik doğrultusunda gerçekleştirilen/devam eden diğer projeleri ve elde edilen sonuçları ise şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:

1- Bürokrasinin Azaltılması ve İşlemlerin Basitleştirilmesi Projesi 2010/2013
   Sonuç: 167 Kurum yönetmeliği değişmiş 376 belge kaldırılmıştır.
2- Belediye Hizmetlerinin Basitleştirilmesi Projesi 2011/2012
   Sonuç: 10 Yönetmelikte değişiklik yapılmış 96 belge kaldırılmış.
3- Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması Planı 2014/2019
   Sonuç:88 elektronik ortamda iyileştirme, 22 fiziki iyileştirme, 10 yetki devri gerçekleştirilmiştir.
4- Teamülen İstenen Belgelerin Kaldırılması Projesi 2016/2016
   Sonuç: 2177 belge kaldırılmış, 7606 belge için mevzuat dayanağı oluşturulacağı kurumlarca bildirilmiştir.
5- Mevzuatta Yer Alan ve Gereksiz Addedilen Belgelerin Kaldırılması Projesi 2016/2017
   Sonuç: 57 belge kaldırılmıştır.
6- Yatırımlarda Bürokrasinin Azaltılması 2015/… Devam ediyor.
7- Kamu Yönetiminde Görev ve Yetki Çakışmaları 2017/… Devam ediyor (Başbakanlık, 2017).

27923 Sayılı 6223 Kanun Numaralı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının

Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun amaç ve kapsamı şu şekildedir:

> Madde 1 − (1) Bu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere;
> a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;
> 1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,
> 2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,
> 3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,
> b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına, ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektir.
> (2) Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler;
> a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak;
> b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak; yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsar (Resmi Gazete, 2011).

6223 kanun numaralı yetki kanunu ile toplam 35 kanun hükmünde kararname (Ek) hazırlanarak 13 farklı resmi gazete sayısında yayınlanmıştır. 27958 ve 28103 sayılı resmi gazeteler en fazla KHK yayınlanan sayılardır. 27958 ve 28103 sayılı resmi gazetelerde 11'er adet KHK yayınlanmıştır. 27958 sayılı gazetede yayınlanan ve 633 ile başlayıp 642 ile biten kararnameler çeşitli bakanlıkların ve bölge kalkınma idarelerinin teşkilat ve görevleri hakkındadır. Aynı gazetede yayınlanan 643 numaralı KHK ise kendinden önceki 10 kararnamenin uygulanma esaslarını belirlemektedir. Diğer taraftan; "1946 yılından bu yana uygulanan devlet bakanı uygulaması, 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun'un 4. maddesinin başlığı olan "devlet bakanları" ibaresi kaldırılarak "yasal olarak" sona erdirilmiş, madde başlığı başbakan yardımcısı olarak değiştirilmiştir" (Kayıkçı, 2013: 35). Ayrıca ilgili kararname ile bakan yardımcılığı görevi getirilmiştir.

Bürokrasinin hassas konumu doğrultusunda ne kadar hızlı dönüşüme ve değişime uğrayabileceğinin en güzel örneğine yukarıda sayılan kararnamelerde

rastlanabilmektedir. Zira 27958 sayılı resmi gazetede Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri, 27984 sayılı resmi gazetede Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri olarak değişikliğe uğramaktadır. Böylece Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı ayrılarak Çevre ve Şehircilik ile Orman ve Su İşleri bakanlığı oluşturulmaktadır. 28103 sayılı resmi gazetede yayınlanan KHK'lar ise daha çok önce çıkarılan bakanlık KHK'larına yönelik çeşitli değişiklikleri içermektedir.

KHK'lar genel olarak değerlendirildiğinde yeni bakanlıklar kurma (KHK 633-634-637-638-641)[65]; ayırma (KHK 635-640)[66]; değiştirme (KHK 639-644-645-655)[67]; bakanlıkların teşkilatlanmasına yönelik düzenlemeler; bölgesel kalkınma idaresi kurma, sözleşmeli personelin memur kadrosuna atanması; TSK personelinin açığa alınma, tutuklanma hallerinde ödenecek maaş/aylık gibi konuları içermekle beraber temel hedefin 'teşkilat, kuruluş, görev ve hizmete' ilişkin düzenlemeler üzerine yükseldiği sonucuna ulaşılmaktadır. Zira 35 KHK'dan 29'u bu yönde bir içeriğe sahiptir. 2010 senesinde 15 olan bakanlık sayısı 2011 senesindeki değişiklik ve düzenlemelerle 21'e yükselmiştir. Böylece 10 bakanlık aynı isimle kalmış, 5 yeni bakanlık eklenmiş, 1 bakanlığın sayısı 2'ye çıkarılmış, 4 bakanlık ise ismi başta olmak tekrar düzenlenmiştir.

Kamu teşkilatlanmasında 1980 sonrası değişim; farklılığın daha net gözlemlenebilmesi için hemen öncesi de dikkate alınarak, 1970-2011 arasında şu şekilde izlenebilmektedir:

1972-Toplam Bakanlık Sayısı 20; BİİKK[68] 79 ve Yüksek Kurul 2 Toplam 81,
1976-Toplam Bakanlık Sayısı 22; BİİKK 87 ve Yüksek Kurul 7 Toplam 94,
1986-Toplam Bakanlık Sayısı 14; BİİKK 115 ve Yüksek Kurul 15 Toplam 115,
1988-Toplam Bakanlık Sayısı 14; BİİKK 114 ve Yüksek Kurul 16 Toplam 114,
1996-Toplam Bakanlık Sayısı 17; BİİKK 119 ve Yüksek Kurul 14 Toplam 119,
2002-Toplam Bakanlık Sayısı 17; BİİKK 126 ve Yüksek Kurul 25 Toplam 151,
2003-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 124 ve Yüksek Kurul 26 Toplam 150,

[65]Yeniler; 'Kalkınma, Ekonomi, Avrupa Birliği, Aile ve Sosyal Politikalar ile Gençlik ve Spor' Bakanlıkları olmak üzere beş bakanlık.
[66]Ayrılan; öncesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı olan bakanlık; 'Bilim, Sanayi ve Teknoloji ile Gümrük ve Ticaret' bakanlığı şeklinde iki bakanlık olarak düzenlenmiştir.
[67]Değişen; dört bakanlık '(Öncesi Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı) Gıda Tarım ve Hayvancılık; (Öncesi Ulaştırma Bakanlığı) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme'; (Öncesinde Çevre ve Orman Bakanlığı) 'Orman ve Su İşleri Bakanlığı'; (Öncesinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) Çevre ve Şehircilik bakanlığı şeklinde düzenlenmiştir.
[68] Bağlı, İlişkili, İlgili Kurum ve Kuruluşlar.

2004-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 125 ve Yüksek Kurul 26 Toplam 151,
2005-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 120 ve Yüksek Kurul 26 Toplam 146,
2006-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 118 ve Yüksek Kurul 26 Toplam 144,
2007-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 119 ve Yüksek Kurul 26 Toplam 145,
2008-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 118 ve Yüksek Kurul 26 Toplam 144,
2009-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 119 ve Yüksek Kurul 28 Toplam 157,
2010-Toplam Bakanlık Sayısı 15; BİİKK 122 ve Yüksek Kurul 28 Toplam 150,
2011-Toplam Bakanlık Sayısı 21; BİİKK 121 ve Yüksek Kurul 31 Toplam 152,
2012-Toplam Bakanlık Sayısı 21; BİİKK 125 ve Yüksek Kurul 35 Toplam 160,
2013-Toplam Bakanlık Sayısı 21; BİİKK 125 ve Yüksek Kurul 37 Toplam 162,
2014-Toplam Bakanlık Sayısı 21; BİİKK 128 ve Yüksek Kurul 39 Toplam 167,
2015-Toplam Bakanlık Sayısı 21; BİİKK 127 ve Yüksek Kurul 39 Toplam 166
(Bayır, 2016: 8-148).

1986, 2002 ve 2011 seneleri kamu teşkilatlanmasında diğer senelere göre çeşitli açılardan kırılma noktalarına sahiptir. Örneğin 1986 senesinde bakanlık sayısı 14'e düşürülürken yüksek kurul sayısı 1976 senesine göre iki kattan fazla artarak 15'e yükselmektedir. Yine 2002 senesinden itibaren yüksek kurul sayılarında düzenli bir artış yakalanırken 2015 senesi itibariyle 2002'ye göre 1,56 kat artarak 39 âdete yükselmiştir. 2011'deki dikkat çeken gelişme ise son kez 1986 öncesi tespit edilebilen 20'li bakanlık sayısına ulaşılmasıdır. Elbette burada bir noktayı da hatırlamakta fayda vardır. Bu ise devlet bakanlıkları ve hizmet bakanlıkları çerçevesindeki yaşanan gelişmelerdir:

45.Hükümet-83/87 Hizmet Bakanlığı 14 Devlet Bakanlığı 12 Başbakan Yrd. 0 Top. 26,
50.Hükümet-93/95 Hizmet Bakanlığı 16 Devlet Bakanlığı '32' Başbakan Yrd. 3 Top. 51,
57.Hükümet-99/02 Hizmet Bakanlığı 17 Devlet Bakanlığı '26' Başbakan Yrd. 4 Top. 47,
58.Hükümet-02/03 Hizmet Bakanlığı 16 Devlet Bakanlığı 4 Başbakan Yrd. 3 Top. 23,
59.Hükümet-03/07 Hizmet Bakanlığı 15 Devlet Bakanlığı 6 Başbakan Yrd. 3 Top. 24,
60.Hükümet-07/11 Hizmet Bakanlığı 15 Devlet Bakanlığı 13 Başbakan Yrd. 3 Top. 31,
61.Hükümet-11/14 Hizmet Bakanlığı 21 Devlet Bakanlığı 0 Başbakan Yrd. 4 Top.25,
62.Hükümet-14/16 Hizmet Bakanlığı 21 Devlet Bakanlığı 0 Başbakan Yrd. 4 Top.25
(Küçükyağcı, 2015: 50-57).

50.hükümet toplam 48 bakanı ile çalışmalarına devam etmekteyken 5 Nisan 1994 ekonomik krizi yaşanmıştır. Dahası 57.hükümet dönemi de benzer biçimde toplam 43 bakanı ile 2001 ekonomik krizinin yaşandığı dönem olarak tarihteki yerini almıştır. 1980 sonrası yaşanan ilgili gelişmeler devletin düzenleme ve denetleme rolü üzerinde istenen seviyeye gelinemediğine dair ipuçları olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan yüksek kurulların artan sayısının; devletin düzenleyici, denetleyici ve yönetişime yönelik konumuna dair bir katkı sağladığı ileri sürülebilir. Fakat bütün içerisinde kurulların varlığı değerlendirildiğinde; bir yandan bürokrasiyi azaltma, bürokrasiden uzaklaşılma gibi hedefler gerçekleştirilmeye çalışılmakta, diğer yandan ise farklı örgütlenmelerle yeni bürokratik basamaklar, bürokratik süreçler, bürokratik engeller üretebilen mekanizmalara imkân tanınmaktadır.

3.3.1980 SONRASINDA İDARİ REFORMLAR BAĞLAMINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Geleneksel kamu yönetiminde yaşanan değişimin tarihsel sınıflandırmasını, benzer biçimde Türk kamu yönetiminde takip edebilmek mümkündür. 1980'li yılların Türkiye güncelinde öne çıkanlar; askeri darbe, 24 Ocak kararları, 1986 senesinde merkezi yönetimde yaşanan değişimler vb. olarak sıralanabilir. Aynı dönem neoliberal yaklaşımla, devlet-piyasa etkileşiminde farklı bir sürece girildiğini de işaret etmektedir.

Temel olarak devletin üretim sahasının daraltılarak ilgili sahanın piyasaya bırakılması, böylece de 'minimal devlet' amacının gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. İlgili amaç yapısal reformlar tanımlamasında karşılığını bulmuştur. Dönemin ekonomik yeniden yapılanma olarak betimlenen yapısal reformları, 20.yüzyılın son yıllarında neoliberal yapılanmada yaşanan güncelleme ile kendini sonraki evresi olarak tanımlanacak başlangıcına bırakmıştır. Sonraki evre ikinci kuşak yapısal reformlar olarak anılırken esasen 'tamamlayıcı' özelliği ile birinci kuşak reformların devamı olan bir pozisyona sahiptir. İkinci kuşak yapısal reformlar devlette 'düzenleyici rol' tanımlamasını öne çıkarırken; ilgili tanımlama yönetişim, yerelleşme, özerk üst kurullar gibi kavramları da beraberinde taşımıştır. Birinci kuşak yapısal reformlar daha çok 'piyasa reformları' olarak öne çıkarken, ikinci kuşak yapısal reformlar 'düzenleyici reformlar' olarak tanımlanabilir. Diğer taraftan Özal hükümeti

neoliberalizm doğrultusunda piyasa reformlarını ad-hoc[69] biçimde şekillendirirken, düzenleyici reformlar ancak Erdoğan hükümeti döneminde karşılığını bulmaya başlamıştır. Sonuçta düzenleyici reformlar, piyasa reformlarından yaklaşık 20 sene sonra uygulama imkânına kavuşmuştur (Sönmez, 2011: 227-230). Neoliberalizm; politik karar alıcıların sahip olduğu pek çok alanda üst kurullar aracılığıyla bu alanı siyasal süreçten uzaklaştırarak 'yönetişimle' kurulların demokratik konumuna gönderme yapmaktadır. Fakat bir yandan yerelleşme ile yerel katılım ve seçilmişlerin yetkilerinin arttırılması gibi yaklaşımların benimsenmesi diğer yandansa seçilmiş iktidarın adeta bertaraf edilerek çeşitli konu ve alanlarda özerk üst kurulların oluşturulması ciddi bir problem olarak değerlendirilebilir (Ataay, 2006: 17-28).

Yerelde katılım, yönetişim ve seçilmişin güçlendirilişine dair savunma, yerelin sınırlılığı ve 'etkileme' katmanları dolayısıyla etkisi genele yayılan çok ciddi sonuçlar doğurmayabilir. Fakat merkezi olan ve 'etkileme' sahası ve süresi çok büyük olabilecek kararların alınmasında, üst kurulların özerk yapısı ve yönetişim süreçlerinin verimli işletilebilmesi ile beklenen amaçlara ulaşılabilir. Nihayetinde bu yapılanmalarla uzun dönemleri kapsayan planlar ortaya koyabilen, politik çatışmalar, politik çıkmazlar ve iktidar etkisinin minimize edildiği ekonomik bir yapının oluşturulması hedeflenmektedir (Sever, 2015: 202). Diğer taraftan kurulların 'özerk' yapısının siyasi iktidarlar için taşıdığı işlevselliğinin, kurulu etkileyebilecek farklı nitelikli kişi, kurum, kuruluş ve çeşitli legal/illegal örgüt yapılanmaları ve benzerleri içinde aynı anlamı taşımayabileceğine dikkat etmek gerekebilir. Zira kurul seçim değil atama yöntemi ile üyelerini belirlemektedir. Ayrıca, düzenleyici kurulların/kurumların 'tarihsel seyri' neoliberalizmin 1980 sonrası dönemde yaşanan şekillenişini yansıtan bir ölçek olarak da değerlendirilebilir:

1981-Sermaye Piyasası Kurulu-(İlgili Kuruluş)
1994-Radyo Televizyon Üst Kurulu-(Koordine Kuruluş)
1994-Rekabet Kurumu-(İlişkili Kuruluş)
1999-Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu-(İlişkili Kuruluş)
2000-Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu-(İlişkili Kuruluş)
2001-Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu-(İlişkili Kuruluş)
2001-Şeker Kurumu-(İlişkili Kuruluş)

[69] Ad hoc; "Karmaşık bir yapı içindeki sorunlara yapısal çözüm getirmek yerine belli bir amaçla o yapının kendi özgül koşulları içinde geçici çözüm uygulamaları geliştirmektir. Genellikle bir yetersizlik ve üstünkörü üretilen çözüm imasını içerir." (Sönmez, 2011: 147).

2002-Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (İlgili Kuruluş)
2002-Kamu İhale Kurumu-(İlişkili Kuruluş)
2011-Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (İlgili Kuruluş)
2016-Kişisel Verileri Koruma Kurumu-(İlişkili Kuruluş) (Sezen, 2003: 109-110; Sönmez, 2011: 166-188; DETSİS, 2017).

İlk defa 1981 senesinde Sermaye Piyasası Kurulu ile gündeme gelen düzenleyici kurullara/kurumlara, 1999-2002 aralığındaki dört senede altı adet daha eklenmiştir. Düzenleyici kurulların/kurumların tamamı göz önüne alındığında, büyük çoğunluğunun 'ekonomiyle' doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkisini kurabilmek mümkündür. Diğer taraftan neoliberalizm minimal devlet, devletin küçültülmesi savunmalarına sahip olmakla birlikte yıllar içinde ondan fazla düzenleyici kurum/kurul ile yeni bürokrasi kapılarının ve süreçlerinin açılmasını da sağlamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi pek çok yönden farklı sebeplerle eleştirilerin hedefi oluyorsada atlanılmaması gereken bir gerçeğin de yegâne sahibidir. Bu gerçek ise neredeyse bir asır süren hâkimiyetidir. Osborne'un sınıflandırmasında da belirttiği gibi yeni kamu işletmeciliğinin 15-20 seneye yayılan tarihsel süreci hemen 21.yüzyılın başlarında yerini; kamu yönetişimciliğine açmaktadır. Belki de kamu yönetiminde yaşanabilecek, gerçekleşebilecek her türlü gelişme kılavuzlara, prosedürlere yansıtılabilseydi geleneksel kamu yönetimi, geleneksel olarak tanımlanmayabilirdi. Fakat artık örgütlenmede bürokrasi verimli ve arzu edilen bir yöntem olarak yorumlanmamakta, hiyerarşik katılığın geçmişteki başarıları sunamadığı düşünülmektedir. Diğer taraftan bürokrasinin kendine has doğası varlığını; personel, hizmet ve mal sunumu gibi alanlarda yaşanan yenilenmelere rağmen devam ettirmektedir. Yenilenmeler bağlamında belki de kamu işletmeciliğinin tek hedeflediği/yaptığı kamuya yönelik çalışmalarda, etkinliklerde yüksek verimliliğin düşük maliyetlerle sağlanmasından ibarettir (Hughes, 2014: 141-190).

3.3.1.Bürokrasinin Temel İlkeleri

Dünyadaki gelişmelere koşut olarak Türk kamu bürokrasisi de 1980 sonrasında gerek yapısal gerek işlevsel açılardan değişime tabi tutulmuştur. Katı merkeziyetçi, kuralcı örgütsel yapı ve işleyiş yerine ademi merkeziyetçi, esnek, kurallar yerine

misyon odaklı bir işleyişe kavuşmuştur. 1980 sonrası dönemin temel özelliği neoliberalizm devletin küçültülmesi ve yeni kamu işletmeciliği reformları etrafında gelişmiştir. Devletin küçültülmesine yönelik olarak Özal hükümetinde devlet teşkilatında yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmıştır. Bazı bakanlıklar birleştirilirken bazı işletmeler ise özelleştirme sürecine tabi tutulmuştur. 1988-1991 arası dönemi kapsayan KAYA raporunda da devletin küçültülmesi ve bürokrasinin azaltılmasına yönelik amaçlardan söz edilmiştir. KAYA raporunda yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesine yönelik hedeflerin 1960'lardan bu yana olduğu ancak istenen sonucun alınamadığı ve görev, yetki, sorumluluk paylaşımında yeterli açıklığın sağlanamadığına vurgu yapılmaktadır.

AKP 2002 yılında iktidara geldiğinde kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya yönelik önemli çalışmalar başlatmıştır. Bunlardan ilki 2003 senesinde "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" başlıklı çalışma ve "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun) başlıklı çalışmalardır. 5227 Sayılı kanun cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi sebebiyle uygulanamamış ve kadük bir kanun olarak kalmıştır. Bu çalışmalarda kamu yönetiminin bütünü ve daha özelde bürokrasiye yönelik atılması gereken adımlara yer verilmiştir.

Türkiye de bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve sadeleştirilmesine yönelik sonuç doğurucu nitelikteki çalışmalar 2009 yılında başbakanlık tarafından yayınlanan "İdarenin Basitleştirilmesi ve Bürokrasinin Azaltılması" çalışmalarıyla başlamıştır. Yapılan bu çalışmalarla hizmet talep eden gerçek veya tüzel kişilere hızlı, kaliteli, basit ve en düşük maliyette hizmet sunulması ile kamu idarelerinin etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş güvenine dayanan ve şeffaf bir yönetim oluşturmaları hedeflenmiştir. Yine 2009 senesinde yayınlanan "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara Yönelik Yönetmelik" ile kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasiyi azaltıcı ve basitleştirici adımlar atılmış merkez teşkilatından taşra teşkilatına yetki devrine yönelik ifadelere yer verilmiştir. Yine bu yönetmelik aracılığıyla kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu hizmet envanteri hazırlanmaya başlanmış ve kamu hizmetlerinin ne şekilde gerçekleştirileceği standarta bağlanmıştır. Oluşturulan kamu hizmet standartları tablosunda hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin azami ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine dair hususlara yer verilmiştir.

