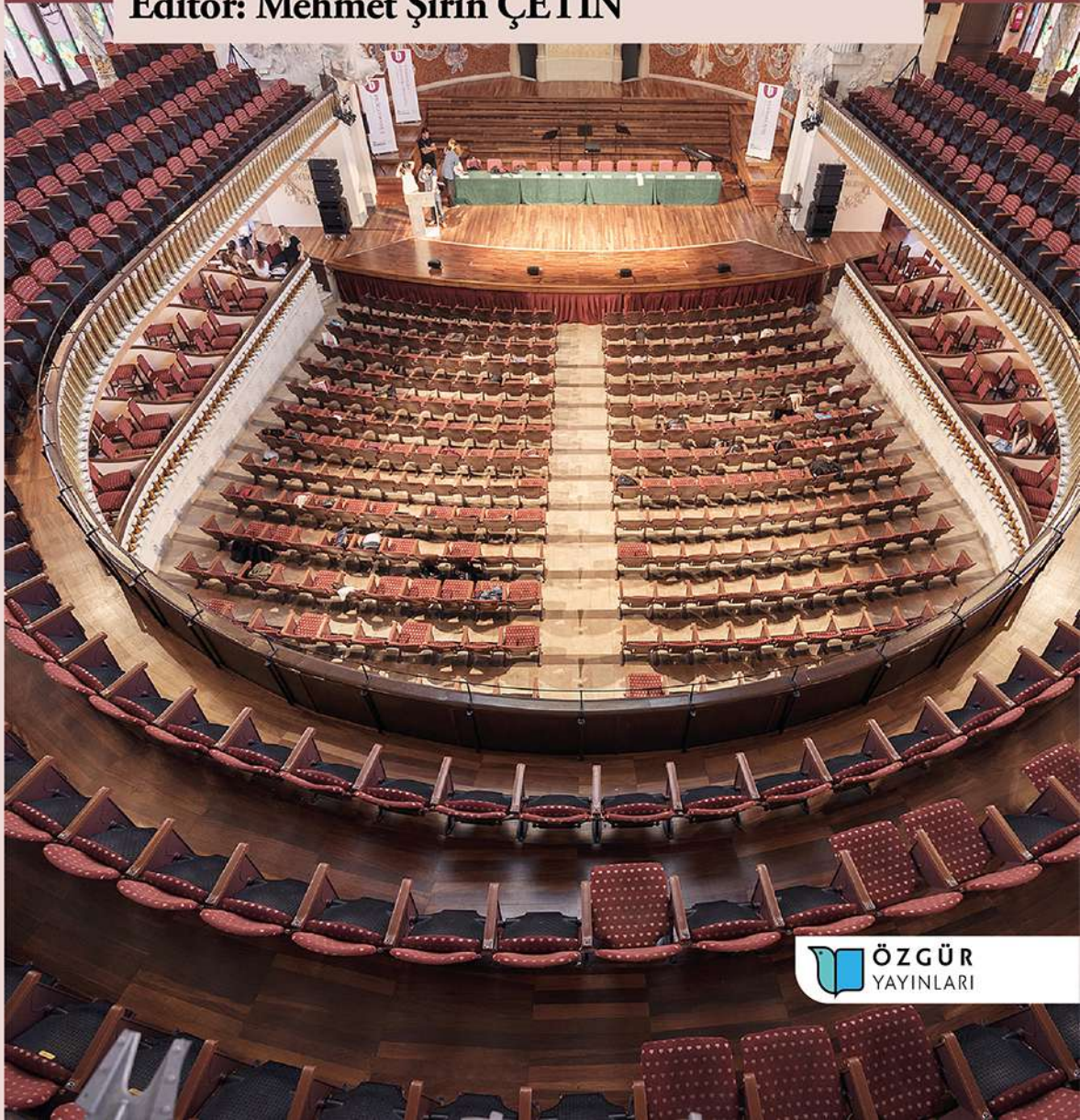


Türkiye'de Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi: Merkezileşme, Bürokrasi ve Modernleşme

Editör: Mehmet Şirin ÇETİN



Türkiye’de Kamu
Yönetiminin Tarihsel
Gelişimi:
Merkezileşme, Bürokrasi
ve Modernleşme

Editör:

Mehmet Şirin ÇETİN



Published by

Özgür Yayın-Dağıtım Co. Ltd.

Certificate Number: 45503

📍 15 Temmuz Mah. 148136. Sk. No: 9 Şehitkamil/Gaziantep

☎ +90.850 260 09 97

📞 +90.532 289 82 15

🌐 www.ozgurayinlari.com

✉ info@ozgurayinlari.com

Türkiye’de Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi:

Merkezileşme, Bürokrasi ve Modernleşme

Editör: Mehmet Şirin ÇETİN

Language: Turkish

Publication Date: 2026

Cover design by Mehmet Çakır

Cover design and image licensed under CC BY-NC 4.0

Print and digital versions typeset by Çizgi Medya Co. Ltd.

ISBN (PDF): 978-625-8813-14-2

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub1360>



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. This license allows for copying any part of the work for personal use, not commercial use, providing author attribution is clearly stated.

Suggested citation:

Çetin, M. Ş. (ed) (2026). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi: Merkezileşme, Bürokrasi ve Modernleşme*.

Özgür Publications. DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub1360>. License: CC-BY-NC 4.0

The full text of this book has been peer-reviewed to ensure high academic standards. For full review policies, see <https://www.ozgurayinlari.com/>



Ön Söz

Kamu yönetimi, devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerinin yürütüldüğü dinamik bir süreçtir. Bu sürecin temel amacı, kamu ihtiyaçlarına doğru ve etkili bir şekilde cevap vermektir. Buradan hareketle kamu yönetiminin taşıdığı özellikleri belirtmek de mümkündür. Kamu yönetimi; kamu yararını gözeten, devletle ilişkili, hizmet odaklı ve çeşitli kurallara dayanan bir yapıya sahiptir. Bu özellikler dikkate alındığında; kamu yararının gözetilmesi, toplumsal faydanın bireysel faydadan üstün tutulmasını; devletle ilişkili olması, sürecin yürütücüsünün kamu kurumları olmasını; hizmet odaklı olması ise eğitim, sağlık, ulaşım vb. temel toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını ifade etmektedir. Kamu yönetiminin kurallara dayanması ise iş ve işlemlerin mevzuata uygun biçimde yürütülmesini ifade etmektedir.

Bu çalışma, Türkiye’de kamu yönetiminin tarihsel gelişimini Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze kadar incelemektedir. Çalışmaya Osmanlı Devleti’nin son dönemi de dâhil edilmiştir. Bunun temel nedeni, erken Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminin bazı kurumsal yapı ve uygulamalarının Osmanlı’dan devralınmış olmasıdır. Bu çerçevede, kamu yönetiminin tarihsel dönüşümünün bütüncül bir şekilde analiz edilebilmesi için söz konusu dönemin de incelenmesi gerekli görülmüştür.