Bürokrasinin azaltılması ve idarenin basitleştirilmesine yönelik sürecin gelişmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinden idarenin daha fazla yararlanmaya başlamasınında etkisi bulunmaktadır. Özellikle e-devlet kapısının gelişmesiyle birlikte kamu kurumları her geçen gün bu yapıya dâhil olmuş ve vatandaş birçok kamu hizmetine internet ağı ve e-devlet portalı üzerinden ulaşmaya başlamıştır. Ancak kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik bu çaba anlamlı görünsede bir yandan da kamu idareleri belge ve evrak üzerinden işlem yapmaya Weber'in öngördüğü gibi arşiv oluşturmaya devam etmektedir.

Geleneksel kamu yönetiminde bürokrasinin işleyişi kapalılık ilkesine dayanmaktadır. 1980 sonrasında yapılan reformlar ile Türk kamu yönetiminde açıklık kural, gizlilik ise istisnai bir durum olarak tanımlanmıştır. Kamu yönetiminde açıklığı sağlamaya yönelik atılmış en önemli adım 2003 yılında yasalaşan 4982 sayılı bilgi edinme hakkı kanunudur. Bu kanuna dayandırılarak 2004 yılında yönetmelik çıkarılmış ve istisnai durumlar dışında (Devlet sırrı, ticari sır gibi) açıklık kural haline getirilmiştir. Vatandaş böylece idarenin işleyişi ve alınan kararların gerekçesi hakkında bilgi talep etme hakkına kavuşmuştur. 2010 Anayasa değişikliği ile birlikte Anayasanın dilekçe hakkı başlıklı 74. Maddesine bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı eklenmiş ve böylece bilgi edinme hakkı anayasal bir hak konumuna getirilmiştir.

Bürokrasinin işleyişinde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamaya yönelik atılmış önemli bir düzenlemede yine 2003 yılında yasalaşan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur. 5018 sayılı Kanunun amacı Kanunun birinci maddesinde "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetimin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek" olarak belirtilmiştir. Söz konusu kanunla birlikte kamu kurumları kural yerine misyon ve amaç odaklı çalışmaya yönlendirilmiştir. Kanunun 9. Maddesinde kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiştir. Bu kanuna

dayanarak DPT 2003 yılında bir klavuz yayınlamış ve kamu kurumlarının stratejik planlarını hazırlarken uyulması gereken usul ve esasları belirlemiştir. 5018 sayılı kanunun ek cetvelinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşları stratejik plan ve performans programı hazırlamakla yükümlüdür.

Geleneksel kamu yönetiminde denetim konusu hukuku uygunluk denetimi ve mali denetim olarak ele alınırken 1980 sonrası yeni kamu işletmeciliği reformları ile birlikte etklilik, etkinlik, ekonomiklik olarak ifade edilen performans değerlendirmesi uygulamaya konulmuştur. Yukarıda da belirtildiği gibi performans değerlendirmesi konusunda temel düzenleme Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur. Kamu kurum ve kuruluşlarının performans değerlendirmesini yapma görevi ise sayıştaya verilmiştir.

Neoliberal politikaların yansımalarından birisi de özelleştirmeler ve çeşitli alanlarda neoliberal eksen paralelinde gerçekleştirilen değişim ve dönüşümlerdir. İlgili değişim ve dönüşümlerin somut örneği olarak sağlıkta dönüşüm reformlarını gösterebilmek mümkündür. Bu bağlamda ülke özelinde devletin "sağlık hizmeti üretme olan görevi" ilgili süreç içerisinde "sağlık hizmeti sağlama görevine dönüştürülmüştür" (Zengin, 2012: 6). Ülke özelinde gerçekleştirilen sağlıkta dönüşüm programı kapsamında sağlık bakanlığının düzenleyici işlevi ön plana çıkarılmakta planlayıcı ve denetleyici bir sağlık bakanlığına dönüşüm, sözleşmeli personel, performansa dayalı maaş ve idari-mali özerkliğe sahip sağlık işletmelerine dair tanımlamalar belirginleşmektedir (Ergun, 2010: 122-149).

3.3.2.Kamu Hizmetlerinin Sunumu

1980 sonrasında Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasi dışında alternatif hizmet sunum modellerine de yer verilmiştir. Bu bağlamda özellikle 1980 sonrası neoliberal düşüncenin güçlenen konumu ilgili alanda da dönüşüm ve değişimleri etkileyen ana unsurlardan birisini oluşturmaktadır. Değişimin temel hareket noktaları ise daha etkili, daha verimli ve çağa uygun beklentilerin doğurduğu zorunluluk kaynaklarına dayanan çeşitli hedeflerdir. Kamusal mal ve hizmet, öncelikle bireyin ve bireyler bütünü olarak toplumun farklı alan ve gereklilik seviyelerine sahip ihtiyaçlarının karşılanması hedefine sahiptir. Fakat neoliberalizmle; kamu sektörünün adil, eşit, sosyal hak gibi prensipler etrafında sağlamış olduğu kamusal mal ve hizmetler; özel sektörün serbest piyasa ve dolayısıyla kâr mekanizmasının tekeline doğru esas prensibi sermaye olarak tanımlanan bir kabulle ilerlemektedir. Toplumun

eşitsizlikler üzerine kurduğu varlığının çıkmazlarını ve yaralarını nispeten kapatan kamusal mal ve hizmet sunumu da böylece her birim mal ve hizmetin özel sektör tarafından fiyatlandırılması sürecine girerek, toplumsal eşitsizliği daha belirgin ve daha açık bir konuma çekmektedir. Fiyatlandırma örneğin vergilendirme uygulaması düşünüldüğünde gelire göre değil, birim mal veya hizmetin niteliğine göre her gelir grubundan kişi için 'gelirlerin eşitsizliği' göz ardı edilerek aynı fiyatla sunulabilmektedir.

Kamu hizmeti kavramı organik anlamda bir teşkilat, organizasyon ve örgütü ifade ederken; maddi anlamda, kamu yararının hedeflendiği etkinlikler olarak tanımlanmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2015: 156). Kamu malı ise mülkiyet ve tahsis şartları etrafında açıklanmakta bu bağlamda, kamu tüzel kişisinin mülkiyetinde bulunan ve kamu yararına tahsis edilen mallar olarak ifade edilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2015: 193). Kamu hizmeti ve malının nasıl ve hangi yöntemlerle ne gibi niteliklerin eşliğinde karşılanacağı ise devletlerin, iktidarların takip ettikleri politik değerler dizisi ile yakından ilişkilidir. Örneğin, Türkiye özelinde 1983 sonrası Özal'ın öncülüğünde yükselen neoliberal duruş zamanla devlet-vatandaş ikilisi üzerinde hâkim bir konuma ulaşmaya başlamıştır. Elbette bu durum devletin sağladığı kamu hizmetlerinden uzaklaşarak, minimal devlet prensibi merkezinde hizmetlerin özelleştirilmesiyle hissedilirliğini arttırmıştır (Bozbeyoğlu ve Tılıç, 2011: 93).

Özal hükümeti döneminde neoliberal anlamda öncelikle ve özellikle ekonomik alanda yaşanmaya başlayan değişim/dönüşüm kamu hizmetleri sunumunda da kendisini göstermiştir. İlgili doğrultuda özelleştirmeyle kamu hizmetlerinin özel 'sektör, kişi ve hukukuyla' sağlanması yönteminin giderek belirginleşmesinin önünü açmıştır. Böylece kamu 'hukuku, görevlisi, sektörü' ile sağlanan hizmetlerden uzaklaşma gözlemlenmeye başlamıştır (Karaköse, 2016: 78-80). Özel 'kişi ve hukuk sözleşmeleriyle' kamu hizmetlerinin ilk kez sağlanması 'özelleştirme' kavramının da Anayasaya girdiği 13 Ağustos 1999 senesindeki 4446 kanun numarasıyla Anayasanın 47-125-155 maddelerinde gerçekleştirilen değişikliklerle mümkün kılınmıştır (Ataay, 2006: 52-54; Resmi Gazete, 1999: 16). Bu kapsamda özel kişilerin kamu hizmeti sunma biçimleri 'imtiyaz sözleşmesi, ruhsat, yap-işlet-devret, yap-işlet, kiraya verme, hizmet satın alma, işletme hakkı sözleşmesi, görevlendirme sözleşmesi, iltizam sözleşmesi, kamu istikraz sözleşmesi, emanet, müşterek emanet, kamu-özel ortaklığı' olarak sıralanırken; 'yap-işlet ve yap-işlet-devret' usulleri özel kişilere, özel hukuk

çerçevesinde kamu hizmeti sunma imkânı tanımaktadır (Akıllı, 2013: 94-95; Ataay, 2006: 40-41; Gözler ve Kaplan, 2015: 145-150; Karaköse, 2016: 76-77).

Yap işlet devret usulünün öncülü olarak; Osmanlı devletinde yabancılara tanınan çeşitli üretim, işletme imtiyazları (Haydarpaşa Limanı ve Tramway-Tünel İşletmeleri) gösterilebilir. Fakat kamu hizmeti sunumunda yabancılara sağlanan çeşitli ayrıcalıkların olumlu sonuçlarla neticelendiğini ifade edebilmek güçtür. Örneğin Vagon Li (La Compagnie des Wagons-Lits) şirketine 1882 senesinde İzmir-Aydın-Ödemiş demiryolu inşası karşılığında sağlanan imtiyaza göre, yatırımın şirket tarafından sağlanmasından sonra trenlere eklenecek özel donanım ve lükse sahip ek vagonlarda taşınacak yolcuların ücretleri şirkete ait olacak şekilde bir sözleşme yapılmıştır. Diğer taraftan devlet, geliri şirkete ait olan özel vagonların 'yolcusu olmasa dahi' ücretini şirkete '100 sene boyunca' ödemiştir (Eğilmez, 2017). Daha yakın tarihten yap-işlet-devret usulü ile sağlanan benzer bir örnek verebilmekte mümkündür. İstanbul'da 3. köprü olarak bilinen ve 3 Milyar dolara mal olan Yavuz Sultan Selim köprüsü için devlet 10 sene süresince hem köprü hem 92km otoyol için en az 135bin araç geçişi üzerinden 'hazine garantileri' toplamı olarak yıllık 0.51 milyar dolar, toplamda 5.1 Milyar ödeme gerçekleştirecektir (NTV, 2016; Cumhuriyet, 2016). Hazine garantisi esasen 4749 kanun numaralı 'Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun' beşinci bölüm başlığı altında yer verilen ve kamu kurum ve kuruluşlarının yanısıra yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modellerini de içeren 'hazine garantileri ve garantisiz borçlar için izin alınmasını' düzenleyen sekizinci madde ile şekillendirilmiştir (Resmi Gazete, 2002). Diğer taraftan 2014/6217 sayılı Hazine Müsteşarlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Borç Üstlenimi Hakkında Yönetmeliğin dördüncü maddesi ile yap-işlet-devret ve yap-kirala-devret projelerinde "borç üstlenim taahhüdü verilebileceği" açıkça belirtilmiştir. Böylece yukarıda verilen köprü örneğinde sağlanan hazine garantisini, (kredi-borç) geri ödeme garantisi olarak değerlendirmek mümkündür.

Kamu hizmetlerinin sunumundaki değişime yönelik bir diğer örnek sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi ve sunumu üzerinden verilebilir. Örneğin sağlıkta dönüşüm programı öncesinde merkeziyetçi yapı genel müdürlük ve daire başkanlıkları şeklinde örgütlenirken sağlıkta dönüşüm programı sonrasında merkez teşkilatı hizmet birimleri, sağlık politikaları ve bağlı kuruşlardan oluşmuştur (Arslan, 2015: 45-50).

3.3.3.Yönetim-Siyaset İlişkisi

İdari-siyasi 'ayrım' veya 'birleşmenin' hangi düzeylerde karşılık bulacağını belirleyen pek çok öge bulunmaktadır. Bu ögelere örnek olarak; ülkenin gelişmişlik düzeyi (az gelişmiş-gelişmekte olan-gelişmiş), hâkim din (toplumu yönlendirme ve biçimlendirme gücü anlamında), sermaye (ulusal ve uluslararası sermayenin etkileri), kültür (geleneksel yaşayış, inanış, düşünceden ziyade toplumsal egemenliğin ölçüsü olarak) ve benzerlerini gösterebilmek mümkündür. Yönetim ve siyaseti temsil eden bireyler toplamının, siyasette veya yönetimde 'nasıl, neden ve hangi şartlarda' ilgili kadro ve/veya pozisyonu ele geçirdiği ve/veya hak ettiği süreçler toplamı da yönetim-siyaset ilişkilerinin geleceğini etkilemekte hatta yön verebilmektedir. Zira belirlenmiş bir süre için iktidar yetkileri kendilerine verilen 'seçilmişler', idari kadrolaşmada meritokrasiden uzaklaşarak, süresi çoğunlukla ölüm veya emeklilikle son bulan partizan memurlar aracılığıyla idarenin kullandığı yetkileri dolaylı olarak kullanmaya devam edebilmektedir. Bu durum açıkça toplumun seçilmişlere verdiği temsil etme hakkının illegal kullanımının ispatı niteliği de taşımaktadır. Örneğin ülkemizde; bir yandan 4 milyona (KPSS, 2016) yakın kişi memur kadrosuna atanabilmek için sınavlara girerken diğer yandan siyasi iktidara yakınlık veya benzer nedenlerle KPSS şartı aranmadan sözleşmeli olarak çalışmakta olan 300 bin kişi (KPSS, 2014), sözleşmeli olmaktan çıkartılarak 'memur kadrosuna' sınavsız (KPSS ile atama bekleyenler olmasına rağmen) olarak atanmıştır.

Siyaset-yönetim ilişkisi farklı toplumların, farklı kültürlerin kendilerine has tarihsel arka planlarında yaşanan gelişmelere paralel olarak toplumun yaşamış olduğu değişim ve dönüşümlerin etkisi altında şekillenebilmektedir. Bu bağlamda siyaset-yönetim ilişkisinde öne çıkan ve merkezi olarak değerlendirilebilecek iki düşünce paradigmasından bahsedebilmekte mümkün olmaktadır. İlgili paradigmalar Anglo-Amerikan temsilcisi Wilson ve Kıta Avrupası temsilcisi Weber temelinde biçimlenmiştir (Akbulut, 2005: 16-18). Kamu yönetiminin Wilson'un siyaset-yönetim ayrımı doğrultusunda biçimlenerek ABD'den diğer Avrupa devletlerine aktarıldığı yönündeki genel kabulün aksine Wilson'un yapmış olduğu ayrımın Fransa ve özellikle Almanya kökenli olduğu ileri sürülebilir. Zira Hegel de "Hükümet ve devlet yönetimi, devlet işlerini yürütenlerin, bu konularda karar alıp uygulama tarzını belirleyenlerin, sorumlu kılınacak yurttaşlara buyruk verenlerden ayrılmaları" gerektiğini açıkça belirtmiştir. Böylece Wilson'ın siyaset-yönetim ayrımını ortaya koyarken Hegel'in organik devlet kuramından etkilediği sonucuna ulaşılabilir (Hegel, 1995: 106;

Akbulut, 2005: 19; Saklı, 2013a: 285). Kıta Avrupası ve dolayısıyla Weber bağlamında siyaset-yönetim ayrımı; demokrasi ve bürokrasi arasında yaşanan zıtlığın üzerine kurulmuştur. Öyle ki Weber; yasal-ussal otorite tiplemesinde meşruluk sorununu demokratik-bürokratik taraflar arasında bürokratik tarafın faaliyetlerini arttırmasına bağlamaktadır. Başka bir ifadeyle "Siyasetçinin özsel, bürokratınsa araçsal akılcılığa sahip aktörler olarak görülmesi, Weber'in kapitalist devlet içerisinde siyaset ve yönetim için biçtiği yerin ve rolün belirleyicisidir" (Akbulut, 2005: 139 Bayırbağ ve Göksel, 2013: 157).

Ayrıca siyaset ve yönetim ilişkisinde yaşanan değişim ve dönüşümleri temel olarak üç ana döneme ayırabilmek mümkündür. Bunlar Liberal Dönem (1800-1930), Müdahaleci Dönem (1930-1980), Neo-Liberal Dönemdir (1980- ?). İlgili dönemlere özgü farklılaşmaları bir tablo ile gösterebilmek mümkündür:

Tablo-8 Siyaset Yönetim İlişkisinin Dönüşümü

Dönemler	Siyaset	Yönetim	İlişkinin Şekli	Siyaset-Yönetim İlişkisi
Liberal Dönem (1800-1930)	Parti Siyaseti	Bürokrasi	Kurumsal Ayrılık Temelinde Zıtlaşma Öngörülü	Kurumsal-Biçimsel Ayrılık. Siyasal Alanın Bütünlüğü İçinde İnşa.
Müdahaleci Dönem (1930-1980)	Politika Belirleme Temelinde Parti Siyaseti	Artan Bürokrasi ve Teknokrasi	Zıtlaştırmaları Arttırma Çabaları	Kurumsal-Biçimsel Ayrılık. Siyasal Alanın Genişletilmesi Çerçevesinde Yeniden Yapılanma
Neo-Liberal Dönem (1980-?)	Yönetişimci, Özel Şirket Ağırlıklı Yeni Siyaset	Küçülen, Daralan Bürokrasi	Bütünleşme	Siyasal Alanın Kapsamının Daralması Çerçevesinde Yeniden Yapılanma. Bütünleşerek Piyasalaştırma.

Kaynak: Akbulut. Ö. Ö. (2005). Siyaset ve Yönetim İlişkisi. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Yayın No:327. Ankara. s.231.

Tablodan da takip edilebileceği gibi tarihsel süreçler izlendiğinde kırılma noktalarının ekonomik ani değişimler ve dönüşümlerle veya başka bir deyişle ekonomik krizlerle yakın ilişki içerisinde olduğunu gözlemleyebilmek mümkündür. Ekonomide yaşanan değişim; siyasetin yeni ve ilgili dönemdeki yeni ve ilgili rolünün

genel hatlarını çizerken siyasetse; yönetimin, (bürokrasi) değişen dönemin beklentilerine göre yeni kavramları ile kendini biçimlendirmesini büyük oranda temin etmektedir. Böylece liberal ve müdahaleci dönemde yönetim-siyaset arasında ayrıma dair bir yaklaşım gözlemlenebilirken, neoliberal dönemle birlikte yönetim ve siyaseti bütünleştiren düşünceler benimsenmiştir.

3.3.4.Kamu Yönetimi-Özel Sektör İlişkisi

1980 sonrası kamu yönetimi özel yönetim arasındaki farklılığın belirsizleştiği bir dönemdir. Bu dönemde kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve işleyişi özel sektör yönetimine benzetilmeye çalışılmıştır. Gaebler ve Osborne'un 1992 yılında yayınlanan "Hükümetin Yeniden Keşfi" adlı çalışmasında belirtilen girişimci hükümet, yetki devreden hükümet, pazar odaklı hükümet, müşteri odaklı hükümet, sonuç odaklı hükümet, misyon odaklı hükümet, yönlendirici hükümet gibi 10 unsurda yeni dönemde devleti tanımlamışlardır (Gaebler ve Osborne, 1992). Bu unsurlar aynı zamanda özel sektörde geçerli olan niteliklerdir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı temelde iki özelliğe sahiptir. Birincisi kamu yönetiminin alanının daraltılmasıdır. Yukarıdaki kamu hizmetlerinin sunulmasındaki değişimin anlatıldığı bölüm bununla ilgilidir. İkinci özelliği ise kamu kurumlarının özel sektör gibi yönetilmesidir. 1980 sonrasında toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi özel sektörden esinlenerek kamu kurumlarında uygulamaya konulmuştur.

'Kamu' yönetimi ve 'özel' yönetim; yönetimin iki farklı biçimi olarak değerlendirilebilmekle beraber 'yönetim' kavramı ekseninde çeşitli yönlerden ortak bir payda da buluşabilmektedirler. Ortak paydaya örnek olarak Fayol'un 'Genel ve Endüstriyel Yönetim[70]' adlı eserinde ulaştığı sonuçlar ve tespitler gösterilebilir. Fayol yönetim/işletme tanımlamasını; teknik, ticari, finansal, güvenlik, muhasebe ve yönetimsel/idari aktiviteler/etkinlikler olarak altı başlık altında gruplamış; yönetimin elemanlarını/öğelerini ise planlama, örgütleme/düzenleme, komuta, koordinasyon/eşgüdüm, kontrol olarak sıralamıştır. Fayol'a göre yönetimin/işletmenin genel prensiplerini şu şekilde sıralayabilmek mümkündür:

1-İş Bölümü
2-Yetki/Otorite ve Sorumluluk
3-Disiplin

[70] General and Industrial Management.

4-Komuta/Kumanda Birliği
5-Yön Birliği
6-Bireysel Çıkarların Genel Çıkarlara Göre İkinci Derecede Olması
7-Personel Ödemeleri (Zaman/İş/Parça Oranlı Ücretlendirme, İkramiyeler, Kar Paylaşımları, Mali Olmayan Teşvikler, Refah Yardımları, Çeşitli Ödemeler)
8-Merkezileşme
9-Scalar (Zinciri) Prensibi (Ve Fayol'un 'Gang Plank' Yaklaşımı)
10-Düzen
11-Eşitlik/Adalet
12-Personel Görev Süresinde İstikrar
13-Girişim/İnisiyatif
14-Birlik Güçtür (Esprit De Corps-Takım Ruhu) (Fayol, 1949: 3-107).

Fayol'un ulaşmış olduğu gruplama, yönetim öğeleri ve genel prensipler; kamu yönetimi, özel yönetim ve bu yönetim biçimlerinin ilişkili olduğu özel sektör, kamu sektörü ayrımları tarafından büyük oranda benzer biçimde kullanılmakla beraber uygulanış biçimleri, hedef öncelikleri ve beklentileri noktasında çeşitli farklılaşmalar da barındırmaktadır. Bu bağlamda; kamu kurum, kuruluş vb. üzerinde gerçekleştirilen yönetim 'kamu yönetimiyle' ilişkilendirilirken; işletmeler, şirketler, holdingler vb. üzerinde uygulanan yönetim 'özel yönetim' olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2014: 16). Esas olarak bu tanımlama özel sektör-kamu sektörü arasındaki farklılığın temelini oluşturmakla beraber, hizmet ve mal sunumlarında gerçekleştirilen özel-kamu ayrımının da belirleyicisidir. Kamu sektörü-özel sektör farklılaşmasına hitap eden toplam; yönetim zihniyeti temelinde yaşanan bir ayrımı göstermekle birlikte, her toplumun/kültürün, her kurumun/kuruluşun, her işletmenin farklı yönetim zihniyetleri olduğu sonucuna; kamu sektörünün 'devlet', özel sektörün 'birey' eksenindeki çizgisi dolayısıyla ulaşılabilir (Kaya ve Uysal, 2016: 28-29). Diğer taraftan Frederickson'ın editör olarak yer aldığı bir yayında 'kamu ve özel' farklılıkları üzerinde sağlanan konsensüs; 'çevresel faktörler, organizasyon-çevre işlemleri ve iç yapılar-süreçler' biçiminde üç başlıkta kamu sektörü niteliklerine yönelik olarak özel sektör paralelinde sunulan öneriler/teklifler şeklinde belirlenmiştir:

Başlık	Önerme/Teklif
A-Çevresel Faktörler	Daha az piyasa maruziyeti;

1-Piyasa Maruziyetinin Derecesi	-maliyet düşürmeye, işletme verimliliğine ve etkin performansa daha az teşvik sağlar. -tahsisat verimliliğinin düşmesine neden olur. -piyasa göstergeleri ve bilgilerinin geçerliliğini düşürür.
2-Yasal, Resmi Kısıtlamalar	-Prosedürler üzerinde ve operasyon alanlarında daha fazla sınırlama, zorlama (bu tür seçimleri yaparken yöneticilerin daha az özerkliği). -Resmi özelliklerin ve kontrollerin çoğalma eğilimi. -Daha fazla resmi etki kaynağı ve bu kaynakların daha fazla bölünmesi.
3-Politik Etkiler	-Kararlara ilişkin dışsal ve gayri resmi etkilerin çeşitliliği ve yoğunluğu (pazarlık, kamuoyu, çıkar grup reaksiyonları). -Seçmenlerin desteğine daha fazla ihtiyaç (alıcı grupları, sempatizan otoriteler vs.).
B- Organizasyon-Çevre İşlemleri	
1- Zorlayıcılık (Birçok hükümet faaliyetinin "zorlayıcı", "tekelci", kaçınılmaz doğası)	-Tüketim ve hizmet finansmanına katılımın kaçınılmaz veya zorunlu hale gelmesi muhtemel. (Hükümetin kendine özgü yaptırımları ve zorlayıcı güçleri vardır).
2-Etki Genişliği	-Kamu idarecilerinin eylemlerinin daha geniş anlamda etkisi (Kamu yararı gibi endişe alanları).
3-Kamusal İnceleme	-Kamu görevlilerinin ve eylemlerinin daha fazla incelenmesi.

4-Eşsiz/Benzersiz Halk Beklentileri	-Kamu görevlilerinin daha fazla adalet, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik ve dürüstlükle hareket etmesi yönündeki daha büyük kamu beklentileri.
C- İç Yapılar ve Süreçler	
1-Hedeflerin, Ölçümlerin ve Karar Kriterlerinin Karmaşıklığı	-Hedeflerin ve ölçütlerin daha fazla çeşitliliği ve farklılığı. -Ölçütlerin ve hedef soyutluluğunun, anlaşılmazlığının daha fazla belirsizliği. -Hedeflerin çelişkili/tutarsız olması yönünde daha büyük eğilimler.
2-Otorite İlişkileri ve Yöneticinin Rolü	-Kamu idarecileri için daha az karar alma özerkliği ve esneklik. -Ast ve aşağı seviyeler üzerinde daha zayıf parçalanmış otorite (1-Astlar alternatif otoritelere başvurabilir, 2-Liyakat sistemi sınırlamaları). -Daha fazla eleştiri/teftiş seviyeleri ve resmi düzenlemelerin daha fazla kullanılması. -Tepe yöneticiler için daha siyasi yorumlayıcı rol.
3-Örgütsel Performans	-Daha fazla tedbir, katılık çok daha az yenilikçilik. -Seçimler ve politik atamalar nedeniyle liderlerin ‘sık değişimi’ neticesinde planların uygulanmasında parçalanma ve sonuçsuz bırakılma.
4-Teşvikler ve Teşvik Yapıları	-Etkili ve verimli performans için teşvikler geliştirmede daha büyük zorluklar. -Çalışanlar tarafından maddi teşviklere daha düşük değer biçilmesi.

5-Çalışanların Kişisel Özellikleri	-Hükümet yöneticilerinin bir kısmında, daha yüksek hâkimiyet ve esneklik, başarı için daha yüksek ihtiyaç gibi kişilik özelliklerinde ve ihtiyaçlardaki değişiklikler. -İş memnuniyetini düşürmek ve örgütsel bağlılığı azaltmak (Rainey, Backoff ve Levine, 1976: 236-237).

Çevresel faktörler, organizasyon-çevre işlemleri, içyapılar ve süreçler şeklinde yukarıda betimlenen ‘özel-kamu farklılarına’ dair yapılan tespitleri; Eryılmaz’da benzer biçimde ‘siyasal çevre, kamu-özel yarar, serbestlik, sosyal maliyet, siyasi liderlik, kurumların yapısı ve yöneticilerin motivasyonu, hakemlik, kamu gücü, kuralların yoğunluğu’ olarak ifade etmiştir (Eryılmaz, 2014: 17-23).

Kamu yönetiminin özel sektör şeklinde yönetilmesini yansıtan bir örnek olaraksa il kapsamında görev yapan genel sekreterin (CEO) hastaneleri şirketlerin yönetimine benzer biçimde idare etme amacı taşıyarak hastanelerin kârını yükseltmeye çalışması (Kart, 2013: 126) gösterilebilir. Bu ise yeni kamu işletmeciliğinin izlerine dair somut bir veri olarak takip edilebilir. 2 Kasım 2011 de yayımlanan 663 sayılı kanun hükmünde kararname ile birlikte kamu hastaneleri için verimlilik karnesi (balans skor kart) uygulamaya konulmuştur. Kamu hastanelerinin perfromansını verimlilik üzerinden ölçmeye yönelik bu uygulamada kamu yönetiminin özel sektör yönetimine benzetilmeye çalışıldığına ilişkin bir diğer örnek olarak verilebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bürokrasi kavramının ilk evrelerine dair izleri çok eski tarihlere dayandırabilmek mümkündür. Bu bağlamda prehistorik, antik dönem ve modern dönemde kavram gelişimini olgunlaştırarak ilerlemesine devam etmiştir. İnsanların organize hareket kabiliyeti kazanarak bireysel olarak sonuçlandıramayacağı/yetersiz kalacağı ortak amaçlar edinmesi kavram açısından ilk ışık olarak nitelendirilebilir. Zira birden fazla insanın aynı amaç etrafında yükselen çabaları o insanlar içerisinden grubun büyüklüğüne göre sadece bir veya birkaç kişinin kılavuzluğuna dayanmaktadır. İnsan sayısının artan niceliksel büyüklüğü ve muhtemel amacın/amaçların çok yönlülüğü, ortak hedef için farklı niteliksel ihtiyaçları doğrulamış, böylelikle hiyerarşik olarak nitelenebilecek bir yapıda kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Prehistorik ve antik dönem bürokrasisi elbette 21.yy da kullanılan anlamı karşılamamaktadır. Diğer taraftan ilgili yüzyılda tanımlanan biçimine benzer bazı özelliklere rastlamakta mümkündür. Modern dönemde ise kavramın ilk kez telaffuz edilişi ve hızla gelişimiyle beraber farklı teorilerinde yardımıyla kavram üzerinde farklı açıklamalara ulaşılmaktadır. Özellikle 20.yy son çeyreğinde yeni kamu yönetimi hareketi, yeni kamu işletmeciliği gibi kavramların güç kazanması ile kavramda yeni anlayış içerisinde kendini şekillendirmeye devam etmiştir. Yine aynı çeyrekte küresel olarak 'elektronik, iletişim, ulaşım' gibi alanlarda yaşanan devasa boyuttaki gelişmeler ve bunların ülkeler arası transferi ile birlikte geri dönüşü olmayan farklı bir döneme girilmiştir. Zira ilgili alanlarda yaşanan her türlü gelişme bürokrasinin reformuna başka bir deyişle de idarenin reformuna büyük katkılar sağlamıştır.

Bürokrasi kavramı etrafında gerçekleştirilen tanımlamalar farklı kültürlere, tarihlere ve deneyimlere sahip insanlar tarafından Mevlana'nın fil hikâyesine benzeşen biçimde pozitif ve negatif biçimlerde ele alınmıştır. Bürokrasinin gelişimi göz önüne alındığında pek çok ismi farklı şekillerde anmak mümkünken; Jacques Claude Marie Vincent Gournay bürokrasi kelimesini ilk kez kullanmış oluşuyla, Max Weber ise bürokrasi üzerine yaptığı çalışmalarla geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesine sağladığı katkı anlamında dikkat çekicidir.

Bürokrasinin birincil örneklerine; Sümerlerde rahiplerin tuttuğu ve yazılı kurallar olarak betimlenebilecek verilere yer verdiği kil tabletlerde, Antik Mısırda benzer ihtiyaçlar için rahiplerin kullandığı papirüslerde, Antik Roma da 'Corpus Juris Civilis' da hukukun nasıl uygulanacağına dair kuralların bulunduğu 'institutiones' de,

Antik Çin de memurların yazılı sınavlarla belirlenmesinde açıkça ulaşılmaktadır. Bu bağlamda denilebilir ki; antik dönemler sınırlılığında bürokrasi kavramının çeşitli özellikleri açısından varlığından bahsedilebilir. Dahası antik dönem öncesine ait ve ülkemiz sınırları içerisinde bulunan 'Göbekli Tepe' tapınağında yer alan ambarlar ve yüksek tonajlı sütunların varlığı, birden fazla insanın organize bir biçimde hareketini ve hiyerarşik yapılanmaya benzer bir gelişmeye imkân tanıyan boyutuyla bürokrasiden izler taşımaktadır. Böylece denilebilir ki insanların kümelenmeye (bir araya gelmeye) başlaması ile birlikte bireyin amacı 'toplumun belirlediği' amaca dönüşmeye başlamıştır. Toplumun hedeflediği amaçlar ve ihtiyaçların gerçekleştirilmesinde yer alan farklı görev tanımlı insanlar ise farklı hiyerarşik konumlamalara yerleşmiştir. Başka bir ifade ile ihtiyaç veya amacın gerçekleştirilmesindeki zorluk ve o zorluğu ortadan kaldıran farklı nitelikteki insanlar hiyerarşik manada farklı biçimlerde konumlanmıştır. Nihayetinde 'Göbekli Tepeye' ait gerçeklik kendi içerisinde bürokrasiye dair en eski örnek olarak yorumlanabilir ve bürokrasinin gelmiş ve gelecek olan aşamalarının hangi yönlerde gerçekleşeceğine dair ipuçları sunan bir veri olarak değerlendirilebilir.

Tarım devrimini binlerce sene sonra modern dönem bürokrasinin başlangıcı olarak betimlenebilecek endüstri devrimi takip etmiştir. Devrimin İngiltere'de başlamış olması ilgili döneme ait bürokrasinin de aynı ülkede biçimlenmesini beraberinde getirmiş dahası İngiltere'den yayılmaya başlayan devrim beraberinde bürokrasisini de peşinden sürüklemiştir. Ayrıca devrimle birlikte modern bürokrasi; işe alımlarda sınavların uygulanması, emeklilik, maaş ve belirlenmiş yöntemler/kurallar üzerine yükselen bir eksene kavuşmuştur (Ferguson, 2001: 90-91).

Modern dönem bürokrasiyi 'Kameral, Liberal ve Marksist' teorisyenlere dayanan bir sınıflandırma içerisinde değerlendirebilmek mümkündür. Kameralizm güçlü devlet ve işlevlerini belirlemeye çalışırken ilk kez sistemli bir şekilde devletin idari eylemlerine yönelik araştırmalar yapmıştır (Kalfa, 2011: 406; Heper, 1972: 42). Kameralizmin başlıca amaçlarını; âdem-i merkeziyet üzerine yükselen idarelerin ve kilise otoritesinin temizlenmesi ile bağımsız bir orta-sınıf yaratmak olarak sıralamak mümkündür (Hocaoğlu, 1997: 376).

Liberal bürokrasi çerçevesinde Weber; 'İdeal tip bürokrasi' ve 'Otorite Tipolojisi' ile bürokrasinin kendine has özelliklerini/ilkelerini bütünlük içerisinde sistemleştirmesiyle diğer teorisyenlerden ayrılmaktadır. Weber ideal tip bürokrasiyi hiyerarşik yapı, kariyer, otorite paylaşımı vb. ilkeler üzerine kurarken otorite

tipolojisini ise geleneksel (Patriyarkalizm, patrimonyalizm, gerentokrasi), karizmatik ve rasyonel otorite olarak üç grupta toplamıştır. Robert King Merton bürokrasinin kendine özgü üyeler oluşturduğunu ileri sürdüğü 'Bürokratik Kişilik', Philip Selznick örgüt başarısının sağlanmasında formal-informal katılım, Alvin Ward Gouldner bürokrasinin informal boyutunu sahte-temsili-ceza tanımlamalarıyla 'Bürokrasinin Güçlenmesi' bağlamında Weber'i tamamlayan bir eksende değerlendirmişlerdir. Warren Gamaliel Bennis bürokrasinin zıttı olarak yorumlanabilecek 'Adhokrasi', Michel Crozier bürokrasi tarafından düzenlenmeyen alanların kullanımına dikkat çektiği 'İşlev Bozukluğu-Belirsiz Yetki Alanları' ile Weber'i eleştiren bir konumda yer almışlardır.

Fred Riggs bürokrasinin tarımsal-prizmatik-endüstriyel toplumlardaki aşamalarına değindiği 'prizmatik toplum kuramı', Gaetano Mosca 'yönetici sınıf', Vilfredo Federico Damaso Pareto 'yönetici siyasal elit', Charles Wright Mills askeri-iktisadi-siyasi elit gruplamasına değindiği 'iktidar eliti' teorileri ile belirginleşmişlerdir. Ferdinand Aron ise bir yandan yönetimde oligarşik yapıya dikkat çekerken diğer yandan Mosca ve Pareto'yu yönetici sınıf içerisinde bir sınıf ayrımı yapmadıkları için eleştirmiştir. Robert Michels sistemin karmaşıklığına göre oligarşik yapıya dönüşeceğini belirttiği 'oligarşinin tunç kanunu', James Burnham'sa üretim üzerinde kontrol sahibi olanların iktidarlaşacağını 'yönetsel devrim' teorisi ile ileri sürmüştür. Marksist bürokrasi ise bürokrasiyi egemen sınıfın aracı olarak görmekle beraber Stalin döneminde bürokrasi tahmin edilemeyecek biçimde güç kazanmıştır. Bu gelişme ise söylemin geçerliğinin eylem imkânına kavuşmasına rağmen kendini nasıl yok sayabildiğini göstermesi açısından tarih ve insanlık bağlamında değerli bir deneyimdir.

Ülke sınırlılığında bürokrasi ve idari reform çalışmalarına dair ilk gelişmeleri tarihsel olarak geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen çeşitli yazılı belgelerin bulunduğu dönemlere kadar götürebilmek mümkündür. İlgili bağlamda Fatih Sultan Mehmet'in Osmanlı bürokrasisine yönelik iş bölümleri, görev tanımları gibi alanları düzenlediği 'Kanunname-i Al-i Osman' ve/veya Osmanlının yönetim problemlerinin nasıl ortadan kaldırılabileceğine yönelik tavsiyeler, cevaplar içeren 'Koçi Bey Risaleleri', 'Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar', 'Devlet Adamlarına Öğütler' gibi eserler değerlendirilebilir. Osmanlıda III. Selim ve Nizamı Cedid kavramı ile başlatılabilecek reform adımları II. Mahmut döneminde yeniçeri ocağının kaldırılması, ilköğretimin zorunlu olması, nezaretlerin kurulması gibi gelişmeleri takip etmiştir.

Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı gibi gelişmeleri içine alan ilgili dönemle birlikteyse idari reformların hukuki karşılıklarının oluştuğu gözlemlenebilmektedir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bürokrasi ulus devlet inşasında etkin bir rol üstlenirken, ilk yabancı uzman raporu olan ve 'Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Tetkiki' başlığına sahip -ABD tarafından hazırlanan- Dorr (1933) raporu 'Cumhuriyetin 10.Yılını Kutlayan' Türkiye'ye çeşitli alanlarda önerilerde bulunmuştur. Sonraki yabancı uzman raporu ise İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'deki karayolları ile ilgili yapılan Hilts (1948) raporu olup bu raporu 1963 senesindeki Podol raporuna kadar pek çok rapor takip etmiştir. Raporlar yoğun olarak ABD veya ilişkili olduğu kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmiştir. 1960 sonrası dönemde planlı kalkınmaya geçilerek yabancı raporlarında etkisiyle TODAİE, personel idaresi gibi birimler kurulmuştur. Reform ihtiyacını hem karşılamak hem de mümkün olan en iyi biçimde tespit edebilmek üzere MEHTAP (1963), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971) ve KAYA (1991) gibi çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar ulusal anlamda idari reform hedefiyle çeşitli çalışmalar yapılmış olsa da idari reformların eylemsel sonuca dönüşmesi bağlamında daha çok uluslararası etkilerin yoğunluğundan bahsedilebilir. Öyle ki; ülkede kamu yönetiminin farklı bir bilim alanı olarak gelişmesinin başlangıcı olarak betimlenen ve ulusal ölçekli reform çalışmalarının baş aktörlerinden TODAİE dahi BM'nin destekleriyle çalışmalarına başlayabilmiştir.

Bağımsız bir ülkenin tanımı geleneksel tanımlara ek olarak öncelikli sırada bağımsız ve gelişmiş ülke seviyesinde 'güçlü bir ekonomiye' bağlıdır. Bağımsız olduğunu ileri süren bir ülkenin ekonomik 'bağımlılıkları' o ülkeyi küresel ölçekte uluslararası aktörlerin çok yönlü sömürüsüne imkân sağlayan bir pozisyonda tutar. Bu bağlamda ekonomide tam bağımsızlığın sağlanması yolunda radikal adımlar atılması zorunludur. Aksi takdirde atılan her adım her reform süreci başarısızlıkla er geç buluşmaya mahkûmdur. İlgili yönde öncelikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve benzeri atıl denilebilecek kanunlar hızla modern bürokrasinin gerektirdiği biçimde değişmeli ve Türkiye Cumhuriyetinin kendine has şartlarına özgü ciddi önlemler küresel devlerin muhtemel çeşitli müdahalelerine rağmen hızla atılmalıdır. Başka bir ifadeyle; 21.yüzyılı tanımlayan zamanın hızla tükendiği bir gerçeklikte, Türkiye Cumhuriyeti'nde; 'geçmişin' köhne, atıl ve değişime direnen kişi, kurum, hukuk, yapı, örgüt, sistem, kural vb. ile gelir eşitsizliğinin kişiler, ülkeler, devletler arasında derinleştiği, sürekli olarak ekonomik nedenlere veya hedeflere dayanan dolaylı-

dolaysız savaşların sürdüğü bir panoramaya karşı; hızla ve en ideal şekilde cevap üretebilecek bir yapılanmanın oluşturulması gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kendi özel gerçeklerine has bürokrasi sisteminin ve yine kendi fiziki, siyasi coğrafyasına uygun düzenlemelerin sancılarını çekmektedir. Öyle ki ülke; kendi halkı tarafından tamamıyla bağımsız, uluslararası örgütlerin ve gelişmiş ülkelerin dolaylı-dolaysız baskılarının sebep olduğu etki altında oluşturulmamış bir bürokratik sisteme muhtaçtır. Ülke içinde yapılan hem ulusal hem uluslararası çalışmalar kendi dönemlerinde çeşitli katkılar sunmuş olsalar da ilgili çalışmaların bağımsızlığı ve tam olarak nelere hizmet ettiği başka bir deyişle hizmet önceliğinin neler olduğu onlarca yıl süren çıkmazların ipuçlarını vermektedir.

20. yüzyılın bütününde yoğunlukla da son çeyreğinde küresel ölçekte yaşanan gelişmeler kamu yönetimi düşüncesine de çeşitli düzeylerde yansımış/etkilemiş ve kamu yönetiminde değişim ve dönüşümün önündeki engelleri kaldırmıştır. Küresel ölçekte yaşanan gelişmeler benzer biçimde Türk kamu yönetiminde de değişim ve dönüşüme duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Bu bağlamda Weber'in oluşturduğu bürokrasi modeli katı hiyerarşi, kapalılık, kuralcılık ve değişime direnme problemleri gibi sebepler nedeniyle eleştirilerin hedefi olmuştur. Diğer taraftan eleştirilerin temel çıkış noktasını zamanın yarattığı, farklı ve yeni ihtiyaçlara çözüm üretilmesi noktasındaki yetersizliklere dayandırmak mümkündür. Zira gelinen nokta itibariyle çözümün kavramları 'etkinlik, hız, verimlilik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, liyakat, sonuca odaklılık, yerelleşme, yönetişim' olarak öne çıkmıştır. Yeni olarak betimlenebilecek süreçte yetki ve sorumluluk karmaşalarının olmadığı, toplumun ihtiyaçlarının dikkate alındığı ve en önemlisi değişime kapalı olmayan yönetim örgütlenmelerinin oluşturulması esas hedefler arasına girmiştir.