Bölümler oluşturulurken, Türkiye’de kamu yönetimini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen siyasal, ekonomik ve toplumsal gelişmeler esas alınmış; çalışma sekiz bölüm halinde tasarlanmıştır. Bu kapsamda çalışma şu bölümlerden oluşmaktadır:

1. Osmanlı’da Kamu Yönetimi: Merkeziyetçilik, Reformlar ve Bürokratik Modernleşme
2. Erken Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetiminin İnşası: Merkezileşme ve Modern Devletin Kuruluşu (1923–1946)
3. Çok Partili Hayat ve Planlı Kalkınma Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokrasi ve Devletin Dönüşümü (1946–1980)
4. Neoliberal Dönüşüm Döneminde Kamu Yönetimi: Yeniden Yapılanma ve Merkez-Çevre İlişkileri (1980–1990)

5. Koalisyonlar Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokratik Krizler ve Yönetim Sorunları (1990–2000)
6. Reformlar Ve Ab Süreci: Kamu Yönetiminde Modernleşme Ve Kurumsal Dönüşüm (2000- 2016)
7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkezileşme ve Yeni Yönetim Paradigması (2016-2026)
8. Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Geleceği: Bürokratik Modernleşmeden Yapay Zekâ Destekli Personel Yönetimine

Bu bölümler aracılığıyla Türkiye’de kamu yönetiminin tarihsel gelişimi, kurumsal dönüşümü ve geleceğe yönelik yönelimleri kapsamlı bir perspektifle ele alınmaktadır. Çalışma, kamu yönetimi alanında uzman değerli akademisyenlerin katkılarıyla hazırlanmıştır. Bölümler, yazarlar tarafından ayrıntılı ve titiz bir şekilde ele alınmış, editör tarafından da incelenmiştir. Kitabın hazırlanması ve yayımlanması sürecinde katkı sunan tüm yazarlara, editoryal ekibe ve eserimizin yayımlanmasını sağlayan Özgür Yayınlarına teşekkür ederim.

Türkiye’de kamu yönetiminin tarihsel gelişimini merkezileşme, bürokrasi ve modernleşme perspektifinden ele alan bu çalışmanın, okuyucularımız için verimli olmasını ve alana katkı sunmasını temenni ediyorum.

Saygılarımla.

İçindekiler

Ön Söz

iii

Bölüm 1

-
- Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinde Kamu Yönetimi: Merkeziyetçilik, Reformlar ve Bürokratik Modernleşme 1
Yusuf Mıyan

Bölüm 2

-
- Erken Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetiminin İnşası: Merkezileşme ve Modern Devletin Kuruluşu (1923-1946) 21
Mustafa Fabri Mirhanoğulları

Bölüm 3

-
- Çok Partili Hayat ve Planlı Kalkınma Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokrasi ve Devletin Dönüşümü (1946-1980) 39
Mehmet Şirin Çetin

Bölüm 4

-
- Neoliberal Dönüşüm: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Merkez-Çevre İlişkileri (1980-1990) 53
Serdar Şenol

Bölüm 5

-
- Koalisyonlar Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokratik Krizler ve Yönetim Sorunları (1990-2000) 67
Abdurrahman Turgut

Bölüm 6

Reformlar ve AB Süreci: Kamu Yönetiminde Modernleşme ve Kurumsal Dönüşüm (2000- 2016)	85
<i>Zekerya Çavuş</i>	

Bölüm 7

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkezileşme ve Yeni Yönetim Paradigması (2016-2026)	103
<i>Selami Özkan</i>	

Bölüm 8

Kamu Yönetiminde Liyakat ilkesinin Geleceği: Bürokratik Modernleşmeden Yapay Zekâ Destekli Personel Yönetimine	125
<i>Mustafa Gökberk Ertan</i>	

Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinde Kamu Yönetimi: Merkezîyetçilik, Reformlar ve Bürokratik Modernleşme 6

Yusuf Muyan¹

Özet

Bu kitap bölümü, Osmanlı Devleti'nin son döneminde kamu yönetiminde gerçekleşen köklü dönüşümleri, merkezîyetçilik politikalarını, reform süreçlerini ve bürokratik modernleşme çabalarını tarihsel ve analitik bir perspektifle incelemektedir. XIX. yüzyılın başlarından itibaren ivme kazanan bu değişimler, imparatorluğun Batı'nın endüstriyel, askeri ve siyasi üstünlüğü karşısında varlığını sürdürme mücadelesinin temel bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Çalışma, klasik patrimonyal yönetim modelinden modern hukuki-rasyonel bürokrasiye geçiş sürecini II. Mahmud döneminden itibaren sistematik biçimde ele almakta; Tanzimat, Islahat Fermanı, II. Abdülhamid ve II. Meşrutîyet dönemlerindeki idari yapılanmaları, hukuki düzenlemeleri ve bürokratik elitlerin rolünü ayrıntılı olarak analiz etmektedir.

II. Mahmud döneminde Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla merkezi otoritenin önündeki en önemli engel ortadan kaldırılmış, divan teşkilatı lağvedilerek yerine nezaret sistemi ihdas edilmiş ve memuriyetin profesyonel bir statüye kavuşması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Tanzimat Fermanı ile hukukun üstünlüğü ilkesi benimsenmiş, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile modern taşra idaresi tesis edilmiş ve Mekteb-i Mülkiye gibi kurumlar aracılığıyla nitelikli bürokratik kadroların yetiştirilmesi sağlanmıştır. Islahat Fermanı, eşitlik ilkesini genişletirken Şura-yı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye gibi kurumlarla idari ve adli yargının kurumsal temelleri atılmıştır. II. Abdülhamid döneminde otoriter merkezîyetçilik zirveye ulaşmış, bürokrasi hem nicelik hem de işlevsel açıdan önemli ölçüde genişlemiştir. II. Meşrutîyet döneminde ise merkezîyetçilik ile adem-i merkezîyetçilik arasındaki tartışmalar, imparatorluğun yapısal krizlerini yansıtan temel bir gerilim alanı oluşturmuştur. Reformların yukarıdan aşağıya

1 Doktora Öğrencisi, Bitlis Eren Üniversitesi, Bitlis, Türkiye, yusuf.muyan@gmail.com, Orcid: 0000-0001-8475-1677

elitist niteliğini, mali yükünü ve dış borçlanmayı derinleştiren etkilerini; ayrıca geleneksel-modern kurumlar arasındaki ikiliklerin yarattığı toplumsal gerilimleri eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmektedir. Osmanlı modernleşmesinin Cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetimine bıraktığı miras, güçlü merkeziyetçi devlet geleneği, rasyonel kurumsallaşma arayışı ve hukuki-rasyonel bürokrasi anlayışı bağlamında ortaya konulmaktadır. Bu çalışma, Osmanlı kamu yönetiminin modernleşme serüvenini kapsamlı bir çerçevede sunarak, günümüz Türk kamu yönetimi yapısının tarihsel kökenlerini, sürekliliklerini ve yapısal özelliklerini anlamaya yönelik önemli bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Giriş