Öyle ki gerek 24 Ocak kararları gerek özelleştirme ile ilgili atılan adımları bu kapsamda değerlendirebilmek mümkündür. İlgili biçimlendirme ve yön vermenin ise Özal ve Erdoğan hükümetleri döneminde ağırlık kazandığı açıktır. Zira Özal döneminde birinci kuşak yapısal reformlar olarak anılan minimal devlet, devlette küçülme, özelleştirme, deregülasyon gibi kavramlar belirginleşirken; Erdoğan döneminde ise ikinci kuşak yapısal reformlar olarak anılan ve düzenleyici devlet teması altında yerelleşme, düzenleyici üst kurullar (önemli bölümü Ecevit hükümeti döneminde Kemal Derviş ile kurulmuştur), yönetişim gibi kavramlar belirginleşmiştir. İlgili dönemlerde düzenlenen başta yasal ve idari düzenlemeler olmak üzere çeşitli gelişmeler ise birinci ve ikinci kuşak yapısal reformlardan bu bağlamda etkilenmiştir.

Ayrıca geleneksel kamu yönetimi dolayımları olarak belirginleşen; Weber bürokrasi modeli, kamusal mal/hizmet sunumunda kamu merkezlilik, yönetim-siyaset dikotomisi ve dolayısıyla kamu sektörünün de birinci ve ikinci kuşak yapısal reformlardan çeşitli düzeylerde etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır. Zira ilgili dönem sürecinde özel sektörün kamusal mal ve hizmet sunumundaki ağırlığı yap-işlet, yap-işlet-devret gibi usullerle güçlenmiş, yönetim-siyaset arasındaki ayrım yönetimsel seviyede uzlaştırılmaya, ayrım yerine birleştirilmeye çalışılmış, Weber bürokrasisindeki katı, hiyerarşik, merkeziyetçi, kapalı ve girdi odaklılık yerini esneklik, yerelleşme, yönetişim, verimlilik, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve çıktı-sonuç odaklılığının yanında memnuniyet ve güven gibi unsurlara bırakmıştır. Ayrıca ikinci yapısal reformlar kapsamında yukarıda hedeflenen niteliklere ulaşabilmek amacıyla bürokrasinin azaltılması doğrultusunda 2008 senesinden itibaren bazıları halen devam eden sekiz proje gerçekleştirilmiş neticelenen ve devam eden projeler toplamında gelinen aşama itibariyle ise:

1- 2 Yönetmelik ve 2 Tebliğ yayımlanmış,
2- 348 Yönetmelikte değişiklik yapılmış,
3- 3148 belge başvurulardan kaldırılmış,
4- İstenilen 7606 belge için mevzuat dayanağı oluşturulacağı bildirilmiş,
5- 215 belgede noter onayı kaldırılmış,
6- 82 hizmette yetki devri yapılmış,
7- 88 hizmet elektronik ortama taşınmıştır (İGB, 2017b).

1980 öncesi Türk kamu bürokrasisinin işleyişine ilişkin elde edilen bulguları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Geleneksel kamu yönetiminin; yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite hiyerarşisi, yönetimin yazılı belgelere dayanması, gayrişahsilik, uzmanlaşma, kariyer yapısı, kurallar sistemi, kamu ve özel hayatın ayrışması vb. niteliklerini Türk kamu yönetiminde de çeşitli düzeylerde tespit edebilmek mümkündür.

Özellikle DMK Weber'in bürokrasi ve memuriyetle ilgili görüşlerini yansıtıcı nitelikte düzenlenmiştir. Kanunun 3. Maddesinde belirtilen liyakat, tarafsızlık ve kariyer ilkeleri bu kapsamda değerlendirilebilir.

1980 öncesi dönemde merkezi yönetimin düzenlenmesine yönelik hazırlanan çalışmalar arasında yabancı uzman raporları, MEHTAP ve İdari reform danışma kurulu raporunu saymak mümkündür.

1961 Anayasasıyla sosyal devlet ilkesi doğrultusunda kamu hizmetleri (sağlık, eğitim, konut vb.) birer anayasal hak olarak vatandaşa bürokrasi eliyle sunulmuştur. Buna dayanarak devlet kamu hizmetlerinin niceliksel yönüyle ilgilenmiş ve birçok yeni kamu kurumu kurmuş ve personel sayısını arttırmıştır, sonuç: devletin büyümesidir.

1980 öncesi yönetim ve siyaset ilişkisi bakımından tek tip bir ilişkiden söz edilemez. Örneğin 1923-1950 arası iktidarda olan CHP döneminde siyaset ve bürokrasi arasında önemli bir çatışma gözlemlenmemiştir. Bürokrasi siyaset kurumunada hâkim olmuştur. Bu bağlamda bu dönem için siyaset-yönetim birlikteliği kavramını kullanmak daha doğrudur. Türkiyede yönetim ve siyaset ayrımı gerçekte DP iktidarıyla 1950 sonrası başlamıştır.

1980 öncesi dönemde kamu yönetimi Weberyen ilkeler etrafında yapılanmış ve bu nitelikte bir işleyişe sahiptir. Buna bağlı olarak kamu yönetimi ve özel sektör yönetimi arasında net bir farklılıktan ve sınırlardan söz etmek mümkündür. Kamu yönetimi merkeziyetçi, katı, bürokratik ve kapalı bir izlenim sunmaktadır. Özel sektör ise verimlilik, etkinlik, etkililik gibi ilkeler etrafında yönetilmekte ve esnek, ademi merkeziyetçi bir yapı sunmaktadır.

1980 sonrası Türk kamu bürokrasisinin işleyişine ilişkin elde edilen bulguları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türk kamu bürokrasiside 1980 sonrasında yapısal ve işlevsel olarak değişime uğramıştır. Katı merkeziyetçi, kuralcı örgütsel yapı ve işleyiş yerine ademi merkeziyetçi, esnek, misyon odaklı bir işleyişe kavuşmuştur.

1980 sonrası dönemimn temel özelliği, neoliberalizm, devletin küçültülmesi, küreselleşme, yerelleşme ve yeni kamu işletmeciliği reformlarıdır.

Devletin küçültülmesine yönelik olarak kamu kurumlarında birleştirmelere gidilmiş ve KİT'lerin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. 1980 sonrası dönemin temel reform metinleri 1991 yılında yayınlanan KAYA raporu ve 2002 sonrası yayınlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim"

başlıklı çalışma ve bu çalışmaya dayanılarak hazırlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanun (5227 Sayılı kadük kanun) Tasarıdır”.

KAYA raporu MEHTAP raporunun devamı bir izlenim sergilerken değişimin yönetimi için yönetimde değişim ve kamu yönetimi temel kanunu tasarısı dönemin dinamiklerini yansıtıcı niteliktedir.

Bu dönemdeki idari reformun konusu bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması, kamu yönetiminde açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliği, ademi merkeziyetçiliği sağlama, vatandaş devlet ilişkilerinde güveni tesis etme ve bilgi iletişim teknolojilerinden daha fazla yararlanma olarak sıralamak mümkündür.

Kamu yönetiminde açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamaya yönelik atılmış en önemli adım 2003 yılında yasalaşan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

5018 sayılı kanunla birlikte Türkiye de bürokrasinin hesapverebilirliği yanında kamu kurumlarında stratejik plan ve performans programı yapım süreci başlamıştır. Her iki düzenlemede Türk kamu yönetimini özel sektör yönetimine yaklaştırmış, planlama ve bütçeleme arasında bir bağ kurmuştur.

1980 sonrasında Türkiyede kamu hizmetlerinin sunumunda da bir dönüşümden söz etmek mümkündür. Kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörden daha fazla faydalanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda yap-işlet-devret, yap-işlet-kirala, ihale, imtiyaz, kamu özel ortaklığı gibi hizmet modellerine daha fazla yer verilmiştir. Söz konusu süreç kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, etkililik gibi amaçlar öncelenmiş buna karşın kamu yararı amacı bir yana itilmiştir.

Kamu hizmetlerinin sunumundaki yakınlaşmaya paralel olarak kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve işleyişinde de özel sektör model olarak alınmaya başlanmıştır. İki yönetim arasındaki sınırlar belirsizleşmiştir. Kamu yönetimi daha fazla piyasa odaklı, sonuç odaklı, müşteri odaklı ve misyon odaklı bir görünüm sergilemektedir. Bu çerçevede toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, stratejik yönetim ve performans yönetimi kamu yönetiminde de uygulamaya konulmuştur.

Sonuç olarak çalışmanın “1980 sonrası geleneksel kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün, Türk kamu yönetiminde (bürokrasisi) yaşanan gelişmelere; başta idari reformlar olmak üzere yön verdiği, biçimlendirdiği” şeklindeki hipotezin doğrulandığını söyleyebilmek mümkündür.

EK

3 Mayıs 2011 tarihinde resmi gazetede yayınlanan ve altı ay süre ile geçerli olan yetki kanunu ile sırasıyla bürokraside reforma kaynaklık eden şu kararnameler çıkarılmıştır:

KHK/632/ 27954(1) Sözleşmeli Personel Pozisyonunda Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Hakkında,
KHK/633/ 27958(2) Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/634/ 27958 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/635/ 27958 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/636/ 27958 Çevre, Orman Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/637/ 27958 Ekonomi Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/638/ 27958 Gençlik Ve Spor Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/639/ 27958 Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/640/ 27958 Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/641/ 27958 Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/642/ 27958 Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi İle Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/643/ 27958 3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun ve KHK Değişiklik Yapılması,
KHK/644/ 27984(3) Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/645/ 27984 Orman Ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/646/ 27990(4) Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla,
KHK/647/ 28000(5) TSK Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair,
KHK/648/28028(6) Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/649/28028 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,
KHK/650/28037(7) Adalet Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişikliği,

KHK/651/28038(8) Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/652/28054(9) Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,

KHK/653/28057(10) Ekonomi Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/654/28081(11) Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/655/28102(12) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,

KHK/656/28103(13) Türk İş Birliği Ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,

KHK/657/28103 Orman Ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/658/28103 Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş Ve Görevleri Hakkında,

KHK/659/28103 Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin,

KHK/660/28103 Kamu Gözetimi, Muhasebe Ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,

KHK/661/28103 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/662/28103 Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/663/28103 Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,

KHK/664/28103 Atatürk Kültür, Dil Ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat Ve Görevleri Hakkında,

KHK/665/28103 Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK Değişiklik,

KHK/666/28103 Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun Ve KHK'larda değişiklik.

KAYNAKÇA

Abadan, N. (1961). *Woodrow Wilson Seçme Parçalar*. Yenilik Basımevi. İstanbul.

AB, (2017). *SIGMA*. Republic of Turkey Ministry for Eu Affairs. http://www.ab.gov.tr/?p=5256&l=2 adresinden alınmıştır.

AB Bakanlığı, (2011). *Siyasi Reformlar-1.No:4*. T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. Ankara.

AB Bakanlığı, (2017a). *Katılım Müzakereleri*. http://www.ab.gov.tr adresinden alınmıştır.

AB Bakanlığı, (2017b). *Siyasi Reformlar-1*. Avrupa Birliği ile Katılım Müzakerelerinin Başladığı Tarihten Öncesi ve Sonrası Dönemler Açısından Türkiye'nin Gerçekleştirdiği Siyasi Reformlar. http://www.ab.gov.tr adresinden alınmıştır.

AB Genel Sekreterlik, (2007). *Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri.* Dumat Ofset Matbaası. ISBN 978-975-19-4099-5.Ankara.

ABYKP, (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).* DPT. Yayın No:2174. Ankara.

Acun, F. (2007). Osmanlı'nın Torunları Cumhuriyet'in Çocukları: Osmanlıdan Cumhuriyet'e Değişme ve Süreklilik. *Süleyman Demirel Üniversitesi-Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi.* Sayı:15. s.39-64. Isparta.

Akbıyıklı, R. ve Koç, S. (2016). Frederick Winslow Taylor ve Henri Fayol'un Yönetim Modellerinin Günümüz İnşaat Yönetim Prensipleri ile Karşılaştırılması-Sakarya İli İncelemesi. *İleri Teknoloji Dergisi.* Cilt-5.Sayı-2.s.14-20.

Akbulut, Ö. Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi.* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Yayın No:327. Ankara.

Akbulut, Ö. Ö. (2007). Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt-16. Sayı-1.s.7-29.

Akbulut, Ö. Ö. (2014). Kapitalizm ve Uluslaşma. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-47. Sayı-3.s.19-42.

Akçakaya, M. (2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Özel Sayı.* s.275-295.Ankara.

Akçay, E.,Argun. Ç. ve Akman, E. (2011). AB'nin Tarihsel Gelişimi ve Güvenlik Politikası. Süleyman Demirel Üniversitesi. *Vizyoner Dergisi.* Cilt-3. Sayı-4.s.117-131. Isparta.

Akdoğan, A. A. (2007). Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-40.Sayı-4.s.21-44.

Akgün, S. (1980). Türkçe Ezan. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi.* Cilt: 13. Sayı: 24.s.105-113.DOI: 10,1501/Tarar_0.000.000.031. Ankara.

Akgün, S. (2009). Ellinci Yılına Yaklaşırken 27 Mayıs ve Getirdiği Anayasaya Kısa Bir Bakış. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi.* Sayı-43.s.407-454.Ankara.

Akhenaten's Religions, (2015). http://www.ancientegyptonline.co.uk/ akhenaten. html.adresinden alınmıştır.

Akıllı, H. (2013). Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine: Yasal Serüven*. Sayıştay Dergisi.* Sayı-89.s.91-114.

Akıncı, A. (2013). Türk Siyasal Hayatında 1980 Sonrası Darbeler ve E-Muhtıra. *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* Aralık-2013, Cilt-15, S-2, s.39-58). Edirne.

Akıncı, A. (2014). Türkiye'nin Darbe Geleneği: 1960 ve 1971 Müdahaleleri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi.* Nisan 2014. 9(1).s.55-72. Eskişehir.

Akıncı, E. G. (2011). *Türkiye'de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Akkaya, B. (2013). Geçmişten Günümüze Türk Polis Teşkilatında Rütbeler. *Turkish Studies-International Periodical for The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*. Volume 8/5Spring2013. Ankara.

Aksoy, A. Ş. (1998). Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-27.Sayı-2.s.3-23.

Akşin, S. (1970). Birinci Meşrutiyet Meclis-i Mebusan. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.* Cilt-25. Sayı-1.Yayın Tarihi: 1970.

Akşin, S. (1992). Sened-i İttifak ile Magna Carta'nın Karşılaştırılması. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi.* Cilt: 16. Sayı: 27. S.115-123.

Aktan, C. (1995). Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi.* 1995/ Mart, 28/1. Ankara.

Aktan. T. (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-9.Sayı-3.s.3-24.

Aktel, M. (2001). Küreselleşme ve Etki Alanları. *Süleyman Demirel Üniversitesi. İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Cilt-6, S-2, s. 193-202. Isparta.

Aktel, M. (2015). Kameralizmi Anlama Çabası. *MAEÜ Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt:7. Sayı:12.83-98.

Akyıldız, A. (1995). Tanzimat Döneminde Belgelerin Şekil, Dil, ve Muhteva Yönünden Geçirdiği Bazı Değişiklikler (1839-1856). *Osmanlı Araştırmaları XV.* İstanbul.

Akyıldız, A. (1998). Sened-i İttifak'ın İlk Tam Metni. *İslam Araştırmaları Dergisi.* Sayı:2. 209-222. İstanbul.

Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İletişim Yayınları. İstanbul.

Akyıldız, F. (2012). Governance As An Interdisciplinary Common Study Area and A Separation Point: Transformation of Political Power in Turkey. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi.* The Journal of İnternational Social Research. Cilt-5. Sayı-21.s.249-260.

Akyılmaz, G. (2004). Osmanlı Devletinde Yönetici Sınıf-Reaya Ayrımı. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*: Haziran-Aralık 2004, Cilt 8, Sayı 1-2.

Albrow. M. (1970). *Key Concepts in Political Science-Bureaucracy*. London: Palgrave Macmillan.

Alganer, Y. (2007). Avrupa'da Birlik ve Bütünleşme Hareketleri. *Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt-23, Sayı-2.

Alp. S. (2009). Refah Devletinin Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör. *Maliye Dergisi.* Sayı-156.s.265-279.

Altan, Y. (1998). *Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Dönemi Reform Çabaları ve Osmanlı Kamu Yönetimi Teşkilatı.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi. Isparta.

Ateş, H. ve Çöpoğlu. M. (2015). Kamu Yönetimi ve Çalışma Hayatında Esneklik. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi.* Cilt-10. Sayı-1.s.97-113.

Altınkaş, E. (2012). Cumhuriyetin İlk Yıllarında İki Demokrasi Deneyimi TpCF ve SCF. İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi. Türk Dünyası Kırgız-Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü. *Akademik Bakış Dergisi.* Sayı-29.s.1-16. Celalabat.

Altun, M., Sayer. A. Ve Barutçu. A.(2013). Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar. *Sayıştay Dergisi.* Sayı-91. Ekim/Aralık 2013. Ankara.

Altunok, M. (2011). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* 2011, C. 16,S.231-252. Isparta.

Altuntek, S. (1993). İlk Türk Matbaasının Kuruluşu ve İbrahim Müteferrika. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi.* Cilt-10. Sayı-1.Temmuz/1993. s.191-204.

Ancient Egypt, (2015). http://historylink101.com/n/egypt_1/ religion_role _of_ pri est.htm adresinden alınmıştır.

Ankara Barosu, (2015). Belgeler.http://www.ankarabarosu.org.tr /Siteler/ abihm. Org /belgel er.htm adresinden alınmıştır.

Anonim, (2011). *Dünya Savaş Tarihi: İmparatorluk Çağı 1776-1914 Teçhizat-Savaş Yöntemleri-Taktikler.* İstanbul: Timaş Yayınları.

Ar, A. F. (1986). Fransa ve Türkiye'de Yönetici Yetiştiren Başlıca Kurumlar-ENA, IIAP, ve TODAİE. *Amme İdaresi Dergisi.*19/4..s.13-24.

Ar, A. F. (1988). Organizasyon ve Metot Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi.*21/2.s.21-36.

Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının 'Yeni' Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-39. Sayı-2.s.51-69. Ankara.

Araza, A. ve Aslan, G. (2014). Post-modernizm ve Post-bürokratik Örgüt Formları. İstanbul Ticaret Üniversitesi. *Sosyal Bilimler Dergisi.* Sayı-25.s.37-62.

Aron, R. (1972). *Progress and Disillusion-The Dialectics of Modern Society.* Great Britain: Penguin Books.

Aron, R. (1973). *Sınıf Mücadelesi-Sanayi Cemiyeti Üzerine Yeni Dersler.* (Çev. Güngör. E.).İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.

Arora, N. (2011). *Political Science.* New Delhi: Tata McGraw Hill Education Private Limited. Chapter-13.

Arslan, G. (2015). *Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Sağlık Hizmetlerinin Etkinliği ve Kalitesi Açısından Sağlıkta Dönüşüm.* Cumhuriyet Üniversitesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Arslan, N. (2005). İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. İstanbul Üniversitesi-*Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.* No:33. 2005. s.188-208. İstanbul.

Arslanel, M. N. ve Eryücel. E. (2011). Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Cilt-15. Sayı-2.s.1-20.

Aslan, O. E. (1998). Devlet Planlama Teşkilatı 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi.* Mart 1998. 31/1. Ankara.

Asunakutlu, T. ve Çoşkun, B. (2005). Frederick Winslow Taylor ve Fizyolojik Örgüt Kuramı. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.* Sayı-10.s.157-176.

Ataay, F. (2006). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması-Türkiye'de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler.* De ki Basım Yayım. Ankara.

Ataay, F. ve Acar, E. (2008a). Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme. *İktisat Dergisi.* Sayı-500.s.30-38.

Ataay, F. (2008b). *Neoliberalizm ve Muhafazakâr Demokrasi-2000'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal Değişimin Dinamikleri.* Deki Yayınları. Ankara.

Ataay, F. (2008c). İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları. *Memleket Siyaset Yönetim.* Cilt-3. Sayı-6.s.22-38.

Ataay, F. (2008d). Sağlık Reformu ve Yurttaşlık Hakları. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-41. Sayı-3.s.168-184.

Ataay, F. (2011). Devlet Hastaneleri İçin Yeni Bir Model: Kamu Hastane Birlikleri. *Sağlık-Sen Dergisi.* No:16.s.18-27.

Ateş, H. (2013). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Çoşkun (Ed.). *Postbürokratik Kamu Yönetimi* (s.85-108). Seçkin Yayıncılık. Ankara.

Avrupa Komisyonu, (2009). *Impact Assessment Guidelines.*Sec (2009) 92. http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf adresinden alınmıştır.

Aydın, B. (2007). Divan-ı Hümayun Tercümanları ve Osmanlı Kültür ve Diplomasisindeki Yerleri. *Osmanlı Araştırmaları XXIX.* İstanbul.

Aydın, D. G. (2010). Kapitalizmde Bireyin Sorgulanması: Yabancılaşma ve Demir Kafes. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-43. Sayı-2.s.17-32.

Aydoğanoğlu, E. (2011). *Emek Sürecinin Dönüşümü.* Kültür Sanat Sendikası. Boramat Matbaa. Ankara.

Ayhan, B. ve Üstüner, Y. (2010). Merkez Bankalarının Bağımsızlığı Ekseninde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-43.Sayı-1.s.57-80.

Aykaç, B. ve Altunok, H. (2014). Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik. *İGÜSBD.* Cilt: 1, Sayı: 1, 2014/Haziran.

Aytaç, K. (1967). Türkiye'de Eğitim Sistemi ve Eğitim Seviyesi. *Araştırma Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Felsefe Bölümü Dergisi*. Cilt: 5 Sayı: 0 Sayfa: 241-271 DOI: 10.1501/Felsbol_0000000049. Ankara.

Aytuğ, H. K. (2016). Avrupa Müzakere Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması. *The Journal of Academic Social Science Studies, International Journal of Social Science.* Doi number: 10.9761/JASSS3447 s. 129-145.

Başbakanlık, (2003a). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1- Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2003b). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2004a). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 3- Mahalli idareler Kanun Tasarıları.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2004b). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 4- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2004c). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 5- Sayıştay Kanunu Taslağı.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2004d). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 6- Dernekler Kanunu ve Vakıflar Kanunu Tasarısı Taslağı.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2004e). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 7- Gelir idaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2004f). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-1. Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Ankara.

Başbakanlık, (2004g). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-2. Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Ankara.

Başbakanlık, (2004h). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-3.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Ankara.

Başbakanlık, (2004i). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-4. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. ISBN: 975-19-3752-3. Ankara.

Başbakanlık, (2005a). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 8- Türkiye'de Yönetimler Arası Mali ilişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2005b). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 9- Sosyal Güvenlik Reformu: Sorunlar ve Çözüm Önerileri.* T. C. Başbakanlık. Ankara.

Başbakanlık, (2005c). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-5. Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Ankara.

Başbakanlık, (2005d). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-6. Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik-II.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. ISBN: 975-19-3837-6. Ankara.

Başbakanlık, (2006a). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-7. Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Ankara.

Başbakanlık, (2006b). *Kamu Yönetiminde Bürokrasinin Ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-8. Başbakanlıkta Avrupa Birliği Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması.* T.C. Başbakanlık- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. ISBN: 975-19-3961-5. Ankara.

Başbakanlık, (2016). *Başbakanlık Kamu Diplomasisi Koordinatörlüğü.* http://kdk. gov.tr/sayilarla/turkiyenin-imfye-olan-borcu-bitti/18 adresinden alınmıştır.

Başbakanlık, (2017). T. C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. *Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması Çalışmaları.* http://www.igb.gov.tr adresinden alınmıştır.

Bayır, Ü. E. (2016). *Kamu Örgütlenmesindeki Değişim ve Dönüşüm.* Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. http://www.igb.gov.tr adresinden alınmıştır.

Bayırbağ, M. K. ve Göksel. A. (2013). *Kamu Yönetimi. Siyaset Bilimi Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler.* (Haz. Atılgan. G. ve Aytekin. A.). Yordam Kitap. İstanbul. s.153-170.

Bayraktar, C. (2012). Keynes ve Refah Devleti. *Celal Bayar Üniversitesi-Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt-10.Sayı-2.s.247-261.

BBYKP, (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).* DPT. Yayın No:1974. Ankara.

Beat, M. (2015). *A Collection Of Maps On Religion Found.* http://maps. Unomaha. Edu/ Peterson/geog1000/MapLinks/ReligionMaps. html adresinden alınmıştır.

Berkeley, (2015). *Weber Legitimacy: The Types Of Legitimate Domination.* http://burawoy. berkeley.edu/Reader.102/Weber.Legitimacy.pdf adresinden alınmıştır.

Berkes, N. (2002). *Türkiye'de Çağdaşlaşma.* Yapı Kredi Yayınları. Ankara.

Berkman, Ü. (1988). Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt-43. Sayı-3.s.58-76. Ankara.

Bıçkı, D. ve Sobacı, M. Z. (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak. *Yönetim Bilimleri Dergisi.* Cilt-9. Sayı-2.s.215-234.

Bilgiç, V. K. (1998). Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt-7. Sayı-2.s.27-35.

Bilton, C. (1999). *The New Adhocracy: Strategy, Risk And The Small Creative Firm*. Warwick: Centre For Cultural Policy Studies.

Bio, (2015). *Biography of Frederick I.* http://www.biography.com/people/frederick-i-9301718 adresinden alınmıştır.

Birecikli, İ. (2008). Yüzüncü Yılında II. Meşrutiyet'in İlanı Üzerine Bir İnceleme. *Akademik Bakış.* Cilt:2. Sayı:3. s. 211-226. İstanbul.

Birecikli, İ. (2011). Amerika'nın kuruluşu ve ABD-Avrupa ilişkileri (1776-1876). *History Studies ABD ve Büyük Ortadoğu İlişkileri Özel Sayısı*/ Relationships of the USA and The Great Middele East Special Issue.

Birleşik Devletler Enformasyon Ajansı, [USİA]. (1997). *ABD'nin Portresi.* Chicago: United States Information Agency.

Blein, A. (2011). *Ottoman Ulema, Turkish Republic: Agents of Change and Guardians of Tradition.* Stanford University Press. CA.

BLS, (2017). *The Bureau of Labor Statistics Tracks Consumer Price Data.* https://www.bls.gov adresinden alınmıştır.

Bobbio, N. (1962). Gaetano Mosca and The Theory of The Ruling Class. Vol 15, No 60. *Pls Quarterly Review*. ISSN 2037-3643.

Bocutoğlu, E. ve Dinçaslan. M. (2014). 1925- 1950 Döneminde Türk Havacılık Endüstrisi ve İkinci Dünya Savaşı Sonrası Konjonktürün Türk Havacılık Endüstrisine Etkileri. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü-Sosyal Bilimler Dergisi.* 2014/Bahar. Sayı-7.s. 157-174. Trabzon.

Bozbeyoğlu, A. Ç. ve Tılıç, H. R. (2011). Türkiye'de Değişen Nüfus Bilgi Sisteminin Kamu Yönetimine Katılan ve Kamu Hizmetlerinden Faydalanan "Vatandaşla" İlişkisi. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-44. Sayı-1.s.89-112.

Bozkurt, B. (1993). Maastricht Anlaşması ve Avrupa Bütünleşmesi. *Amme İdaresi Dergisi.* Mart/1993. Sayı-26/1.s.7-26. Ankara.

Bozkurt, V. (1998). Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyasal Elit Halk İlişkileri: 1923-1960. *Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi.* ISSN: 1300-4174. Sayı:23-24.s.3571-3583.Ankara.

Börekçi, Ü. A. (2013). Siyaset, Medya ve Ordu Üçgeninde 27 Mayıs Atmosferi: "Karanlığa Direnen Yıldız" Üzerinden Bir Bakış. *Turkish Studies* -

International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 8/9 Summer 2013. p. 1913-1932. Ankara.

Bureaucracy, (2015). http://www.etymonline.com/index.php?term=bureaucracy adresinden alınmıştır.

Bureaux, (2015). https://translate.google.com.tr/#tr/fr/b%C3%BCrolar adresinden alınmıştır.

Burnham, J. (1941). *The Managerial Revolution: What is Happening in the World.* New York: John Day Company.

Butler, M. (1994). *Libraries as User-Centered Organizations: Imperatives For Organizational Change.* New York: The Haworth Press. Inc.

Bülbül. D. (2000). Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkilerinde İdari ve Mali Paylaşım. *Sayıştay Dergisi.* Sayı-39. s.67-77. Ankara.

Bülten, (2014). *Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Bülteni.* Sayı-34, s.1-6. İstanbul.

Büyükbuğa, B. (2007). *Üst Kademe Yöneticilik kavramı ve Türkiye'deki araştırmalar üzerine bir inceleme.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara.

Canatar, M. ve Baş, Y. (1998).*Şurayı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi.* Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi. Sayı:9. s.111-148. DOİ:10.1501/OTAM_0000000265. Ankara.

Canman, D. (1985a). Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları. *Amme İdaresi Dergisi.* 1985/Mart. 18/1.s.3-23. Ankara.

Canman, D. (1985b). Yirminci Yılında Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi.* 1985/Mart. 18/1.s.3-26. Ankara.

Ceridei Resmiye, (1337). *Teşkilatı Esasiye Kanunu.* Kanun No:85. 1-7 Şubat 1337. 3. Tertip Düstur (1921), Cilt: 1, s. 196.

Cevizci, A. (2010). *Felsefe Sözlüğü.* İstanbul: Paradigma Yayıncılık.

Civil War Trust, (2015). *North and South: Different Cultures, Same Country.* http:// www. civilwar. org /education/history/civil-war-overview/northandsouth.html adresinden alınmıştır.

Cliff, T. (1990). *Rusya'da Devlet Kapitalizmi.* İstanbul: Metis Yayınları.

Colonies Index, (2015). *American Colonies Index-First 13 Colonies.* http://www. landof thebrave. info /13-colonies-list. htm adresinden alınmıştır.

Corpus Iuris Civilis. (2015). https://legacy. fordham. edu/halsall/source/cjc-marriage. asp. adresinden alınmıştır.

Coşkun, S. (2003). Toplam Kalite Yönetimi ve Yönetim Teorisi. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-36. Sayı-4.s.55-68.

Coşkun, S. (2011). Stratejik Yönetim ve Toplam Kalite Yönetimi: Benzerlikler, Farklılıklar ve Kamu Yönetimi İçin Çıkarımlar. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt-44. Sayı-2.s.43-69.

CSC, (2017). *Civil Service Commission.* http://civilservicecommission. independent. gov. uk/ adresinden alınmıştır.

Cumhuriyet, (2016). *Yavuz Sultan Selim'i Devlet İhya Edecek.* 8 Mart 2016. www.cumhuriyet.com.tr adresinden alınmıştır.

Çakır, M. (2013). Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. *Tarih Okulu Dergisi.* Yıl 6, Sayı XVI, s. 627-640.İzmir.

Çakmak, F. (2015). Halkevlerinin Kapatılması ve Cumhuriyet Halk Partisi Mallarına El Konulması. *History Studies.* Volume 7. Issue 3.s.1-21.

Çalık, Z. (2016). Küreselleşmenin Ulus Devlete Etkileri. *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Sayı-3. s.13-26.

Çapar, S. (2009). Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu. *Türk İdare Dergisi.* Sayı-462.

Çapar, S. (2011). Osmanlı Taşra Yönetiniminin Evrimi. *İdarecinin Sesi Dergisi.* Mayıs-Haziran. Sayı-145.

Çarıklı, O. (2010). Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü.* Sayı-12.s.95-122.

Çelebi, A. K. ve Kovancılar. B. (2012). Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi.* Cilt-19. Sayı-1.s.1-18.

Çetin, N. (2015). Balkan Savaşlarının Karadeniz Bölgesindeki Toplumsal Yansımaları ve Bölgeden Orduya Yapılan Yardımlar (1912 – 1913). *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi* Journal Of Modern Turkish History Studies XV/30 (2015-Bahar/Spring), ss.79-98.

Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetsel İşlevi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi.* Cilt:3. Sayı:2.75-102.

Çımrın, F. (2009). Küreselleşme, Neo-Liberalizm ve Refah Devleti İlişkisi Üzerine. *Muğla Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Güz, S-23. 195- 204.

Çırakman, B. (1976). Kamu Hizmeti. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-9.Sayı-4.s.75-94.

Çoşkun, B. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi.* Eylül-2005.s.13-47. Ankara.

Çoşkun, S. (2013). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Çoşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı* (s.67-83). Seçkin Yayıncılık. Ankara.

Çukurçayır, M. A. (2014). Çağdaş Kamu Yönetimi-I. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim* (s.257-274). Nobel Yayınları. Ankara.

Çulpan, R. (1976). Çevresel Etkenler ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi*. Aralık/1976. Sayı-9/4.s.112-125. Ankara.

DBYKP, (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).* DPT. Yayın No:1664. Nisan/1979. Ankara.

DEA Rehberi, (2007). *Düzenleyici Etki Analizi Rehberi-Sekizinci İlke.* Genelge 2007/6. Resmi Gazete. Sayı: 26482.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa, (1969). *Devlet Adamlarına Öğütler. Osmanlılarda Devlet düzeni.* (Der. Ve Çev. Uğural. H. R.). Türk Tarih Kurumu Basımevi. Ankara.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa, (1987*). Devlet Adamlarına Öğütler. "nesâyih'ül – vüzerâ v'el-ümera"* (Der. Ve Çev. Uğural. H. R.). Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları:710. Acar Matbaacılık. İstanbul.

Demir, F. (2011). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu. *Celal Bayar Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Yönetim ve Ekonomi Dergisi.* Cilt-18.Sayı-2.s.63-84.

Demir, F. (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi. *Sosyal Bilimler Dergisi.* Sayı-30.s.107-120.

Demirbaş, O. (2005). Türkiye'de Cumhuriyet Fikrinin Oluşumu. *İstanbul Üniversitesi Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları Dergisi.* Sayı-8. s.31-60. İstanbul.

Democracy Ranking, (2014). *Press Release for the Democracy Ranking 2014* http:// demo cracy ranking.org/?page_id=831 adresinden alınmıştır.

Denhardt, J.V. ve Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service-Serving, Not Steering.* M.E. Sharpe. New York.

DETSİS, (2017). *Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemi.* www.kaysis.gov.tr adresinden alınmıştır.

Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, (2014). *Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı. Tanzimat Sonrası Arazi ve Tapu.* 40 Numaralı Kanunname-i Arazi Defteri.

Dinçer, Ö. (2016). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu kadar Zor?* Alfa Basım Yayım Dağıtım San. ve Tic. Ltd. Şti. İstanbul.

Diomedia, (2015). *Raymond Claude Ferdinand* Aron-http://www.diomedia.com /stock-photo-raymond-aron-image17903994.html adresinden alınmıştır.

DKP, (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).*DPT. Ankara.

DMK, (1965). *Devlet Memurları Kanunu.* Kanun Karar No: 657. 23/07/1965. Sayı:12056.

Dolowitz, D. P. (2003). *The Europeanization of Policy Transfer: The EU as a Policy Mediator. School of Politics and Communication Studies.* University of Liverpool. England.

Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). Who Learns What From Whom: A Review Of The Policy Transfer Literature. Department Of Political Science And İnternational Studies, University Of Birmingham. *Political Studies.* XLIV. S.343-357.

DPB, (2013). *T.C. Devlet Personel Başkanlığı-2013 Yılı Faaliyet Raporu*. Nisan 2014.

DPT, (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara.

Duman, S. (2006). Mustafa Kemal'de Cumhuriyet Düşüncesinin Doğuşu Ve Cumhuriyetin Nitelikleri. Cilt:14. No:1. *Kastamonu Eğitim Dergisi.* 245-264. Kastamonu.

Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi. İkitisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* s.83-102.

Durhan, İ.(2000). Divan-ı Hümayun 'un Yargı Yetkisi. *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi* AÜEHFD. Cilt: IV. Sayı 1-2.

Dursun, D. (1992). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi.* İstanbul Üniversitesi. Sayı 37-38. s133-150.

Dünya Bankası, (2002). *Globalization, Growth, and Poverty: Building An İnclusive World Economy.* A World Bank Policy Research Report. Washington, D.C. : The World Bank.

Dysfunction, (1964). *A Theory of Bureaucratic Dysfunction.* http://www.chris-kimble.com/Courses/mis/Bureaucratic_Organisations.html adresinden alınmıştır.

Earth Instıtute, (2017). *What is Decentralization?* The Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) USA. http://www.ciesin.org/ adresinden alınmıştır.

Econlib, (2015). *The Concise Encyclopedia Of Economics-Public Choice.* http://www.econlib. org/library/Enc/PublicChoice.html adresinden alınmıştır.

EGDI, (2003). E-Goverment Readiness Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs Global E-Government Readiness Report 2003*. United Nations. New York.

EGDI, (2004). E-Goverment Readiness Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs Global E-Government Readiness Report 2004.* United Nations. New York.

EGDI, (2005). E-Goverment Readiness Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs Global E-Government Readiness Report-2005.* United Nations. New York.

EGDI, (2008). E-Goverment Readiness Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs E-Government Survey-2008.*United Nations. New York.

EGDI, (2010). E-Goverment Development Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs E-Government Survey-2010.*United Nations. New York.

EGDI, (2012). E-Goverment Development Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs E-Government Survey-2012.*United Nations. New York.

EGDI, (2014). E-Goverment Development Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs E-Government Survey-2014.*United Nations. New York.

EGDI, (2016). E-Goverment Development Index (EGDI). *United Nations Department of Economic and Social Affairs E-Government Survey-2016.*United Nations. New York.

Eğilmez, M. (2017). *Vagon Li'den Yap İşlet Devret'e.* 22 Mart 2017. www.mahfiegilmez.com.tr adresinden alınmıştır.

Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt 27. Sayı 2. Haziran 1994.s.25-54. Ankara.

Ekici, B. (2006). *Düzenleyici Etki Analizi-Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması.* Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. Matsa Basımevi. Ankara.

Ekici, B. Ve Çelik. M. (2007). Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-40. Sayı-1.s.135-158. Ankara.

Elçin, A. B. (2012). *Küreselleşmenin Tarihçesi.* www.meritymm.com adresinden alınmıştır.

Elite, (2015). *Reference-Elite Word Origin.* http://dictionary. reference. com/ browse/elite adresinden alınmıştır.

Emini, F. T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi.* Cilt-16.Sayı-2.s.31-48.

Emir, M. (2005). Özelleştirmenin Amaçları ve Türkiye'deki Uygulama Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme. KTÜ. *İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* s.27-35.

Emiroğlu, H. (2002). *Roma Hukuku'nun Bilgi Kaynaklarından Corpus Iuris Civilis ve Türkiye'de Hukuk Resepsiyonu.* Cilt:51, Sayı:3. Ankara Üniversitesi.

Emre, C. (1989). *Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya Da Yazçizciliğin Azaltılması.* KAYA-Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Grubu. TODAİE.

Ener, M. (2006). Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye. *Yönetim Bilimleri Dergisi.* 2006. 4/2. S.197- 219.

Erdem, G. (2010). İlanından 150 Yıl Sonra Avrupa Birliği Müzakereleri Bağlamında Islahat Fermanı'na Yeniden Bakış. *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi.* ss. 327-348. Ankara.

Erdoğan, Ü. (2006). *Demokrat Parti ve 1960 İhtilali.* Niğde Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Niğde.

Eren, İ. (2005). Refah Devleti ve Sosyal Politikalar. *Toplum ve Hekim Dergisi.* Cilt-20-Sayı-1.s.20-27.

Eren, V. (2002). Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak "Hizmet Karşılaştırması" Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-35.Sayı-2.s.61-75.

Ergun, A. D. (2010). *Türkiye'de Neoliberal Politikalar Doğrultusunda Sağlıkta Dönüşüm: Isparta-Burdur Örnekleri.* Süleyman Demirel Üniversitesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Ergun, T. (1974). Kamu Yöneticisi Gözüyle Az Gelişmişliğin Ölçüsü Nedir. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:7-3.

Ergun, T. (1976). TODAİE ve Akademik Gelişme Olanakları. *Amme İdaresi Dergisi.* 9/4.s.3-7. Ankara.

Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi.* 1991/Aralık, Sayı-24/4, s.11-23. Ankara.

Ergun, T. Ve Polatoğlu. A. (1988). *Kamu Yönetimine Giriş.* Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. No:222. Olgaç Matbaası. Ankara.

Erkan, S. (2010). Savaş ve Barış Bağlamında XIX. Yüzyıl Uluslararası İlişkilerinin Özellikleri. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi.* Sayı:22.

Eroğlu, E. (2011). *Dünya Savaş Tarihi: İmparatorluk Çağı 1776-1914 Teçhizat-Savaş Yöntemleri-Taktikler.* İstanbul: Timaş Yayınları.

Erturgut, R. ve Soyşekerci, S. (2010). Bilimsel Yönetim Yaklaşımına Psikoanalitik Bakış: Bir Taylor Okuması. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-43.Sayı-2.s.1-16.

Ertürk, B. (1971). Bir Psikolojik Değişim Sorunu Olarak İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi.* Eylül/1971. Ankara.

Eryılmaz, B. (1997). Bürokrasi ve İktidar. *Yeni Türkiye Dergisi.* Sayı-13.

Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına. *Liberal Düşünce*. Sayı-15.İnsan Hakları, Siyasi Özgürlükler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. Ankara.

Eryılmaz, B. (2008). *Etik Kültürü Geliştirmek.* Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'ın içişleri bakanlığında verdiği konferansın makale formunda düzenlenmiş biçimi.

Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset.* İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar.* Umuttepe Yayınları. Kocaeli.

Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme.* İşaret Yayınları. İstanbul.

Eryiğit, B. ve Yörükoğlu, F. (2011). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Bağlamında Türk Metropoliten. *Mevzuat Dergisi.* Sayı-163, s.1-17.ISSN 1306-0767.

Essential Humanities, (2015). *World History Timeline.* http://www.essential-humanities .net /history-overview/world-history-timeline/ adresinden alınmıştır.

European Charter, (1985). *European Charter of Local Self-Government.* European Treaty Series - No. 122. Strasbourg.

Europe (1815-1848), (2015). http://www.sparknotes.com/history/european/1848/ section1. rhtml. adresinden alınmıştır.

Farazmand, A. (2002). Administrative Reform in Developing Nations. A.Farazmand. (Ed.). *Administrative Reform and Development: An Introduction* (s.1-13). An İmprint of Greenwood Publishing Group, Inc. Westport. USA.