Osmanlı imparatorluğu, yaklaşık altı yüzyıl boyunca ihtişamlı varlığını sürdürmüş ve bu zaman diliminde kendine özgü yönetim anlayışı ve idari yapılarını geliştirmiştir. XIX. yüzyıla gelindiğinde ise hem yönetim yapısında hem de idari yapısında köklü değişimler yaşanmıştır. XIX. yüzyıl Osmanlı Devleti için sadece bir takvim dilimi değil, aynı zamanda Batı'nın endüstriyel, askeri ve siyasi üstünlüğü karşısında ayakta kalabilmek adına vermiş olduğu modernleşme mücadelesinin adıdır. XIX. yüzyıl, geleneksel kurumların işlevsiz hale geldiği ve batı rasyonel yapıların inşa edilmeye çalışıldığı “imparatorluğun en uzun yüzyılı” olarak tarihteki yerini almıştır. Bu süreçte, kamu yönetimi alanında yaşanan reformlar, merkeziyetçilik eğilimlerin güçlenmesi ve bürokratik modernleşme çabaları, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinin en belirgin ve üzerinde en çok durulan özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde kamu yönetiminin geçirdiği büyük dönüşümü, merkeziyetçilik politikalarının uygulanma şekillerini, reform hareketlerinin modernleşme üzerindeki etkilerini, özellikle Tanzimat ve Islahat fermanlarının Osmanlı bürokrasisinin modernleşmesine olan etkilerini kapsamlı bir şekilde incelemeyi amaçlamaktadır.

Osmanlı'da modernleşme süreci, yalnızca üst yapıdaki kurumların değişimiyle sınırlı kalmamıştır. Bu süreçte devletin tebaasıyla olan ilişkileri, askerlik sistemi, vergi toplama yöntemleri ve taşra üzerindeki otorite yapısını da köklü bir şekilde değiştirmiştir. Osmanlı devlet adamları devletin ayakta kalabilmesi için tek çözüm yolunun merkezi otoriteyi güçlendirmek ve bürokrasiyi rasyonel bir temele oturtmaktan geçtiğini ileri sürmüşlerdir (Karpas, 2019, s. 105). Bu doğrultuda, merkeziyetçilik sadece bir yönetim tercihi olmamakla birlikte, aynı zamanda devletin parçalanmasını önlemeye yönelik bir stratejik bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan reformlar, hem batılı devletlerin baskıları hem de devletin iç dinamiklerinden kaynaklanmıştır. Atılan tüm bu adımlar ise devleti hayatta tutma iç güdüsüyle şekillenmiştir. Bu süreç, daha sonra modern Türkiye Cumhuriyeti'nin de idari mirasını oluşturmuştur.

Osmanlı Devleti'nin son dönemleri, sadece siyasi ve askeri mücadelelerle değil, aynı zamanda idari ve toplumsal reformlarla da şekillenmiştir. Merkeziyetçilik ve bürokratik modernleşme kavramları, bu dönemin idari yapısını anlamak için bir anahtar niteliğindedir. Merkeziyetçilik, devletin otoritesini taşrada güçlü hale getirmek ve devletin kendi içinde barındırdığı tüm idari birimleri merkeze bağlama çabası olarak ifade edilmektedir. Bürokratik modernleşme ise geleneksel yönetim yapısından rasyonel, uzmanlaşmış ve hiyerarşik bir yapıya geçişi ifade etmektedir. Bu iki kavram Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki idari reformların ana eksenini olarak karşımıza çıkmaktadır (Barkey, 1994, s. 56).

Türk kamu yönetiminde idari reform düşüncesi ve arayışları Tanzimat'tan itibaren sürekli gündemde olmuştur (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3479). Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarından itibaren modernleşme ve yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları kesintisiz bir şekilde devam etmiştir. Cumhuriyet idaresi de Osmanlı yönetim geleneğinin takipçisi olarak, bu mirası devralmış ve kendi yönetsel yapısını bu temeller üzerine kurmuştur. İdari reform çalışmalarında ve reforma yönelik düzenlemelerde, reform kültürü ve anlayışı büyük oranda tarihsel gelişimin bir ürünüdür (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3479). Bu bağlamda, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki kamu yönetimi deneyimi, Türk kamu yönetiminin bugünkü yapısını anlamak için kritik bir öneme sahiptir. Bu dönemdeki reformlar, sadece idari yapıları değil, aynı zamanda toplumsal ve siyasal yaşamı da derinden etkilemiş, modernleşme sürecinin itici gücü olmuştur.

1. Klasik Dönemden Modernleşmeye: İdari Yapıda Değişim İhtiyacı

Osmanlı Devleti'nin klasik dönem kamu yönetimi, merkeziyetçi bir yapıya sahip olmakla birlikte, taşrada yerel dinamiklere de belirli ölçüde özerklik tanıyan bir denge üzerine kuruluydu (İnalçık, 2000, s. 120-125). Bu denge, imparatorluğun geniş coğrafyasında farklı kültür ve inançlara sahip toplulukları bir arada tutmada önemli bir rol oynamıştır. Ancak XVII. yüzyıldan itibaren devletin askeri, mali ve idari yapısında bozulmalar yaşanmaya başlamıştır. Bu bozulmalar, özellikle uzun süren savaşlar, toprak kayıpları, ekonomik sıkıntılar ve rüşvet-iltimas gibi sorunlarla kendini göstermiştir. Avrupa'daki gelişmelerin gerisinde kalma endişesiyle birleşince, reform ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmiştir. Erken dönem ıslahat metinleri, genellikle mali, askeri ve idari sorunlara odaklanmış, ancak bu metinler daha çok gelenekçi bir bakış açısıyla ele alınmış ve "kanun-i kadim"e (eski düzene) dönüş çareleri aranmıştır (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3480). Bu dönemde yazılan risaleler ve nasihatnameler, devlet adamlarına yönelik öğütler içerse de, sorunların kökenine inmekten

ziyade, mevcut düzenin iyi işletilememesinden kaynaklandığını savunmuştur (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3480). Ancak 18. yüzyılın sonlarına doğru, özellikle III. Selim döneminde, geleneksel kurumların ihyası fikri yerini Batı tarzı yeni kurumların (Nizam-ı Cedid) inşasına bırakmaya başlamıştır. Bu değişim, Batı karşısında alınan askeri başarısızlıkların bir sonucu olarak, Batı'nın üstünlüğünün sorgulanmaya başlanmasıyla hız kazanmıştır (Bilgin ve Pustu, 2023, s. 3480).

Osmanlı Devleti'nin idari yapısı, geniş coğrafyaları yönetebilmek adına esneklik, ihtisap, istimalet ve patrimonyal bürokrasi ilkeleri üzerine inşa edilmiş klasik bir yapıya sahipti. Bu klasik idari model de otorite, mutlak idareci sıfatını taşıyan padişaha aitti. Padişah yetkilerini taşrada eyalet yöneticilerin (beylerbeyi ve sancakbeyi) aracılığıyla kullanmaktaydı (İnalçık, 2000, s. 42). Bu sistem, merkez ile taşra arasında işlevsel bir denge gözetmekle beraber, tımar sistemi, vergi toplama, asker devşirme gibi önemli işlevler iltizam mekanizmasıyla yürütülmekteydi. Bu sistem XVII. Yüzyılın sonlarında askeri yenilgiler, toprak kayıpları, buna bağlı olarak mali sistemin bozulması ve taşrada merkezi otoritenin zayıflamasıyla birlikte çözülmeye başlamıştır. Son dönemlerde iltizamda ayanlara ömür boyu vergi toplama hakkının verilmesi ile merkezi otoritenin taşra üzerindeki etkinliği kaybolmaya başlamıştır. XVIII. Yüzyıla gelindiğinde ise Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetimi, taşra üzerindeki doğrudan denetimini büyük ölçüde kaybetmiş ve idari otorite parçalanmıştır (Özkaya, 1994, s. 115).

Bu gelişmeler Osmanlı idari yapısında değişimi zorunlu hale getirmiştir. Osmanlı kamu yönetiminde yaşanan bu aksaklıklar, parçalanmış idari yapıyı yeniden merkezi omurgaya kavuşturmak, devletin ayakta kalmasını sağlamak, batılı devletlere karşı askeri, ekonomik ve siyasi baskılarına daha dirençli bir kurumsal aygıt üretme çabası olarak idari modernleşmeyi amaç olarak görmüştür. Bu dönüşüm yaşanırken sadece kurum isimleri değiştirilmemiş, aynı zamanda devletin halk ile olan hukuki ilişkisinin, bürokratik kimliğinin, karar alma mekanizmalarının ve mekânsal yönetim anlayışının kökten bir değişimini de içermektedir. “İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı” olarak nitelendirilen XIX. yüzyıl, Osmanlı idari sisteminin rasyonel, kuralcı, uzmanlaşmış ve dikey hiyerarşiye dayalı bir rasyonel-yasal bürokrasi modeli benimsemiştir (Ortaylı, 2007a, s. 21-23).

Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezîyetçi ve patrimonyal bürokratik yönetim yapısının aksine, yerel yönetim anlayışı adem-i merkezîyetçiliğin temellerini oluştuyordu. II. Mahmut döneminde yerel yönetimlerin ilk temelleri atılmıştır. Tanzimat'ın ilanından önce günümüzdeki anlamda herhangi bir anayasal düzenleme olmadığı için, bu yönetim birimleri için ilk anayasal

kaynak olarak Tanzimat reformları olarak gösterilmektedir (Parlak, 2002, s. 37-38).

Bu dönemde bürokrasi, devletin kurtuluşunu sağlayacak temel aktör olarak öne çıkmaya başlamıştır. Osmanlı bürokrasisi, klasik dönemdeki patrimonial yapısından sıyrılarak, rasyonel ve uzmanlaşmış bir yapıya doğru evrilme ihtiyacı hissetmiştir. Bu dönüşüm, sadece idari bir gereklilik değil, aynı zamanda devletin uluslararası sistemde varlığını sürdürebilmesi için stratejik bir zorunluluktur. Modernleşme sürecinde bürokrasinin rolü, aydınların ve devlet adamlarının çabalarıyla giderek artmış, bürokrasi modernleşmenin öznesi haline gelmiştir (Kırdaş, 2019, s. 400). Bu süreçte, bürokratik elitler, devletin yeniden yapılanmasında ve modernleşme ideolojisinin yayılmasında kilit bir rol oynamışlardır (Pustu, 2007, s. 201-203). Özellikle III. Selim döneminde başlayan ve II. Mahmut döneminde hız kazanan bu değişim, Osmanlı bürokrasisinin hem nicelik hem de nitelik olarak büyümesine yol açmıştır.

1.1. Tanzimat Öncesi Hazırlık: II. Mahmut Dönemi ve Merkeziyetçiliğin İnşası

Batı'da modern devletin ortaya çıkışıyla birlikte, siyasal iktidarın meşruiyet kaynağı ve temeli giderek geniş halk kitlelerine kaymaya başlamıştır. Bu süreçte devletin klasik işlevleri olan dış güvenlik, iç düzenin sağlanması ve vergilendirme, eğitim, sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri, altyapı yatırımları ve diğer toplumsal ihtiyaçların karşılanması gibi alanlara doğru önemli ölçüde genişlemiştir. Devletin üstlendiği bu artan ve çeşitlenen işlevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmesi ise, rasyonel bir örgütsel yapıya ve yazılı hukuk kurallarına dayalı bir yönetim anlayışını zorunlu kılmıştır (Suğur ve Suğur, 1998, s. 21).

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda idari reformların ve merkeziyetçiliğin temelleri II. Mahmut döneminde (1808-1839) atılmıştır. II. Mahmut, devletin parçalanmasını önlemek ve merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek amacıyla radikal adımlar atmıştır. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması (Vaka-i Hayriye), sadece askeri bir reform değil, aynı zamanda bürokratik modernleşmenin önündeki en büyük engelin kaldırılması anlamına geliyordu (Andıç, 2014, s. 78). Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla birlikte, padişahın mutlak otoritesi güçlenmiş ve reformların önündeki en büyük direniş odağı ortadan kalkmıştır (Ortaylı, 2007a, s. 150-155). Bu olay, aynı zamanda ulema ve yeniçeriler arasındaki geleneksel ittifakın da sona ermesi anlamına geliyordu, bu da padişahın reform iradesini daha rahat uygulayabilmesinin önünü açmıştır.

Bu dönemde, klasik divan teşkilatı kaldırılarak yerine Batı tarzı nezaretler (bakanlıklar) kurulmuştur. Sadrazamlık makamı Başvekalet'e dönüştürülmüş, Dahiliye, Hariciye, Maliye, Evkaf ve Ticaret gibi modern bakanlıklar ihdas edilmiştir (Akyıldız, 2004, s. 53; Halaçoğlu, 1991, s. 28). Bu yapısal değişiklikler, karar alma süreçlerini rasyonelleştirmeyi ve devlet işlerinde uzmanlaşmayı hedeflemiştir. Her nezaretin başına bir nazır atanarak, sorumluluk alanları belirlenmiş ve bürokratik hiyerarşi güçlendirilmiştir. Ayrıca, memurların kılık kıyafetinden maaş sistemine kadar birçok alanda düzenlemeler yapılarak, modern bir bürokrat sınıfının (kalemiye) temelleri atılmıştır. Memurların eğitimi için Mekteb-i Maarif-i Adliye gibi okullar açılmış, böylece liyakat esasına dayalı bir memuriyet sisteminin ilk adımları atılmıştır (Ortaylı, 2007a, s. 50-55).