Fayol, H. (1949). *General and İndustrial Management.* Pitman Publishing Corporation. New York.

Ferguson, N. (2001). *The Cash Nexus: Money And Power in The Modern World 1700-2000.* New York: Basic Books.

Findley, C. F. (1980). *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922* (Princeton Studies on the Near East). Princeton University Press. New Jersey. USA.

Findley, C. F. (2014). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Reform-Babıâli, 1789-1922.*Tarih Vakfı Yurt Yayınları. İstanbul.

Fischer, F. (1994). *Critical Studies İn Organization and Bureaucracy.* Philadelphia: Temple University Press.

Ford, H. (1929). *My Philosophy Of Industry.* First Published 1929 by George G. Harrap&Co. Ltd.Printed Great Britain by The Riverside Press Limited. Edinburg.

Frederickson, G. (1999). Dwight Waldo and Education for Public Administration. *Journal of Public Affairs Education.* Vol. 5.

Frederickson, H. G. (2016). Kamu Yönetimi Klasikleri. J.M. Shafritz ve A.C. Hyde (Ed.). *Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru* (s.447-470). Global Yayıncılık. Ankara.

French and Indian War, (2015). http://www.history.com/topics/french-and-indian-war adresinden alınmıştır.

Gariepy, J. (1998). *Twentieth-Century Literary Criticism*. Jennifer Gariepy. Vol. 75. Gale Cengage 1998.

Genç, F. N. (2012). Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi. F. N. Genç (Ed.). *Yönetişim, Yönetimi Katılma ve Farklı Katılım Türleri* (s.47-86). Ekin Yayınevi. Bursa.

Genç, N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi.* Sayı: 466. Mart-2010.s145-160.Ankara.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Sayı-2.1.Çankırı.

George, S. (1999). *A Short History of Neo-liberalism Twenty Years of Elite Economics and Emerging Opportunities for Structural Change.* Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World Bangkok.

Geray, C. (2001). Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt-10, Sayı-4.s.7-22. Ankara.

German Sociologist, (2015). *Max Weber: German Sociologist*. http: // global. britannica. com/biography/ Max- Weber-German-sociologist adresinden alınmıştır.

Goldstone. J. (2014). *Revolutions: A Very Short Introduction.* New York: Oxford University Press.

Gournay, J.C.M.V. D.(2015). http://self.gutenberg.org/ articles/ jacques_ claude_ marie_vincent_de_gournay adresinden alınmıştır.

Gökçe, G., Şahin, A. ve Örselli, E. (2002). Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma. Selçuk Üniversitesi. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.* Sayı-4.s.45-58.

Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.* Sayı-15.s.175-200.

Gökçe, T. (1990). Osmanlı Kanunnameleri ve Bir Kanunname Sureti Hakkında. *Ege Üniversitesi.* Sayı-9.s.201-228.

Göküş, M. (2000). Tek Parti Dönemindeki Türk Kamu Bürokrasisinin gelişimi. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:33/2. s.23-33.Ankara.

Göküş, M. (2003). Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Genel Görünümü. Selçuk Üniversitesi. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.* Sayı-5.s.41-62.

Göngen, M. (2013). Küreselleşmenin Ekonomik Boyutu Küreselleşmeyi Yöneten Üç Ana Kurum: IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü. *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi,* Sayı:29, S.117-134. Isparta.

Görenel, Z. (2005). Neo- Liberalizm ve Gelir Dağılımı. Marmara Üniversitesi. *İktisadi İdari Bilimler Fakültesi.* Cilt-20, Sayı-1.s.184-199. İstanbul.

Gözel, K. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Nedir? *Türk İdare Dergisi.* 2015/Aralık. Ankara.

Gözler, K. (2007). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri.* Bursa Ekin Kitabevi Yayınları. Bursa.

Gözler. K. (2010). *Anayasa Hukukuna Giriş.* Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku. Ekin Basın Yayın Dağıtım. Bursa.

Gözler, K. ve Kaplan. G. (2015). *Kısa İdare Hukuku.* Ekin Basım Yayın Dağıtım. Bursa.

Gülan, A. (1998). Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi. *İstanbul Üniversitesi-Hukuk Fakültesi Mecmuası.* Cilt-56.Sayı-1/4.s.97-107.

Güler, B. A. (1988a). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme 2. *Amme İdaresi Dergisi.* Haziran/1988.Sayı 21/2.s.63-83.Ankara.

Güler, B. A. (1988b). Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme 1. *Amme İdaresi Dergisi.* Mart/1988.Sayı 21/1.s.79-99.Ankara.

Güler, B. A. (1997). Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt-6. Sayı-3.s.62-77.Ankara.

Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Âdemi Merkeziyetçilik Mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt 9 Sayı (2) Nisan 2000. s.14-29.

Güler, B. A. (2001). Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt-10. Sayı-3.s.7-12. Ankara.

Güler, B. A. (2003). Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-36.Sayı-4.s.17-34.

Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi.* Yıl-1.Sayı-2.

Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları. Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona.* Paragraf Yayınevi. Ankara.

Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım.* İmge Kitabevi. Ankara.

Güler, B. A. (2013a). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı.* İmge Kitabevi. Ankara.

Güler, B. A. (2013b). *Kamu Personeli-Sistem ve Yönetim.* İmge Kitabevi. Ankara.

Güler, B. A. (2015). *Ulusalcılık ve Karşıtları.* Pozitif Yayıncılık. İstanbul.

Güler, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi.* Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995. İmge Yayınevi. Ankara.

Gülmez, M. (1973). Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:6/3. s.27-47.Ankara.

Gülmez, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı-8/1.Mart/1975.Ankara.

Gültepe, N. (2009). *İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi.* Ötüken Yayınları. İstanbul.

Gümüş, M. (2008). Anayasal Meşrûtî Yönetime Medhal: 1856 Islahat Fermanı'nın Tam Metin İncelemesi. *Ahmet Yesevi Üniversitesi. Bilig. Dergisi.* Sayı.47. s.215-240. Türkistan.

Gümüş, M. (2013). Osmanlı Devleti'nde Kanunlaştırma Hareketleri, İdeolojisi ve Kurumları. *Tarih Okulu.* Sayı XIV.ss-163-200. Bornova.

Gündoğan, A.S. (2011). *Babıâli'nin Mimari Gelişimi.* Sigma 3. Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezlerinden Üretilmiş Yayınlar. İstanbul.

Güneş, A. (2013). Kil Tabletlerden Elektronik Tabletlere: İletişim Araçlarının Tarihsel Gelişim Süreci. *NWSA-Humanities*: ISSN: 1306-3111/1308-7320.

Güven, H. S. (1976). İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-9. Sayı-1.s.49-70. Ankara.

Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-36. Sayı-2.s.17-34.Ankara.

Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları.* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. GETA Tartışma Metinleri. No-66.s.1-25.

Halaçoğlu, Y. (1991). *14-17.yy Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı.* Türk Tarih Kurumu Basımevi. Ankara.

Hasdemir, T. (2014). Türkiye'de Kamusal İletişim ve Bilgi Edinme: 10 Yılın Ardından Panoramik Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-47. Sayı-3.s.111-144. Ankara.

Hassan, Ü. (2012). *Osmanlı Örgüt-İnanç-Davranış'tan Hukuk-İdeolojiye.* İletişim Yayınları. İstanbul.

Haub, C. (2017). *How Many People Have Ever Lived On Earth?. Population Reference Bureau.* Washington. http://www.prb.org adresinden alınmıştır.

Heckscher, C. (1994). From The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives On Organizational Change. Heckscher. C. ve Donnellon. A. (Ed.). *Defining The Post-Bureaucratic Type*. s.14-62.

Hegel, G. W. F. (1995). *Tarihte Akıl.* (Çev. Sözer. Ö.). Felsefe Dizisi-Kabalcı Yayınevi. İstanbul.

Heper, M. (1972). Avrupa'da İdare Biliminde Bazı Gelişmeler. TODAİE-*Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:5 / 3 Yıl: Eylül-1972.

Heper, M. (1973). Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:6/2. s.29-40.Ankara.

Heper, M. (1980). Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:13/2. s.73-78.Ankara.

Hesse, H. (2014). *Bozkırkurdu.* (Çev. Şipal. K.). Yapı Kredi Yayınları. İstanbul.

Heywood, A. (2013). *Siyaset.* Ankara: Liberte Yayıncılık.

Hiyeroglif, (2015). http://www.uralakbulut.com.tr/wp-content/ uploads /2009/ 11 / hiyeroglif.pdf adresinden alınmıştır.

Hobsbawm, E. (2009). *Fransız Devrimi'ne Bakış: İki Yüzyıl Sonra Marseillaise'in Yankıları.* (Akınhay. O.). İstanbul: Agora Kitaplığı.(130-166).

Hocaoğlu, D. (1997). Demokrasi, Kameralizm ve Osmanlı'daki Etkileri. Yeni Türkiye. ISSN 1300-4174.Yıl:3.Sayı:18.Kasım-Aralık 1997.*Sivil Toplum Özel Sayısı.*s.375-381.

Hodgson, G. (2007).Meanings of Methodological İndividualism. *Journal of Economic Methodology* 14 (2):210-216.

Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons.* Public Administration Vol. 69 Spring 1991 (3-19). Royal Institute of Public Administration ISSN 0033-3298.

Horkheimer, M. (2013). *Akıl Tutulması.* Metis Yayınları. İstanbul.

Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi.* (Çev. Kalkan. B, Akın. B. Ve Akın. Ş.). Bingbang Yayınları. Ankara.

IEG, (2008). *Decentralization in Client Countries.* An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007. Publisher The World Bank. Washington.

IISS, (2015). *The Military Balance 2015.* https://www.iiss.org /en/ publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2015-5ea6 adresinden alınmıştır.

Işıkçı, Y. M. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt-5. Sayı-1.s.167-191.

İGB, (2017a). İdareyi Geliştirme Başkanlığı- E-Uygulamalarımız. *Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi.* http://www.igb.gov.tr/Default.aspx. adresinden alınmıştır.

İGB, (2017b). İdareyi Geliştirme Başkanlığı-*Bürokrasinin Azaltılması ile İlgili Gerçekleştirilen ve Devam Eden Projeler.* http://www.igb.gov.tr/Default.aspx. adresinden alınmıştır.

İleri, T. (2010). Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) Türkiye'deki Yeraltı Kaynakları ile İlgilenmesi ve Türk Madenciliğinin Geliştirilmesine İlişkin Hazırlanan Raporlar. *Turkish Studies İnternational Periodical for The Languages, Literatüre And History of Turkish Or Turkic.* Volume 5/2 Spring 2010.

İnalcık, H. (1943). *Tanzimat ve Bulgar Meselesi.* Türk Tarih Kurumu Basımevi. Ankara.

İnalcık, H. (1988). *The Journal of Ottoman Studies VII-VIII.* İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Matbaası. İstanbul.

İnalcık, H. (2004). Bürokrasi, Batılılaşma, Laikleşme. *TBB Dergisi.* Sayı 50.

İnalcık, H. (2016a). *Osmanlı Tarihinde İslâmiyet ve Devlet.* Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul.

İnalcık, H. (2016b). *Osmanlı ve Modern Türkiye -Araştırmalar-.* Timaş Yayınları. İstanbul.

İnalcık, H. (2017). *Osmanlı ve Avrupa-Osmanlı Devleti'nin Avrupa Tarihindeki Yeri.* Kronik Yayıncılık. İstanbul.

İnan, S. (2007). Demokrat Parti Dönemi (1950-1960). *Yakın Dönem Türk Politik Tarihi.* s.117-145. Anı Yayıncılık. Ankara.

İnfed, (2015). *C. Wright Mills: Power, Craftsanship, And Private Troubles And Public Issues.*http://infed. org/mobi/ c-wright-mills-powe r-craftsmanship -and-private-troubles- and -public-issues/ adresinden alınmıştır.

İslam Ansiklopedisi, (1994). *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi.* 10.Cilt. İstanbul.

İslamoğlu, H. (2002). IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Piyasası. *Birikim Dergisi.* Sayı No:158/ Haziran 2002. İstanbul.

İzci, F. ve Bozdoğan. S. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi-Siyaset İlişkisi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi.* Sayı-34.s. 33-46.

Jaffee, D. (2001). *Organization Theory: Tension And Change.* New York: McGraw-Hill Higher Edeucation.90.

Johnson, A. (2007). *Globaliseringens Tre Vågor Sveriges İnternationalisering Under 150 år.* ISBN 978-91-85935-02-4. TRYCK Edita, Västerås.

Jung, C. G. (2013). *İnsan Ruhuna Yöneliş.* Say Yayınları. İstanbul.

Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi. Vizyoner Dergisi.*2010, C.2, S/1. S.65-84. Isparta.

Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *SDÜ.İİBF Dergisi.* Cilt:16-1.403-417.

Kalkınma Bakanlığı, (2016). *Beş Yıllık Kalkınma Planları.* http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/BesYillikKalkinmaPlani.aspx.

Kamu Yönetimi Araştırması, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor.* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238. Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.

Kânûni Esâsî, (1876). Kabul Tarihi: 7 Zilhicce 1293 (23 Aralık 1876). *Düstur, Birinci Tertip,* Cilt 4, s.1-40.

Karabulut, K. (2005). 11 Teşrinisani 1942 Tarihli Varlık Vergisi'ne Bir Bakış. *Atatürk Üniversitesi. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi.* Sayı:27. s.325-339. Erzurum.

Karadağ, M. (2000). Devlet Personel Başkanlığı Bir Örgüt Geliştirme Örnek Olayı. *Amme İdaresi Dergisi.* Mart/2000, Sayı 33/1. Ankara.

Karagöz, U. (2013). Kamu Sektöründe Yeni Bir İnovasyon Girişimi: Hizmet Envanteri Veri Tabanı (HEVT) Projesi. *Türk İdare Dergisi.* Sayı-476.s.133-150.

Karaköse, M. E. (2016). Kamu Hizmetinin Özel Kişiler Eliyle Gördürülmesi (Anayasal Sınırlar). *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi.* Cilt-14. Sayı-2.s.67-81.

Karal, E. Z. (2007). *Nizamı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789- 1856)-Osmanlı Tarihi V. Cilt.* Türk Tarih Kurumu Yayınları. Ankara.

Karatoprak, E. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamaların Kontrolü. *Maliye Dergisi.* Sayı-159.s.365-375.

Karcı, Ş. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. Akdeniz Üniversitesi. *İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* S-16.S.40-64. Antalya.

Karkın, N. (2015). Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları. Ö. Köseoğlu (Ed.) ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamındaki Yeri.* Dora Yayıncılık. Bursa.

Karpat, K. H. (2010). *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler.* Timaş Yayınları. İstanbul.

Kart, E. (2013). Sağlıkta Dönüşüm Sürecinde Performansa Dayalı Ücretlendirmenin Hekimler Üzerindeki Etkisi. *Çalışma ve Toplum Dergisi.* Sayı-3.s.103-140.

Kartal, K. (2013). Tanzimattan Cumhuriyete Osmanlıda Mülki İdare. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi.* İlkbahar 2013 Cilt:4 Sayı:1.s1-24.

Kartal, Z. (2007). Kavramsal ve Tarihsel Yönleri ile Küreselleşme. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi. Sosyal Bilimler Dergisi.* Aralık/2007, Cilt: 8, Sayı: 2. Eskişehir.

Kâtip Çelebi, (1982). *Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar.* (Haz. Can. A.). Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları:497. Başbakanlık Basımevi. Ankara.

Kaya, K. ve Uysal, M. T. (2016). Kamu ve Özel Sektörde Yönetim Zihniyeti. *Zeitschrift für die Welt der Türken.* Vol. 8 No. 2 (2016) 27-42.

Kayıkçı, S. (2013). 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye'de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt 47, Sayı 1, Mart 2013, s. 23-51. Ankara.

Kayral, G. (2012). Abdülmecid Döneminin En Önemli Mali Reformu/Sorunu: Kağıt Para. TBMM Milli Saraylar. *Sanat Tarih Mimarlık Dergisi.* Sayı:10/2012.Aktif Matbaa ve Reklam Hiz. San. Tic. San. Ltd. Şti. İstanbul.

Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences* [0020–8523(200003)66:1]. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 66 (2000), 91–104; 011957.s.92.

Khanna, R. B. (2015). *Production and Operations Management.* PHI Learning Private Limited. Delhi.

Kılıç, M. (2010). Türk Siyasal Hayatında Bir Muhalif İsim ve Hareket: Prens Sabahattin ve Meslek-i İçtima. *Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Sayı-12, s.1-14.

Kılıç, M. (2012). Sicil-i Ahval Kayıtlarına Göre II. Abdulhamid Dönemi Osmanlı Bürokrasisinde Yahudi Memurlar. *OTAM (Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Dergisi).* Sayı-31.S.129-156.

Kılıç, S. (2011). 1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi ve Uygulama Merkezi Dergisi.* Sayı:30.s.27-40. DOI: 10.1501/OTAM_0000000578. Ankara.

Kılınç, A. (2012). Neoliberalizm Bağlamında Südürülebilir Kalkınmanın Merkez ve Çevre Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Dergisi.* Cilt-14, Sayı-1. Afyonkarahisar.

Kınal, F. (1971). *Çivi Yazısının Doğuşu ve Gelişmesi.* Ankara: TTK.

Kınalızâde, A. E. (2010). *Devlet ve Aile Ahlakı.* İlgi Kültür Sanat Yayınları. İstanbul.

Kısakürek, A. ve Kısakürek, E. (2011). *23. Kitap: Bizimkiler Aydınlanma 1755-85.*Anadolu Merkezli Dünya Tarihi. E- Kitap.

Kızıltan, Y. (2006). I. Meşrutiyet İlanı ve İlk Osmanlı Meclis-i Mebusanı. *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi.* Cilt-6. Sayı-1.s.251-272.

Kissinger, H. (2000). *Diplomasi.*(Çev. Kurt. İ.).Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul.

Koçi Be, G. M. (2008). *Koçi Bey Risaleleri-Sultan IV. Murad'a Devlet Yönetimindeki Bozukluklar ile Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Sunulan Risale ve Sultan I. İbrahim'e Osmanlı Devlet Teşkilatı Hakkında Sunulan Risale.*(Yay. Haz. Çakmakcıoğlu. S.). Kabalcı Yayınevi. İstanbul.

Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle). *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt 7. Sayı-1.s. 367-384. Erzurum.

Kotz, D. M. (2015). *The Rise and Fall Of Neoliberal Capitalism.* Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts&London, England.

Köse, S. (2002). 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 İstikrar Programlarının Karşılaştırılması. *Devlet Planlama Teşkilatı-Planlama Dergisi*. Sayı-42. Yıl Özel Sayısı, s.119-129. Ankara.

Köseoğlu, Ö. ve Tuncer, A. (2014). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açıdan Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi.* Cilt:12, Sayı:24, s. 145-170. Çanakkale.

KPSS, (2014). *Torpilliler Bir Gün Sözleşmeli Çalışıp Devlet Memuru Olmuş.* 9 Aralık 2014. www.haberler.com adresinden alınmıştır.

KPSS, (2016). *KPSS'ye Kaç Kişi Girecek? KPSS'de Rekor Başvuru.* 18 Kasım 2016. www.yenisafak.com adresinden alınmıştır.

Kunt, E. (2005). Batı ve Öteki. *Journal of İKÜ*. 2005/1.55-63.

Kurtaran, U. (2014). XVIII. Yüzyıl Osmanlı-Avusturya Siyasi İlişkileri. *Tarih Okulu Dergisi (TOD).* Mart 2014. Yıl 7, Sayı XVII, s. 393-419.

Kurşun, A. ve Rakıcı, C. (2016). Sosyal Refah Devletinin Tarihi Süreci ve Günümüz Bazı Refah Devletlerinin Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi.* Cilt-2.Sayı-2.s.135-156.

Küçükkalay, A. M. (1997). Endüstri Devrimi ve Ekonomik Sonuçlarının Analizi. Süleyman Demirel Üniversitesi. *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Sayı:2.

Küçükyağcı, N. (2015). *Bakanlık Sistemleri Araştırma Raporu-Bakanlık Sistemi Örnek Ülke İncelemeleri-Türkiye de Mevcut Bakanlık Sistemi.* ISBN: 978-605-86393-6-2 Başbakanlık.

Kürkçü, D. (2013). Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşmeye Yönelik Yaklaşımlar. *The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication- TOJDAC* April 2013 Volume 3Issue 2.

Lacovino, N. M., Barsanti. S. ve Cinquini. L. (2015). *Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region.* Springer. Public Organiz Rev.17:61–82 DOI 10.1007/s11115-015-0327-x.s.61-82.

Lapavitsas, C. (2014). Neoliberalizm-Muhalif Bir Seçki. (Çev. Başlı. Ş. ve Öncel. T.). Saad-Filho. A. ve Johnston. D. (Ed.). *Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı* (s.59-75).Yordam Kitap. İstanbul.

Levenstein, J. (2013). *Email Statistics Report, 2013-201.*The Radicati Group, A Technologhy Market Research Firm.

Library, (2015). *Michel Crozier and The Study Of Complex Bureaucratic Organizations.* http://www.thefree libr ary c o m/ Michel+ Crozier+ and+ the+ study+of+complex+bureaucratic+organizations%3a...-a0133684054 adresinden alınmıştır.

Maalouf, A. (2014). *Ölümcül Kimlikler.* (Çev. Bora. A.). Yapı Kredi Yayınları. İstanbul.

Maastricht, (1992). *Treaty On European Union. Office For Official Publications of the European Communities.* ISBN 92-824-0959-7. ECSC-EEC-EAEC, Brussels Luxembourg.