II. Mahmut döneminin en belirgin özelliği, merkeziyetçiliğin inşasıdır. Ayanların gücünün kırılması ve taşra idaresinin doğrudan merkeze bağlanması, devletin ülkenin her köşesinde otoritesini hissettirmesini sağlamıştır. Bu dönemde kurulan posta teşkilatı, karantina idaresi ve nüfus sayımları gibi uygulamalar, merkezi denetimi kolaylaştıran araçlar olarak işlev görmüştür (Ortaylı, 2007a, s. 60-65). Özellikle posta teşkilatının kurulması, merkezi hükümetin taşra ile iletişimini hızlandırmış ve denetim mekanizmalarını güçlendirmiştir. Karantina idaresi ise salgın hastalıklarla mücadelede merkeziyetçi bir yaklaşım sergileyerek, devletin halk sağlığı üzerindeki kontrolünü artırmıştır. Bu reformlar, Tanzimat dönemine zemin hazırlayan önemli adımlar olmuştur.

2. Tanzimat Dönemi: Hukuki-Rasyonel Bürokrasinin Doğuşu

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayunu), Osmanlı kamu yönetiminde yeni bir dönemin başlangıcını simgeler. Tanzimat, devlet ile tebaa arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamış ve hukukun üstünlüğü ilkesini devlet yönetimine yerleştirmeye çalışmıştır. Ferman, can, mal ve namus güvenliğini garanti altına alarak, patrimonial devlet anlayışından hukuki-rasyonel devlet anlayışına geçişin ilk adımını oluşturmuştur (Fidan vd., 2011, s. 123-125). Bu ferman, aynı zamanda tüm tebaanın kanun önünde eşitliğini vurgulayarak, modern vatandaşlık kavramının temellerini atmıştır (Eryılmaz, 1992, s. 80-85). Tanzimat Fermanı, padişahın yetkilerini kanunlarla sınırlama ve devlet yönetiminde keyfiliği ortadan kaldırma amacı gütmüştür.

II. Mahmut, devlet bürolarında çalışanların oluşturduğu idari yapının yeniden düzenlenmesi için çeşitli reformlar gerçekleştirmiştir. Geleneksel uygulamaya göre, yüksek yöneticiler ve yazı işleri personeli her yıl yeniden atanırken, bu durum 1834 yılında değiştirilmiş ve sonunda tamamen tarihe karışmıştır. Bunun yanı sıra, bu süreçte geleneksel bahşiş sisteminden, düzenli

bir maaş sistemine geçiş için de çalışmalar yapılmıştır. Yeni oluşturulan sistemle bürokratlar, istikrarsız ve güvensiz pozisyonlardan kurtarılmıştır. Böylece Cumhuriyet dönemine kadar devam edecek, oldukça otokratik bir Osmanlı bürokrasisi geleneği ortaya çıkmıştır (Shaw and Shaw, 1977, s. 39-40).

Tanzimat döneminde idari reformlar, merkeziyetçi bir yapı içerisinde hukuki ve mali düzenlemelerle desteklenmiştir. Bu dönemde, bürokrasinin işleyişini düzenleyen nizamnameler çıkarılmış, memurların görev ve sorumlulukları yasal bir çerçeveye oturtulmuştur. Memurların atanması, terfileri ve görevden alınmaları belirli kurallara bağlanarak, keyfi uygulamaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye gibi yeni kurumlar kurularak, yasama ve yargı işlevleri yürütmeden kısmen ayrıştırılmaya çalışılmıştır (Akyıldız, 1993, s. 293-294). Bu kurumlar, modern hukuk devletinin ilk örneklerini teşkil etmiş ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin ilk tohumlarını atmıştır.

Tanzimat bürokrasisi, modernleşmenin taşıyıcı gücü olmuştur. Mustafa Reşid Paşa, Ali Paşa ve Fuat Paşa gibi reformcu devlet adamları, Batı dillerini bilen, diplomasi tecrübesine sahip yeni bir bürokratik elitin temsilcileridir. Bu elit grup, devletin kurtuluşunu Batı tarzı kurumsallaşmada görmüş ve reformları yukarıdan aşağıya doğru uygulamaya koymuştur (Findley, 1996, s. 100-105). Ancak bu süreç, bürokrasinin gücünün aşırı artmasına ve zaman zaman padişahın otoritesini bile gölgede bırakmasına neden olmuştur. Carter V. Findley, bu dönemi Osmanlı bürokrasisinin altın çağı olarak nitelendirir ve bürokratların devlet yönetimindeki etkisinin arttığını belirtir (Findley, 1996, s. 250-255).

Bakanlıkların sayı ve etkinliğinin artmasıyla birlikte, yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin farklı yönetsel birimler arasında dağıtılması hedeflenmiş ve bu amaç doğrultusunda çeşitli kurullar oluşturulmuştur. Divan-ı Hümayun'un yerini alan Meclis-i Meşveret ile Tanzimat döneminde giderek güçlenerek yürütme organı niteliği kazanan Meclis-i Vükelâ, bu kurumsallaşma sürecinin önemli örneklerini oluşturmaktadır. Meclis-i Vükelâ; Sadrazam'ın başkanlığında Serasker, Şeyhülislam, Meclis-i Vâlâ Reisi, Hariciye, Maliye, Hazine-i Hassa, Evkaf ve Ticaret nazırları ile Zaptiye Müşiri, Sadaret Müsteşarı ve Valide Kethüdası'ndan oluşmaktaydı (Sencer, 1984, s. 48).

Taşra idaresinde de önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile taşra idaresi yeniden yapılandırılmış, vilayetler, livalar (sancaklar), kazalar ve nahiyeler şeklinde hiyerarşik bir düzene sokulmuştur (Weiker, 1973, s. 108). Bu nizamname ile valilerin yetkileri artırılmış, ancak merkezi hükümetin denetimi de sıkılaştırılmıştır. Vilayet meclisleri kurularak yerel halkın yönetime katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu meclisler, yerel

ihtiyaçların belirlenmesi ve merkezi hükümete iletilmesi açısından önemli bir rol oynamıştır.

3. Islahat Fermanı ve Sonrası: Kurumsallaşma ve Uzmanlaşma

1856 Islahat Fermanı, Tanzimat'ın getirdiği ilkeleri daha da genişleterek, özellikle gayrimüslim tebaanın haklarını güvence altına almış ve Osmanlıcılık ideolojisini pekiştirmiştir. Bu ferman, Batılı devletlerin baskısıyla ilan edilmiş olsa da, Osmanlı toplumunda eşitlik ve adalet anlayışının gelişmesine katkı sağlamıştır (Lewis, 1961, s. 180-185). Ferman, tüm Osmanlı vatandaşlarının din, dil ve ırk ayrımı gözetmeksizin eşit haklara sahip olduğunu ilan ederek, imparatorluk içindeki farklı etnik ve dini grupları bir arada tutma amacı gütmüştür. Bu dönemde kamu yönetiminde kurumsallaşma ve uzmanlaşma eğilimleri hız kazanmıştır.

1868 yılında kurulan Şura-yı Devlet (Danıştay), idari yargının temellerini atmış ve yasa tasarılarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Şura-yı Devlet, modernleşme sürecinin tek bir çatı altında koordine edilmesini sağlamış ve işlevsel bir bürokrasi kurmanın önemli bir aracı olmuştur (Kılıç, 2020, s. 150-155). Aynı dönemde kurulan Divan-ı Âhkam-ı Adliye (Yargıtay) ise adli yargının en üst mercii olarak yapılandırılmıştır. Bu iki kurum, modern hukuk sisteminin temel taşlarını oluşturmuş ve yargı bağımsızlığının ilk adımlarını atmıştır.

Islahat Fermanı'nın ilanıyla birlikte, Osmanlı Devleti'nin batılılaşma yönelimleri eğitim alanında da köklü yenilikleri zorunlu kılmıştır. Bu dönemde eğitim siyasetinin yalnızca Müslüman tebaayla sınırlı kalmaması, gayrimüslim nüfusun da eğitim süreçlerine dâhil edilmesi gereği açıkça ortaya çıkmıştır. 1838 sonrasında kurulan Mekâtib-i Rüşdiye Nezâreti, Meclis-i Maârif ve Mekâtib-i Umumiyye Nezareti gibi kurumların, Islahat Fermanı'nın getirdiği yeni koşulları karşılamakta yetersiz kaldığı anlaşılmıştır. Osmanlı Devleti, eğitim politikalarını yalnızca askeri okullar, meslek okulları ve rüşdiye mektepleriyle sınırlı bir çerçevede sürdürmenin imkânsız hale geldiğini fark etmiş; bunun yerine imparatorluk genelindeki tüm nüfusu kapsayan, daha bütüncül ve sistematik eğitim politikaları geliştirme aşamasına gelmiştir. Bu dönüşümde, geleneksel mahalle mekteplerinin temel eğitim açısından yetersizliği de belirleyici bir rol oynamıştır. Söz konusu gelişmeler, genel eğitimin vakıfların özerk ve fiilen denetimsiz yönetimine bırakılması şeklindeki köklü anlayışın terk edilmesini ve devletin eğitim üzerindeki sorumluluğunu artırmasını beraberinde getirmiştir (Akyıldız, 1993, s. 246-247).

Bu dönemde ayrıca maliye, eğitim ve adalet alanlarında da önemli reformlar yapılmış, modern devletin işleyişine uygun kurumlar oluşturulmuştur. Maliye

Nezareti, bütçe disiplini sağlamak ve gelir-gider dengesini kurmak amacıyla yeniden yapılandırılmıştır. Eğitim alanında ise modern okulların sayısı artırılmış, Darülfünun (üniversite) açılmış ve kız okulları yaygınlaştırılmıştır (Tekeli ve İlkin, 1999, s. 62-65). Bu gelişmeler, bürokrasinin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan gücünün yetiştirilmesine katkı sağlamıştır. Ayrıca, telgraf ve demiryolu gibi altyapı yatırımları da bu dönemde hız kazanmış, merkezi hükümetin taşra ile bağlantısını güçlendirmiştir.

4. II. Abdülhamid Dönemi: Bürokratik Otoriteriyenizm ve Merkezi Denetim

II. Abdülhamid dönemi (1876-1909), Osmanlı kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin zirveye ulaştığı, ancak aynı zamanda bürokratik modernleşmenin de devam ettiği paradoksal bir dönemdir. 1876'da Kanun-i Esasi'nin ilanı ile anayasal bir monarşiye geçilmiş olsa da, kısa süre sonra meclis tatil edilmiş ve yönetim tamamen sarayda (Yıldız) merkezileşmiştir. Bu dönem, "istibdat dönemi" olarak adlandırılabilir, idari ve teknik alanda önemli gelişmeler yaşanmıştır (Karpata, 2029, s. 112-115). II. Abdülhamid, imparatorluğun dağılmasını önlemek ve dış müdahalelere karşı koymak amacıyla merkezi otoriteyi güçlendirmeyi hedeflemiştir.

Bu dönemde Bâbiâli'nin (hükümetin) gücü zayıflatılmış, karar alma süreçleri doğrudan padişahın kontrolüne geçmiştir. II. Abdülhamid, merkezi denetimi sağlamak için güçlü bir hafiye (istihbarat) teşkilatı kurmuş ve bürokrasi üzerinde sıkı bir kontrol mekanizması oluşturmuştur. Bu durum, bürokratik otoriteriyenizm olarak adlandırılabilir. Padişah, bürokratik atamaları ve terfileri bizzat denetleyerek, kendisine sadık bir bürokratik kadro oluşturmaya çalışmıştır (Karpata, 2019, s. 114). Bu sayede, bürokrasinin siyasi muhalefet potansiyeli minimize edilmeye çalışılmıştır. Ne var ki siyasi alandaki bu baskıcı tutuma rağmen, idari ve teknik alanda modernleşme hız kesmeden devam etmiştir. Eğitim, ulaşım (demiryolları) ve haberleşme (telgraf) alanlarında yapılan devasa yatırımlar, devletin ülkenin en ücra köşelerine kadar ulaşmasını sağlamıştır (Ortaylı, 2007a, s. 134-136).

Tarihsel bağlam açısından bakıldığında, Tanzimat dönemi (1839-1876) bürokrasinin, özellikle Babialî'nin güçlendiği bir süreçti. Sadrazam ve nazırların ağırlığı artmış, ancak II. Abdülhamid tahta çıktığında bu dengeyi saray lehine değiştirmiştir. 1876 Kanun-i Esasi'yi kabul edip meclisi açmasına rağmen, 1878 Rus-Osmanlı Savaşı kriziyle anayasayı askıya almış ve parlamentoyu feshetmiştir. Bu adım, "istibdat" eleştirilerine yol açsa da, sultan açısından imparatorluğun bütünlüğünü koruma zorunluluğunun bir sonucuydu (Zürcher, 2017, s. 77). Güç merkezi Babialî'den Yıldız Sarayı'na kaymış, Mabeyn-i Hümayun

genişletilmiş ve sadık figürler üzerinden bürokrasi kontrol edilmiştir. Küçük Said Paşa ve Kâmil Paşa gibi yetenekli bürokratlar sadrazamlık yapmış olsa da, bunlar saraya tam tabi kılınmıştır. Abdülhamid, nazırlara veya sadrazama hükümet işlerini bırakmamış; mutlak otorite tesis etmiştir (Güngör, 2021, s. 85-90).

Bu otoriteriyenizm, klasik Osmanlı saray-bürokrasi geriliminin modern bir versiyonudur. II. Mahmud'un Yeniçeri Ocağı'nı kaldırmasıyla başlayan merkeziyetçilik, Abdülhamid döneminde zirveye ulaşmıştır. Zürcher'e göre, Tanzimat'ın asıl amacı olan idari merkeziyetçilik, ancak Abdülhamid devrinde telgraf ve demiryolu gibi araçlarla fiilen uygulanabilmiştir (Zürcher, 2017, s. 77-78).