Madmonarch, (2015). *Frederick William I of Prussia.* http://madmonarchs. Guusb elt man .nl/ madmonarchs/fredwil1/fredwil1_bio.htm adresinden alınmıştır.

Magee, J. C. (2008). Social Hierarchy: The Self-Reinforcing Nature of Power and Status. *In preparation for Academy of Management Annals,* vol. 2.p.1-79.

Mahmutoğlu, A. (2011). Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği. *Türk İdare Dergisi.* Sayı-471-472. Haziran- Eylül 2011.s. 143-168. Ankara.

Mahon, R. ve McBride, S. (2008). *The OECD and Transnational Governance*. UBCPress. Vancouver. Toronto.

Mandelkern Raporu, (2001). *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.* 13 November 2001. http://ec.europa.eu/smart-regulation/ better_regulation /documents/mandelkern_report.pdf 17 adresinden alınmıştır.

Mardin, Ş. (2013). *Türkiye'de Toplum ve Siyaset-Makaleler-1.* İletişim Yayınları. İstanbul.

Markantonatou, M. (2007). The İdeal-Typical Transition From Fordism to Post-Fordism: A Neopositivist Problem Setting. *European Research Studies,* Cilt-5, Sayı-1/2.S.119-129.

Mayor, T. (2013). *Avcı-Toplayıcılar: Orijinal Liberteryenler.* Liberal Düşünce Dergisi. Sayı 71.

McClellan III, J. E. ve Dorn. H. (2006). *Science and Technology in World History An İntroduction.* The Johns Hopkins University Press. Baltimore.

McKnight, (1971).*Village and Bureaucracy in Southern Sung China.* London: The University Of Chicago Press.

McLuhan, M. (2001). *Understanding Media* (Routledge Classics). Routledge. Abingdon, Oxon.

MEHTAP, (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri.* TODAİE Yayınları. Ankara.

Memduhoğlu, H. B. (2007). Post-Fordist Üretim Örgütlenmeleri ve İş Görenler Üzerindeki Etkileri. *Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi.* Cilt-7. Sayı-4.s.1-12.

Memurlar, (2017). *657'ye Tabi Memurlar Sistemi Tıkıyor.* http://www. memurlar.net /haber/619655/, 2017. adresinden alınmıştır.

Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review* 3 672-682.

Mevlânâ. Celâleddîn-î. Rûmî. (2010). *Mesnevî-i Şerif Cilt-3.*İstanbul: Doğan Yayıncılık.

Mıhçıoğlu, C. (1988). Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.* A.Ü. Basın-Yayın Yüksekokulu Basımevi. No-568. Ankara.

Michels, R. (1915). *Political Parties: A Sociological Study Of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy.* New York: Hearst's İnternational Library.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, (2013). *Transatlantik Köle Ticareti.* Ankara: Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği.

Mills, C. W. (1956). *The Power Elite.* New York: Oxford University Press.275-277-279.

Mosca, G. (2011). *The Ruling Class.* (Kindle Edition). New York&London: McGraw -Hill Book Company, Inc.

MSPB, (2017). *U.S. Merit System Protection Board.* https://www.mspb.gov/ adresinden alınmıştır.

Neolithic Revolution, (2015). http://www.ancient.eu/Neolithic/ adresinden alınmıştır.

Nietzsche, F. (2012). *İyinin ve Kötünün Ötesinde-Gelecekteki Bir felsefeye giriş-.* (çev.), M. Tüzel. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul.

Nişancı, E. (2002). Neo-Patrimonyalizm ve Türk Siyasal Modernleşmesi. *Doğuş Üniversitesi Dergisi,* (5), S.123-139. Ankara.

Nordregio, (2008). *The Three Waves of Globalisation.* http://www.nordregio.se adresinden alınmıştır.

NTV, (2016). *Yavuz Sultan Selim Köprüsü Hakkında Merak Edilenler.* 26 Ağustos 2016. www.ntv.com.tr adresinden alınmıştır.

OBYKP, (2013). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı.* Kalkınma Bakanlığı(2014-2018). Ankara.

OECD, (1999). *European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27,* OECD Publishing, Paris.

OECD, (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis* (RIA). Version 1.0.s.1-27.

Oral, M. (1996). Ulusal Bağımsızlık Savaşı Yıllarında Türkiye'de Hilafet ve Saltanat Sorunu. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi.* Sayı: 18.s.155-188. DOI: 10.1501/Tite_0000000213. Ankara.

Oran, B. (2009). *Türk Dış Politikası-Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar. Cilt-1:1919-1980.*İletişim Yayıncılık. İstanbul.

Orat, J ve Yılmaz, İ. (2012). 20. Yüzyıl Başlarında Polis Teşkilatı: Emniyet Tarihine Katkı. *Akademik Bakış E-Dergisi.* İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi. Celalabat.

Origin of the Concept, (2015). http://www.newworldencyclopedia.org/entry/ Bure aucracy adresinden alınmıştır.

Ortaylı, İ. (2007). *Batılılaşma Yolunda.* Merkez Kitaplar Yayınevi. İstanbul.

Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi.* Cedit Neşriyat. Ankara.

Ortaylı, İ. (2015). *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu.* Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. İstanbul.

Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* A Plume Book. Published By The Penguin Group. New York. USA.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? . Vol. 8. Issue 3. *Public Management Review* ISSN 1471-9037 print/ISSN 1471-9045 Online. DOI: 10.1080/14719030600853022.s.377-387.

Oxfam warns, (2015). *Richest 1% of The World's Population Will Own More Than The Other 99%.*http://www.dailymail.co.uk/news/article-2915748/Richest-1-world-s-population-99-year-unless-rise-inequality-checked-Oxfamwarns.html adresinden alınmıştır.

Öktem, K. ve Sadioğlu, U. (2009). *Ulusal Kalkınmanın Döngüsü: Türkiye'nin Kalkınma Yönetimi Sorunsalı.* TODAİE. Ankara.

Öktem, M. K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi.* 1992/ Haziran. Sayı 25/2.s.85-105. Ankara.

Öktem, N. (2011). Fransız Devrimi'nin Felsefesi ve Türkiye. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası.* 53(1-4), 267-272.

Ömürgönülşen, U. (2014). Çağdaş Kamu Yönetimi-I. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği* (s.3-43). Nobel Yayınları. Ankara.

Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi.* Cilt 66, No. 3,s. 263-281. Ankara.

Özcan, B. ve Özçelebi, O. (2013). İhracata Dayalı Büyüme Hipotezi Türkiye İçin Geçerli Mi? *Celal Bayar Üniversitesi-Yönetim ve Ekonomi Dergisi.* Cilt-20. Sayı-1.s.1-14.

Özçelik, A. (1992). Saltanatın Kaldırılmasından Sonra İstanbul'da Durum (Felah Grubu Raporlarına Göre). *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi.* Sayı: 9. s.23-27. DOI: 10.1501/Tite_0000000163. Ankara.

Özdemir, H. (2013). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi.* ÖKM Yayınları. Konya.

Özdemir, Ş. (2004). *Akdeniz Hâkimiyetinde Osmanlı Devleti ve Korsanlık (1695-1789).* (Basılmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özel, M. (2014). Yeni Sağ Küreselleşme ve Türkiye-Türkiye'nin AK Partili Yılları. N. Tok (Ed.), M. Özel. (Ed.), A.V. Koçal (Ed.), *Türkiye'de Yerinden Yönetim Sorunu ve Milenyum Sonrası Gelişmeler* (s.347-370). Orion Kitabevi. Ankara.

Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği.* T. C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2008/382. Ankara.

Özer, A. (2012). 21. *Yüzyılın Modern Yönetimi İçin Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları.* Gazi Kitabevi. Ankara.

Özer, A. (2014). Kamu Yönetiminde Değişim sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-47. Sayı-4. Aralık 2014. s.1-30. Ankara.

Özer, A. (2016). Sağlık Sektöründe Yeni Bir Hizmet Sunum Modeli: Kamu Özel Ortaklığı. *Sosyal Güvenlik Dergisi.* Cilt-6.Sayı-1.s.9-38.

Özer, M. A. (2000). Türkiye'de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma. *Sayıştay Dergisi.* Sayı-37.s.75-114. ISSN: 1300 – 1981. Ankara.

Özer, M. A. (2006a). Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi.* Mart-2006. s.141-166.

Özer, M. A. (2006b). Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi. *Türk İdare Dergisi.* Eylül-2006. s.1-27.

Özgül, O. (2011). Sümer Sosyal Hayatında Eğitimin Yeri ve Önemi. *EÜSBED*. 2011 [IV] 2.

Özgür, G. ve Özel. H. (2010). Küreselleşme, Finansal Genişleme ve Bunalım. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-43.Sayı-1.s.33-56. Ankara.

Özgür, H. (2009). *Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin 40 Yıllık Serüveni: 1968 Minnowbrook Konferansı'ndan 2008'e YKYH'nin Dönüşümü.* 18.Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform. KAYFOR-2008.s.169-192.TODAİE.

Özgür, H. (2014). Çağdaş Kamu Yönetimi-I. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Yeni Kamu Yönetimi Hareketi* (s.181-222). Nobel Yayınları. Ankara.

Özkaya, Y. (1993). Türk Basınının da Cumhuriyetin İlânının Öncesi ve Sonrası. *Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi.* Sayı: 11.s.279-310. DOI: 10.1501/Tite_0000000170 Yayın Tarihi: 1993. Ankara.

Özkazanç, A. (2005). *Türkiye'nin Neo-Liberal Dönüşümü ve Liberal Düşünce. Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce Cilt 7: Liberalizm.* İletişim Yayınları. İstanbul.

Özmüş, L.(2005). *Desantralizasyon ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.* TMMOB-10. Kurultayı. Ankara.

Özsağır, A.(2008). Dünden Bugüne Büyümenin Dinamiği. *KMU İİBF Dergisi.* Yıl:10 Sayı:14 Haziran/2008.332-347.

Öztürk, M. (2013).İkinci Dünya Savaşı Türkiye'sinde Olağanüstü Ekonomik Kararlar: Milli Korunma Kanunu ve Varlık Vergisi. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi.* Cilt: 32 Sayı: 54 Sayfa: 135-166 DOI: 10.1501/Tarar_0000000557. Ankara.

Öztürk, N. K. (1999). Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-32. Sayı-2.s.15-26.

Öztürk, Ş. Nas. F. Ve İçöz. E. (2008). 24 Ocak Kararları, Neo-Liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.s.15-32. Denizli.

Öztürk, T. (2007). *Ankara'nın Mülkiyesi 1936-2007.* Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları. Ankara.

Pal, L. (2012). *Frontiers of Governance-The OECD and Global Public Management Reform.* Published Palgrave Macmillan. New York. USA.

Palley, T. I. (2014). Neoliberalizm-Muhalif Bir Seçki. (Çev. Başlı. Ş. ve Öncel. T.). Saad-Filho. A. ve Johnston. D. (Ed.). *Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması* (s.42-58).Yordam Kitap. İstanbul.

Pamir, A. (2004). Osmanlı Egemenlik Anlayışında Sened-i İttifak'ın Yeri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.* Cilt: 53. Sayı:2. Ankara.

Paralel Devlet, (2016). http://www.milligazete.com.tr/ turkiye_ cumhuriyeti _nin_ ilk _paralel_devleti/ishak_beyazay/kose_yazisi/31116 adresinden alınmıştır.

Pareto, V. (1935a). *The Mind And Society.Non Logical Conduct Volume One.*New York: Harcourt, Brace And Company.

Pareto, V. (1935b). *The Mind and Society-Theory of Derivations. Volume Three.* Non-Logical Conduct.New York: Harcourt, Brace And Company.

Patrimony, (2015). *Patrimony-A Curious Sense Contrast To Matrimony.* http://www.etymonline.com/index.php?term=patrimony&allowed_in_frame=0 adresinden alınmıştır.

Peters, B. G. ve Pierre, J. (2003). *Handbook of Public Administration.* Sage Publications. London-Thousand Oaks-New Delhi.

Pfeiffer, (2015). *The Theory of Elites and The Circulation of Elites.* http://media.pfeiffer.edu/lridener/dss/pareto/paretow7.html adresinden alınmıştır.

Pfiffner, J. P. (2004). *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency.* Published in Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann. Duncker & Humbolt.s. 443-454. Berlin,Germany.

Phare, (2002). *The Enlargement Process and the three pre-accessions instruments: Phare, ISPA, Sapard. European Commission.* Enlargement Directorate General. Conference Paper. February 2002.

Pirler, O. (1996). Devlet Planlama Teşkilatı ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt 5. Sayı 5. Eylül 1996. s.15-26. Ankara.

Poggi, G. (2016). *Modern Devletin Gelişimi-Sosyolojik Bir Yaklaşım.* İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. İstanbul.

Prens Sabahaddin, (2013). *İttihat ve Terakki'ye Açık Mektuplar. Türkiye Nasıl Kurtulabilir? ve İzahlar.* (Haz. İzgöer. A. Z.). Dün Bugün Yarın Yayınları. İstanbul.

Primary Documents in American History, (2015). *The Library of Congress.* http://www. loc. gov/ rr/program/bib/ourdocs/billofrights. html adresinden alınmıştır.

PUMA, (1999). *Public Management Service.* Draft Legal Mandate of The Public Management Committee. PUMA(99)11.02-Nov-1999. Paris.

PUMA, (2001). *Goverment Capacity To Assure High Quality Regulation in Turkey.* Meeting of the Regulatory Management and Reform Working Party, Public Management Committee. JT00114491. 6/7 December 2001.Paris.

Qotd, (2015). *Raymond Aron, 1905-1983.* http://www.qotd.org/ search/ single. html?qid=70099 adresinden alınmıştır.

Rainey, H., Backoff. R., ve Levine. C. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*. 36(2). 233-244.

Resmi Gazete, (1937). *Teşkilatı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*. Kanun No:3115. s.7659-7674. Kabul Tarihi:5/2/1937. Sayı:3533. Ankara.

Resmi Gazete, (1950). 8 Haziran 1950. Sayı:7527. Bakanlar Kurulu Kararları. Teklif Tarihi 06.06.1950. s.18597-18601. *Genel Kurmay Başkanlığına Nuri Yarmut'un Tayini Hakkında Karar ve Milli Savunma Bakanlığına Ait Çeşitli Atama Kararları.* Ankara.

Resmi Gazete, (1954a). 7 Temmuz 1954. Sayı:8748. Kanunlar. Kanun No:6429. Kabul Tarihi 30 Haziran 1954.s.3.*Kırşehir Vilayetinin Kaldırılmasına Ve Nevşehir Kazasında (Nevşehir) adıyla yeniden bir vilayet kurulmasına dair Kanun.* Madde-1. Ankara.

Resmi Gazete, (1954b). *Türkiye ve Orta-Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünün İhdası Hakkında Türkiye Hükümetiyle Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Bürosu Arasında İmzalanan (1) Sayılı Teknik Yardım Ek Anlaşmasının Tasdiki Hakkında Kanun.* Kanun No:6319. 10 Mart 1954. Ankara.

Resmi Gazete, (1958). *Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü Teşkilât Kanunu.* Kanun No:7163. 25 Haziran 1958. Ankara.

Resmi Gazete, (1965). *Devlet Memurları Kanunu.* Kanun No: 657. 23/07/1965. Ankara.

Resmi Gazete, (1970). *İstanbul İli ile Kocaeli Merkez ve Gebze İlçelerinde Sıkıyönetim İlanına Dair.* Kanun No:228. 20 Haziran 1970. Ankara.

Resmi Gazete, (1981). *Türk Mevzuatının Yönetim ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Uygulama Esasları Kararı.* Kanun/Karar No:8/3463. Sayı:17494. Ankara.

Resmi Gazete, (1982a). 20 Ekim 1982. Sayı:17844. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun No:2709*, Kabul Tarihi 18.10.1982. s. 52. Yasama Bölümü. Altıncı Kısım- Geçici Hükümler. Ankara.

Resmi Gazete, (1982b). *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu.* Sayı-17729. Kanun No:2680. Ankara.

Resmi Gazete, (1982c). *Kanun-Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.* 20 Ekim 1982 Kanun No:2709. Kabul Tarihi:18/10/1982. s.1-64. Sayı 17844. Ankara.

Resmi Gazete, (1982d). *Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu.* Kanun/Karar No:2680. Sayı:17729. Ankara.

Resmi Gazete, (1983). *Kanunlar-Milletvekili Seçimi Kanunu.* Kabul Tarihi:10/06/1983. Sayı:18076. Kanun No: 2839.s.1-96. Ankara.

Resmi Gazete, (1984). *Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.* Kanun No:3056. 19 Ekim 1984. Ankara.

Resmi Gazete, (1999). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.* Kanun No:4446. Kabul Tarihi:13/08/1999. Yasama Bölümü Sayfa-16. Sayı-23786. Ankara.

Resmi Gazete, (2002). *Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.* Kanun No: 4749. Kabul Tarihi:28/03/2002. Sayı-24721. Ankara.

Resmi Gazete, (2003). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.* Kanun No:5018. Madde-1. Sayı- 25326. Ankara.

Resmi Gazete, (2003a). *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.* Sayı 25269. Kanun No: 4982. Ankara.

Resmi Gazete, (2003b). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.* Sayı 25326. Kanun No: 5018. Ankara.

Resmi Gazete, (2004a). *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*. Kanun No:5227.Ankara.

Resmi Gazete, (2004b). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.* Sayı 25486. Kanun No: 5176. Ankara.

Resmi Gazete, (2005). *İl Özel İdaresi Kanunu.* Kanun No: 5302. Sayı: 25745. Ankara.

Resmi Gazete, (2005b). *Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ.* Seri No:1. 31/12/2005-Mükerrer. Sayı: 26040. Ankara.

Resmi Gazete, (2006a). *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.* Kanun/Karar No:2005/9986. Sayı:26083. Tarih: 17/02/2006. Ankara.

Resmi Gazete, (2006b). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.* 26.05.2006. Sayı: 26179. Ankara.

Resmi Gazete, (2007). *Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları. Başbakanlık Genelgesi.* Genelge 2007/6. Sayı-26482. Tarih: 03/04/2007. Ankara.

Resmi Gazete, (2011). *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu.* Sayı-27923.Kanun No: 6223. Ankara.

Resmi Gazete, (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.* Sayı-28338.Kanun No: 6328. Ankara.

Resmi Gazete, (2016a). *E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.* 3 Eylül 2016. Sayı: 29820. Ankara.

Resmi Gazete, (2016b). *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.* Kanun/Karar No: 2016/8590. Sayı: 29658. Tarih: 19/03/2016. Ankara.

Reyhan, C. (1999). Osmanlı Devleti'nde Siyasal İktidar ve İlmiyye Sınıfı. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt 32. Sayı 3. Eylül 1999.

Reyhan, C. (2000). Bir Belge. Yerel Yönetim Metinleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt 9 Sayı (1) Ocak 2000. s.129-154.

Revolution, (2015).http:// www .etymonline. com/index.php? allowed_in_ frame= 0& search =revolution&searchmode=none adresinden alınmıştır.

Reyhan, C. (2012). *Osmanlı Devleti'nde Siyasal İktidar ve Seyfiyye Sınıfı*. OTAM. 31/Bahar 2012.

Riggs, F. W. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society.* Houghton Mifflin Co. Boston.

Role, (2015). *Social Interactions.* http://www.medschooltutors.com/mcat2015-expanded-psych-soc-outline/content-category-8c-part-1 adresinden alınmıştır.

Rouillard, C. (2005). Towards the Development of French Strategic Analysis. *Canadian Public Administration.* Volume 48, Issue 1, pages 124–130. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2005.tb01601.

Rowley, C. ve Schneider. F. (2004). *The Encyclopedia of Public Choice.* New York: Kluwer Academic Publishers.

Rude, G. (2015). *Fransız Devrimi.* (Çev. Dalgıç. A.). İstanbul: İletişim Yayınları.

Runya, X., Qigui. S. ve Wei. S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science.* Vol. 11, No. 7, 2015, pp. 11-21 DOI: 10.3968/7354.

Saad-Filho, A. ve Johnston, D. (2014). *Neoliberalizm-Muhalif Bir Seçki.* (Çev. Başlı. Ş. ve Öncel. T.). Yordam Kitap. İstanbul.

Şahin, A. (1998). *Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasi.* Selçuk Üniversitesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Saklı, A. R. (2013a). Kamu Yönetimi Disiplinin Kökenleri: Prusya Ekolü. *Ege Akademik Bakış Dergisi.* Cilt:13, Sayı-3.s.285-294.

Saklı, A. R. (2013b). Fordizm'den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt-12. Sayı-44.s.107-131.

Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi.* Sayı-148.s.122-162. Ankara.

Sayan, İ. (2016). Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.* Cilt-64. Sayı-1.s.201-245.

Sayan, İ. Ö. ve Albayrak, S. O. (2011). İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-44. Sayı-3.s.141-172. Ankara.

Saygılı, D. D. (2014). *Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Arttırılması.* Kurumsal ve Stratejik Yönetim Dairesi Başkanlığı. T. C. Kalkınma Bakanlığı. Yayın No:2903.

Sayman, C. (2006). *Dwight Waldo ve Yönetim Yazını.* Ankara Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

SBYKP, (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005).* DPT. Ankara.

Schama, S. (2015). http://www.columbia.edu/cu/arthistory/faculty/Schama.html adresinden alınmıştır.

Schmidt, K. (2010). *Göbekli Tepe-The Stone Age Sanctuaries.* New Results of Ongoing Excavations With A Special Focus on Sculptures and High Reliefs. DOI: 10.4312\dp.37.21.