Merkezi denetim mekanizmaları, dönemin en belirgin özelliğidir. Telgraf ağı imparatorluğun her vilayetine ulaşmış, padişahın taşradaki memurlarla doğrudan yazışmasını sağlamıştır. Demiryolları (Anadolu, Bağdat, Hicaz hatları) hem ekonomik entegrasyonu hem de askeri ve idari kontrolü kolaylaştırmıştır. Bu altyapı, vergilerin toplanması, askere alma ve asayişin sağlanmasında verimliliği artırmıştır (Britannica, 2026). Taşrada valiler ve yerel yöneticiler üzerinde sıkı denetim kurulmuş, adem-i merkeziyetçiliğe karşı çıkmıştır. Taşra atamalarına bizzat müdahale edilmiş, valilerle doğrudan muhabere yapılmıştır. Ermeni meselesi gibi krizlerde Anadolu Umum Müfettişliği gibi geçici yetkilerle merkezi kontrol güçlendirilmiştir (Çetinsaya, 2016, s. 383).

Hafiye teşkilatı (Umur-u Hafiye) ve muhbir ağı muhalefeti izlemiş, sansür rejimi basın ve düşünce özgürlüğünü kısıtlamıştır. Bu sistem, iç tehdidi (Jön Türkler, Ermeni komiteleri) bertaraf etmek için tasarlanmış olsa da, bürokraside korku ve sadakat kültürünü pekiştirmiştir. Zürcher, bu yapının Tanzimat bürokrasisinden farkını sarayın mutlak hâkimiyetinde vurgular (Zürcher, 2017, s. 79-80). Bürokrasinin modernleşmesi de ihmal edilmemiştir. Sicill-i Ahval kayıtları gibi personel sicili sistemiyle memurların kariyerleri takip edilmiş, eğitim reformlarıyla (Mülkiye Mektebi, Darülfünun) nitelikli kadrolar yetiştirilmiştir. Ancak bu modernleşme, padişah sadakati ekseninde şekillenmiştir. Akyıldız ve araştırmacılar, Abdülhamid'in bürokrasiyi kurumsallaştırırken keyfiligi azalttığını belirtir (Güngör, 2021, s. 91-95).

İdeolojik ve meşruiyet boyutu, bürokratik otoriteriyenizmin temel dayanağıdır. Deringil'in "The Well-Protected Domains" eserinde vurguladığı üzere, Abdülhamid "korunmuş topraklar" (Memalik-i Mahruse) imajını güçlendirmiş; Pan-İslamizm ve hilafet vurgusuyla proto-vatandaşlık bilincini yaymaya çalışmıştır (Deringil, 1998, s. 16-44). Bu, etnik milliyetçiliğe karşı birleştirici bir ideolojydi. Hicaz Demiryolu gibi projeler hem dini hem merkeziyetçi bir simge olarak ifade edilmektedir. Eğitim ve adalet reformları

da merkezi denetimi desteklemiştir. Okul sayısı ve öğrenci mevcudu artmış, ancak içerik saray ideolojisine uygun hale getirilmiştir. Hukuk reformlarında Mehmed Said Paşa gibi isimler rol oynamış, nihai karar padişahta kalmıştır (Britannica, 2026).

Dönemin değerlendirilmesinde hem devamlılık hem kırılma vurgulanmalıdır. Tanzimat'ın merkeziyetçi mirasını tamamlamış ancak liberal unsurları bastırmıştır. Bu sistem, imparatorluğu 30 yıl daha ayakta tutmuş; altyapı, eğitim ve idari kapasiteyi geliştirmiştir. Ancak muhalefeti tetiklemiş, 1908 Devrimi'ne zemin hazırlamıştır (Zürcher, 2017, s. 80-85). Modern Türkiye bürokrasisinin kökleri kısmen bu döneme uzanır. Güngör'e göre, Abdülhamid'in dizayn ettiği yapı Cumhuriyet'e miras kalmıştır (Güngör, 2021, s. 100-102).

II. Abdülhamid'in bürokratik otoriteryenizmi ve merkezi denetimi, imparatorluğun varoluş mücadelesinin ürünüdür. Güçlü bir merkezi otorite olmadan çok uluslu yapının ayakta kalamayacağı algısı bu sistemi şekillendirmiştir. Dönem, otoriter modernleşmenin tipik örneğidir: Verimlilik ve kontrol artarken siyasi katılım bastırılmıştır. Bu miras, hem Osmanlı'nın son dönem idari kapasitesini hem de Cumhuriyet bürokrasisinin temel dinamiklerini anlamak için kritik öneme sahiptir. Modern okulların (Mekteb-i Mülkiye, Harbiye, Tıbbiye) sayısının artması, Cumhuriyet'i kuracak olan sivil ve askeri bürokratik kadroların yetişmesine zemin hazırlamıştır. Bu okullardan mezun olan bürokratlar, modern devletin işleyişi hakkında bilgi sahibi olmuş ve Cumhuriyet döneminde önemli görevler üstlenmişlerdir (Gök, 2005, s. 79).

5. II. Meşrutiyet ve Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar: Adem-i Merkeziyet Tartışmaları

1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte, Osmanlı kamu yönetiminde yeni bir dönem başlamıştır. İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidara gelmesiyle, bürokrasi yeniden güç kazanmış ve sarayın otoritesi sınırlandırılmıştır. Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte, Kanun-i Esasi yeniden yürürlüğe girmiş ve parlamenter sistemin temelleri atılmıştır. Bu durum, bürokrasinin siyasi karar alma süreçlerindeki etkisini artırmıştır.

II. Meşrutiyet Dönemi (1908-1918), Osmanlı Devleti'nin kamu yönetiminde köklü arayışların ve ideolojik kutuplaşmaların yaşandığı bir dönüm noktasıdır. Tanzimat'la ivme kazanan merkeziyetçi reformlar, bu dönemde sorgulanmış; adem-i merkeziyet (decentralization) fikri, devletin bekasını sağlayacak idari bir alternatif olarak yoğun biçimde tartışılmıştır. Adem-i merkeziyet tartışmaları, vilayet idarelerinin yeniden yapılandırılması, tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görev ayrımı) ilkeleri etrafında şekillenmiş; Jön Türkler arasındaki ideolojik ayrışmayı derinleştirmiş, basın

yoluyla hararetli polemiklere ve Meclis-i Mebusan zabıtlarına yansımıştır. Nihayetinde, İttihat ve Terakki iktidarının çıkardığı 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati ile bir senteze ulaşılmıştır. Bu tartışmalar, Osmanlı kamu yönetiminin modernleşme sancılarını yansıtırken, idari reformun siyasi risklerle iç içe olduğunu ve üniter devlet yapısının korunmasının önceliğini ortaya koymuştur (Burgaç, 2018, s. 145-176; Bozan, 2017, s. 21-40).

Osmanlı kamu yönetiminde merkeziyet-adem-i merkeziyet ikiliği, Tanzimat Dönemi'ne (1839) kadar uzanmaktadır. II. Mahmud'un reformlarıyla başlayan merkeziyetçi politikalar, eyaletlerdeki ayan nüfuzunu kırmayı ve bürokratik yapıyı güçlendirmeyi hedeflemiştir. 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi ile 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi, vilayet-liva-kaza-nahiye-köy hiyerarşisini kurmuş; ancak idareyi merkezden atanan valilere bağlamıştır. Bu düzenlemeler mahalli meclisler öngörmüşse de bunlara icrai yetki tanınmamış ve vilayetlere tüzel kişilik verilmemiştir (Burgaç, 2018, s. 155-160; Ortaylı, 2008, s. 495-503, akt. Burgaç). Merkeziyetçi yapı, devletin bütünlüğünü koruma kaygısıyla şekillenmiş, fakat yerel ihtiyaçlara yanıt verme kapasitesinde yetersiz kalmıştır (Bozan, 2017, s. 10-15).