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development.* Fall 2003, Vol. 38, No-3,pp.32-56. Harvard Kennedy School.

Selznick, P. (1948). Foundations of the Theory of Organization. *American Sociological Review*. Volume 13, Issue 1 (Feb., 1948), 25-35.

Selznick, P. (1949). *Tva and the Grass Roots-A Study in The Sociology of Formal Organization.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Sencer, M. (1987). *İnsan Hakları Açısından Amerikan Devrimi*. TODAİE. Sayı: 9/1.

Sennett, R. (2016). *Kamusal İnsanın Çöküşü.* Ayrıntı Yayınları. İstanbul.

Serin, N. (1985). Mekteb-i Mülkiye'den Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne 125. Yıl. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.* Cilt:40. Sayı-1. DOI: 10.1501/SBFder_ 0000001464. Ankara.

Sever, D. Ç. (2015). Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü. *Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.* Cilt-64. Sayı-1.s.195-236.

Sevil, K. H. (2005). *İttihat ve Terakki Döneminde İslamcılık Hareketi (1908-1914).* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih (Yakınçağ) Anabilim Dalı. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara.

Sevinç, H. (2014). Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi.* The Journal of International Social Research Cilt: 7 Sayı: 35 Volume: 7 Issue: 35 Issn: 1307-9581.

Sezen, S. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar-Geleneksel Yapılanmadan Kopuş.* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü-Yayın No-316. Ankara.

Shuler, J. (2010). *Philosophical Foundations of Management and Governance.* Morrisville: Lulu Enterprises.

SIGMA, (2001). *Improving Policy Instruments Through İmpact Assessment.* Sigma Paper: No:31.17 May 2001.

SIGMA, (2014). *The Principles of Public Administration.* SIGMA Change Together. France.

SIGMA, (2016). *Monitoring Report: The Principles of Public Administration-Turkey May 2016.* EU-SIGMA-OECD. France.

SIGMA, (2017). *SIGMA Creating Change Together.* Countries/Turkey. http://www.sigmaweb.org/countries/turkey-sigma.htm adresinden alınmıştır.

SIPRI, (2015). *SIPRI Military Expenditure Database.* http://www. sipri. Org /research/armaments/milex/milex_database/milex_database adresinden alınmıştır.

Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı.* Dora Yayıncılık. Bursa.

Sökmen, U. (2011). Devlet Memuruna Hediye Rüşvet (mi) dir? *Maliye Dergisi.* Sayı-161. Temmuz-Aralık 2011.s.231-258.Ankara.

Sönmez, A. (2005). Polis Meclisinin Kuruluşu ve Kaldırılışı (1845-1850).Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü-*Tarih Araştırmları Dergisi.* Cilt:24.Sayı:37. DOI: 10.1501/Tarar_0000000214.Ankara.

Sönmez, Ü. (2011). *Piyasanın İdaresi-Neoliberalizm ve Bağımsız Düzenleyici Kurumların Anatomisi.* İletişim Yayınları. İstanbul.

Starbuck, W. H. (2005). Bureaucracy Becomes a Four-Letter Word. *Harvard Business Review.* DOI: 10.1225/F0510B.

Stern, P.and Wennerlind. P. (2013). Mercantilism Reimagined: Political Economy in Early Modern Britain and Its Empire. *Histoire sociale/Social history*.01/2014; 47(95):833-835. DOI: 10.1353/his.2014.0045.

Sürgit, K. (1968). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)-Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi.* 1968/ Eylül, 1/2. s.10. Ankara.

Sürgit, K. (1969). Organizasyon ve Metot Hizmeti. *Amme İdaresi Dergisi*. 2/4.s.34-59.

Sürgit, K. (1979). Kuruluşundan Günümüze Dek (1952-1974) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün Organizasyon ve Metot Etkinlikleri. *Amme İdaresi Dergisi.*12/1.s.27-53.

Sürgit, K. (1982). Bakanlıkların Kuruluş Esaslarının Kanunla Saptanması. *Amme İdaresi Dergisi.* Eylül/1982. Sayı 15/3. s.19-37. Ankara.

Szul, R. (2010). *The End or A New Quality Of The Third Wave Of Globalisation?* p.35-41. University of Ostrava Czech Republic, Ostrava.

Şahin, C. (2012). Osmanlı Toprak Sistemi Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *The Journal of Academic Social Science Studies.* Cilt-5. Sayı 6. 10.9761/JASSS_181. Adıyaman.

Şahin, Y. (2009). Küreselleşme ve İnsan Hakları. *DEUHYO ED.* 2 (4). 174-178.

Şaylan, G. (1968). Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi.* Eylül/1968. Sayı-1/2. s.58-65. Ankara.

Şeriati, A. (2012). *Kendini Devrimci Yetiştirmek.* Fecr Yayınları. Ankara.

Şimşek, A. R. (2006). *Osmanlı Ordusunda 18. ve 19.yy Yapılan Islahat Çalışmaları ve Bu Çalışmalarda Yabancı Uzmanların Rolü.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Şimşek, M. (2003). İhracata Dayalı-Büyüme Hipotezinin Türkiye Ekonomisi Verileri ile Analizi, 1960-2002. *Dokuz Eylül Üniversitesi-İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Cilt-18.Sayı-2.s.43-63.

Şimşek, S. (2006). Küreselleşme Sürecinde Çok Uluslu Şirketler ve İnternetin Önemi. *Selçuk Üniversitesi İletişim Dergisi.* Cilt-4. Sayı-3.s.166-175.

Tandırcıoğlu, H. (2002). Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* C-4, S-3,s.197-226 İzmir.

Taner, A. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Hesap Verme Sorumluluğuna Etkileri. *Sayıştay Dergisi.* Sayı:85/ Nisan-Haziran 2012. Ankara.

Tarhan, A. B. (2010). *Türkiye'de Postmodernizmle Değişen Siyasetin Siyasal İktidara Yansıması.* Yayınlanmamış Doktora Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi-SBE. İzmir.

Tayhani, İ. (2009). Türkiye Cumhuriyeti'nin Temeli: Laiklik. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi.* Sayı-43. s. 517-529. Ankara.

Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management.* Harper & Brothers Publishers. New York and London.

Taylor, F. W. (2016). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri.* (Çev. Akın. H. B.). Adres Yayınları. Ankara.

TDK, (2015). *Güncel Türkçe Sözlük.* http://tdk.gov.tr /index.php? option =com _gts&arama =gts &guid=TDK.GTS.5639f8dfa3acd7.87432327 adresinden alınmıştır.

Tekeli, İ. ve İlkin, S. (2004). *Türkiye'de Demiryolu Öncelikli Ulaşım Politikasından Karayolları Öncelikli Ulaşım Politikasına Geçiş.* Cumhuriyetin Harcı. Cilt-3. Modernitenin Altyapısı Oluşurken. İstanbul.

Temizel, H. (2010). Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri. *Amme İdaresi Dergisi*. Sayı-20.s.115-143.

Temiztürk, H. (2009). Türkiye'de Ordunun Siyasete Müdahale Geleneği ve Basın: 27 Nisan 2007 Muhtırasından Önce ve Sonra. *Erciyes İletişim Dergisi*. Cilt 1, Sayı 1. ISSN: 1308-3198. Kayseri.

TEPAV, (2006). *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri.* Matsa Basımevi. Ankara.

Terzi, M. A. (2015). *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi.* Bilge Kültür Sanat Yayıncılık. İstanbul.

The Examination System, (2015). http://afe.easia.columbia.edu/cosmos/irc/ classics. htm adresinden alınmıştır.

The First Agricultural Revolution, (2015). http://www.chegg.com/ definitions/the-first-agricultural-revolution-47 adresinden alınmıştır.

Theories, (2014). *Fred W. Riggs and His Contribution in Administrative Theories.* http://aspirantforum.com/2014/10/17/fred-w-riggs-and-his-contribution-in-administrative-theories/ adresinden alınmıştır.

Theuvsen, L. (2004). *On Good and Bad Bureaucracies: Designing Effective Quality Management Systems in the Agrofood Sector.* Georg-August-University, Institute of Agricultural Economics, Gottingen, Germany. Paper prepared for presentation at the 84 th EAAE Seminar 'Food Safety in a Dynamic World' Zeist, The Netherlands.

TODAİE, (1961). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor.* Kardeş Matbaası. Ankara.

TODAİE, (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.* Sevinç Matbaası. Ankara.

Toprak, D. (2015). Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.* Cilt-1.Sayı-21.s.151-175.

Tortop, N. (2004). İletişim ve Bilgi Edinme Hakkının Önemi. *Amme İdaresi Dergisi.* Mart-2004. Cilt 37. Sayı-1.s.29-44. Ankara.

Torun, S. (2012). Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876). Sayı:32. s.81-97. *Karadeniz Araştırmaları.* Ankara.

Torun, İ. (2003). Endüstri Toplumunun Oluşmasında Etkili Olan İktisadi ve Sınai Faktörler. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi.* Cilt 4, Sayı-1, 2003.

Toye, J. (2006). *Modern Bureaucracy. United Nations University.* ISSN 1810-2611. ISBN 92-9190-820-7.

Trask, S. (2005). *Aydınlanma.* (Çev. B. Canatan)..Liberal Düşünce Dergisi 37. Sayı.79-86.

TÜİK, (2015a). *Temel İstatistikler.* http://www.tuik.gov.tr adresinden alınmıştır.

TÜİK, (2015b). *Türkiye İstatistik Kurumu. Nüfus ve Demografi ile İstihdam, İşsizlik ve Ücret Temel İstatistikleri.* http://www.tuik.gov.tr adresinden alınmıştır.

TÜİK, (2017). *Kamu Personelinin İstihdam Şekillerine Göre Dağılımı-31/12/2016. Türkiye İstatistik Kurumu.* http://www.tuik.gov.tr adresinden alınmıştır.

Tural, E. (2004). Bir Belge-1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnâmesi. TODAİE. *Çağdaş Yerel Yönetimler.* Cilt: 13. Sayı:2.s.93-123.Ankara.

Tural, E. (2006). II. Meşrutiyet Dönemi'nde Danıştay (Şurayı Devlet). *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi.* Journal of Modern Turkish History Studies.

Tural, O. (2007). *Geçmişten Günümüze Posta.*PTT Genel Müdürlüğü. Cem Web Ofset Sanayi. Ankara.

Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform.* Palet Yayınları. Konya. V/13, (2006/Güz), s.s. 79–89. Buca/İzmir.

Tutum, C. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi.* Haziran/1971. Ankara.

Tutum, C. (1972). Memurluk Statüsü. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı-5. Cilt-2.

Tutum, C. (1976a). *Personel Yönetimi.* Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. No:149.Sevinç Matbaası. Ankara.

Tutum, C. (1976b). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi.* Sayı:9/4.s.9-32. Ankara.

Tümoğlu, S. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kurumsal Yönetişim: KOSGEB Örneği.* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Tütengil, C. O. (1964). Türkiye'nin Sorunları ve Prof. Dr. Fritz Baade. *İstanbul Üniversitesi-İktisat Fakültesi Mecmuası.* İstanbul.

Uçar, M. ve Karakaya. A. (2014). Yönetsel Reformlar Perspektifinden Türkiye'de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Cilt-4. Sayı-2.s.152-169.

Udel, (2015). *Characteristics of the Power Elite. University of Delaware.* https://www.udel.edu/htr/Psc105/Texts/power.html adresinden alınmıştır.

UK Parliament, (2015). http://www.parliament.uk/about/living-heritage/ evolution of parlia ment / parliamentaryauthority/revolution/collections1/collections-glorious-revolution /billof rights/ adresinden alınmıştır.

Umut, A. (t. y.).*Amerika'nın Keşfi Avrupa'yı Açlıktan Kurtardı.* Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

Uncu, E. (2013). Mezopotamya, Anadolu ve Mısır Medeniyetlerinde Güneş Kültü. *History Studies İnternational Journal Of History.* ISSN: 1309 4173 (Online)1309 -4688 (Print).

Usta, A.(2011). Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlâk. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi.* Cilt-1. Sayı-2.s.38-49.

Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kurumsal Bir Bakış. *Yasam Dergisi.* Sayı-24.s.78-102.

Usta, E. (2011). *Mali Reform Süreci ve 5018 Sayılı Kanunun Genel Değerlendirmesi.* Ege Üniversitesi-Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı. s.40-49.İzmir.

Uyanık, E. (2009). II. Meşrutiyet Döneminde Toplumsal Mühendislik Aracı olarak Eğitim: İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin Politikaları (1908-1918). *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt: 42. Sayı: 2. s.67-88. Ankara.

Ünal, A. (2013). *Allah Kelamı Kur'an-ı Kerim ve Açıklamalı Meali.* Define Yayınları. İstanbul.

Ünal, M.A. (1997). *Osmanlı Müesseseleri Tarihi.* Fakülte Kitabevi. Isparta.

Ünal, M. C. (2013). Kamu Örgütleri Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-46. Sayı-2.s.25-43.

Ünal, U. (2003). İdari ve Sosyal Alanlarda Nizam-ı Cedid Çabaları. *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi. OTAM.* Sayı: 14 Sayfa: 263-289.

Üstüner, Y. (1995). *Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı. Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu.* Cilt-1.s.59-69. TODAİE. Ankara.

Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-33.Sayı-3.s.15-31.

Veltroni, W. (2004). *Anayasanın İmzalanması Konuşması-Roma 29 Ekim 2004.* https://www.consilium.europa.eu adresinden alınmıştır.

Ventresca, M. ve Hallett, T. (2006). Inhabited İnstitutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theor Soc* (2006) 35:213–236. DOI 10.1007/s11186-006-9003-z.

Waldo, D. (1956). *Perspectives on Administration.* Alabama University Press. Alabama.

Waldo, D. (2016). Kamu Yönetimi Klasikleri. J.M. Shafritz ve A.C. Hyde (Ed.).*İdari Devlet: Sonuç* (s.203-210). Global Yayıncılık. Ankara.

Wallerstein, I.(2005). *Dünya Sistemleri Analizi.* İstanbul: Aram Yayıncılık.

Watkins, T. (2015). *San José State Unıversıty Economics Department.* http:// www.sjsu.edu/faculty/watkins/publicchoice.htm adresinden alınmıştır.

Weber, M. (1968). *Economy and Society-An Outline of İnterpretive Sociology.* Los Angeles: University Of California Press.

Weber, M. (1999). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizm.* Ankara: Ayraç Yayınları.

Weber, M. (2012a). *Ekonomi ve Toplum. Cilt-1.* (Çev. Boyacı. L.). Yarın Yayınları. İstanbul.

Weber, M. (2012b). *Ekonomi ve Toplum. Cilt-2.* (Çev. Boyacı. L.). Yarın Yayınları. İstanbul.

Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve Otorite.* Ankara: Adres Yayınları.

Weber, M. (2015a). http://plato.stanford.edu/entries/weber/ adresinden alınmıştır.

Weber, M. (2015b). *Şehir, Modern Kentin Oluşumu.* (Çev. Ceylan. M.). Yarın Yayınları. İstanbul.

Webmii, (2015). *James Burnham Biography.* http://webmii.com/ people?n =%22James%20Burnham%22 adresinden alınmıştır.

Weeks, T., McKee S., Mathisen. R., ve Kidner. F. (2007). *Making Europe: People, Politics, and Culture since 1300.*Chapter:16.The Rise Of Prussia. Boston: Houghton Mifflin.454-457.

Werner, O. (1997). Concise Encyclopedia of Philosophy of Language. P. V. Lamarque. (Ed.). *Sapir-Whorf Hypothesis* (p.76-84). Pergamon. UK.

Wgidataset, (2017). *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project.* http://info.worldbank.org/governance adresinden alınmıştır.

Whorf, B. L. (1956). *Language, Thought and Reality.* Carroll. J. B. (Ed.). The Technologhy Press of Massachusetts Institute of Technologhy and John Wiley&Sons. Inc. New York.

Williams, D. (2003). *Max Weber: Traditional, Legal-Rational, and Charismatic Authority.* Ohio: The University Of Akron.3-4.

Wilson, W. T. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly.* Cilt-2, Sayı-2.s.197-222. New York, ABD.

Wilson, W. (2016). Kamu Yönetimi Klasikleri. J.M. Shafritz ve A.C. Hyde (Ed.).*İdarenin İncelenmesi* (s.1-24). Global Yayıncılık. Ankara.

Witherington, B. (2015). *In the Beginning: Religion at the Dawn of Civilization.* http://members.bibarch.org/publication.asp?PubID=BSBA&Volume=39&Issue=1&ArticleID=9 adresinden alınmıştır.

Wordow, (2015). *A Clear Window of Words.* http://www.wordow. Com /english/dictionary/?t=minimand adresinden alınmıştır.

Worldbank, (2017). *Types of Decentralization.* http://www1.worldbank.org adresinden alınmıştır.

Yalansız, N. (2012). 27 Mayıs Darbesi Sonrası Celal Bayar ve Eski Demokrat Partililerin Türk Siyasi Hayatına Etkileri. *Turkish Studies-International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic* Volume 7/3, Summer 2012, p. 2585-2598, Ankara.

Yale, (2015). *Weber on Traditional Authority.* http://oyc.yale.edu/sociology/socy-151/lecture-18#transcript adresinden alınmıştır.

Yale Law School, (2015). *English Bill of Rights 1689.* http://avalon.law.yale .edu/ 17th_ cen tury/ england.asp adresinden alınmıştır.

Yavaş, H. ve Demir, K. A. (2015). Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi.* Cilt: 13, Sayı: 25,s.91-113.

Yayla, Y. (2001).*Kanunu Sultan Süleyman Devri Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Yapı (1520-1566).* Isparta Süleyman Demirel Üniversitesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politiği.* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi.* Turhan Kitabevi. Ankara.

Yazıcı, A. (2014). Arazî Kanunnâmesi (1274/1858) ve İntikal Kanunlarıyla İslam Miras Hukukunun Mukayesesi. *EKEV Akademi Dergisi.* Sayı-60. Erzurum.

Yazıcı, K. (2016). Türkiye'de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.* Cilt-7. Sayı-1.s.393-428.

Yazıcı, N. (1992). Tanzimat'ta Haberleşme ve Kara Taşımacılığı. *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi.* Ankara Üniversitesi. Ankara.

YBYKP, (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).* DPT. Ankara.

Yıldırım, M. (2011). Pragmatizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği. *Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Cilt-29.Sayı-1.s.187-208.

Yıldırım, Y. (2012). Neo-Patrimonyalizm Yaklaşımına Karşı Yapılaşma Olarak Türk Modernleşmesi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi. Sosyal Bilimler Dergisi.* Cilt: XIV, Sayı:1,S.1-21, Haziran 2012.

Yıldız, A. (2015). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi.* Ankara: TBMM Basımevi.

Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *Cumhuriyet Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi.* Cilt-3.Sayı-2.s.17-31.

Yılmaz, A. (2005). Neo- Liberal Dönüşüm Sürecinde Türkiye'de Devlet Toplum İlişkileri, Toplumsal Sınıf Merkezli Bir Yaklaşım. *Marmara Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi.* 2005, C-20, S-1.s. 106-141. İstanbul.

Yılmaz, A. ve Güler, T. (2016). AK Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi.* Cilt-14.Sayı-2. Doi: http:// dx. doi.org/10.11611/JMER179159.

Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *Cumhuriyet Üniversitesi. İktisadi İdari Bilimler Dergisi.* Cilt-3.Sayı-2. S.17-31.Sivas.

Yılmaz, M. Ş. (2006). *Kanuni'nin "Koca Nişancı'sı: Kanuni Sultan Süleyman Devrinde (1520–1566) Celalzade Mustafa Çelebi, Bürokrasi ve Kânun".* Bilkent Üniversitesi. Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Yılmaz, Ş. (2015). *Turkish-American Relations, 1800-1952: Between the Stars, Stripes and the Crescent (Studies in International Relations).* Routledge. New York.

Yılmazöz, M.(2009). Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu. *Maliye Dergisi.* Sayı-157. Temmuz-Aralık 2009.s.293-302. Ankara.

Yüksel, C. (2004). Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri. *Boğaziçi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi.* s.347-360. İstanbul.

Yüksel, M. (2000). Yönetişim Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi.* 2000, S-3, s.144-160. Ankara.

Yüksel, Ö. ve Aykaç, B. (1994). Frederick Taylor'ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt-27.Sayı-4. s.83-96.

Yüzgeç, A. (2006). *Birinci Büyük Millet Meclisi'nin Yapısı ve Faaliyetleri (1920-1923).* Isparta Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Isparta.

Zengin, O. (2008). Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi.* Cilt 41 Sayı 3 Eylül 2008, s. 1-39. Ankara.

Zengin, S. (2012). *Neoliberalization of The Health Transformation Program; The Case of University Hospitals and Privately Owned Clinics in Turkey.* İstanbul Bilgi Üniversitesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Zeyrek, S. (2014). II. Meşrutiyet Sürecinde Osmanlı Devleti'nde Ordu siyaset ilişkileri Üzerine Genel Bir Bakış. *Studies of The Ottoman Domain.* Cilt:4. Sayı:6.

Zia, Y. A. ve Khan, M. Z. (2014). A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management. *The Dialogue.* Dec 31, 2014, Vol. 9 Issue 4.s.428-442.

Ziyâde, H. (2003). Osmanlı Devleti'nin Laikleşmesinde Bürokratların Rolü. *AÜİFD.* Cilt XLIV. Sayı:2.s. 301-323.

Zuckerman, P. (2007). *The Cambridge Companion to Atheism.* Edited by Michael Martin. University Of Cambridge Press. New York.