1876 Kanun-ı Esasi'nin 108. maddesi, "Vilayatın usulü idaresi tevsi mezuniyet ve tefrik-i vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır" hükmüyle önemli bir perspektif sunmuştur. Tevsi-i mezuniyet, merkezin yetkilerinin taşraya devrini; tefrik-i vezaif ise genel işler ile mahalli işlerin ayrılmasını ifade etmektedir. Bu kavramlar belirsiz kalmış ve farklı yorumlara yol açmıştır. Prens Sabahattin ve çevresi bunları idari adem-i merkeziyetle eş anlamlı kullanırken, İttihat ve Terakki merkeziyetçi bir yorumu benimsemiştir. Bu belirsizlik, II. Meşrutiyet'in ilanından (23 Temmuz 1908) sonra hararetli tartışmalara zemin hazırlamıştır (Reyhan, 2007, s. 9-18; Burgaç, 2018, s. 160-165).

II. Meşrutiyet'in ilanı ile Kanun-ı Esasi yeniden yürürlüğe girmiş, ancak yerel yönetimlerde radikal bir değişiklik yapılmamıştır. Dönemin Osmanlı Devleti, Balkan Savaşları ve milliyetçi ayaklanmalarla karşı karşıya kalmış; adem-i merkeziyet, devleti kurtaracak bir çare olarak gündeme gelmiştir. Tartışmalar, siyasi adem-i merkeziyet (federalizm riski) ile idari adem-i merkeziyet (yerel özerklik) arasında net bir ayrım yapmıştır. Merkeziyetçiler, adem-i merkeziyeti devleti parçalayacak "muzır" bir fikir olarak değerlendirirken, adem-i merkeziyetçiler bunu üniter yapıyı bozmayan idari bir reform olarak savunmuştur (Burgaç, 2018, s. 165-170; Bozan, 2017, s. 20-25).

Tartışmanın öncü figürü Prens Sabahattin'dir (1879-1948). Le Play ekolünden etkilenen Sabahattin, 1906'da "Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti"ni kurmuş ve "teşebbüs-i şahsi, meşrutiyet, adem-i

merkeziyet” ilkelerini savunmuştur. Ona göre Osmanlı’yı kurtaracak yol, bireysel girişimciliği teşvik etmek ve yerel yönetimlere geniş yetkiler tanımaktır. Vilayetlerde mahalli meclisler güçlendirilmeli, valiler dışında memurlar yerel atamalarla belirlenmeli ve zabıta yerel idareye bağlanmalıdır. Sabahattin, Kanun-ı Esasi’nin 108. maddesine dayanarak adem-i merkeziyetin anayasal meşruiyetini vurgulamış; bunu üniter devletin bütünlüğünü koruyan idari bir yaklaşım olarak sunmuştur (Reyhan, 2007, s. 37-50; Burgaç, 2018, s. 170-175).

Karşı kutupta Ahmet Rıza Bey ve İttihat ve Terakki Cemiyeti yer almıştır. Merkeziyetçiler, adem-i merkeziyeti devletin birliğini tehdit eden bir tehlike olarak görmüş; Hüseyin Cahit Yalçın gibi isimler Prens Sabahattin’i azınlıkları teşvik etmekle suçlamıştır. İttihatçılar, güçlü bir merkezin devletin birliğini ve bekasını sağlayacağını savunmuş; adem-i merkeziyetin gayrimüslim unsurların ayrılıkçı taleplerini körükleyeceğini öne sürmüştür. Bu görüş, Balkan kayıpları ve dış müdahalelerle desteklenmiştir (Bozan, 2017, s. 30-35; Burgaç, 2018, s. 165).

1908 seçimleri sürecinde tartışma bir “basın kavgası”na dönüşmüştür. Ahrar Fırkası adem-i merkeziyetçileri temsil ederken, İttihat ve Terakki merkeziyetçi çizgiyi sürdürmüştür. Meclis-i Mebusan zabıtları, vilayet idareleri tartışmalarının meclise taşındığını göstermektedir. Gayrimüslim mebusların tutumu, merkeziyetçilerin endişelerini güçlendirmiştir (Burgaç, 2018, s. 170-172).

Adem-i merkeziyetçiler, merkeziyetin bürokrasiyi ağırlaştırdığını ve yerel ihtiyaçlara yanıt veremediğini savunmuştur. Prens Sabahattin’e göre tefrik-i vezaif, mahalli işleri yerel meclislere bırakmalı; tevs-i mezuniyet ise valilere geniş yetki vermelidir. Bu yaklaşım, İngiliz ve Fransız modellerinden esinlenerek Osmanlı’nın çok uluslu yapısına uyum sağlamayı amaçlamış; üretken bir toplum ve yerel demokrasi yaratmayı hedeflemiştir (Reyhan, 2007, s. 43-55; Burgaç, 2018, s. 172).

Merkeziyetçiler ise Osmanlı coğrafyasının etnik ve dini çeşitliliğini ile dış müdahaleleri gerekçe göstermiştir. Adem-i merkeziyetin, azınlıkların özerklik taleplerini meşrulaştıracağını ve devleti “tavaif-i müluk”a (parçalanmaya) götüreceğini iddia etmişlerdir. 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı ve Balkan yenilgileri, merkeziyetin zorunluluğunu kanıtlar niteliktedir (Bozan, 2017, s. 33-40; Burgaç, 2018, s. 160-165).

Tartışmalar, 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati ile fiili bir sonuca ulaşmıştır. Merkeziyetçi İttihatçılar tarafından çıkarılan bu kanun, vilayetlere tüzel kişilik tanımış, mahalli meclisleri

güçlendirmiş ve adem-i merkeziyetçi unsurlar içermiştir. Valilerin yetkileri artırılmış olmakla birlikte yerel katılım mekanizmaları öngörülmuştür. Kanun, tartışmaları sonlandırmış; ancak I. Dünya Savaşı nedeniyle tam olarak uygulanamamıştır (Burgaç, 2018, s. 172-176; Bozan, 2017, s. 45).

Bu kanun, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e merkeziyetçi idari mirası güçlendirmiştir. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler merkezi denetime tabi kalmış; adem-i merkeziyet tartışmaları günümüze uzanmıştır. Osmanlı deneyimi, idari adem-i merkeziyetin üniter yapıyla uyumlu olabileceğini, ancak siyasi adem-i merkeziyetin riskler taşıdığını göstermektedir (Bozan, 2017, s. 50-55; Reyhan, 2007, s. 200-220).

Sonuç olarak, II. Meşrutiyet adem-i merkeziyet tartışmaları, Osmanlı kamu yönetiminin modernleşme sürecindeki denge arayışını yansıtmaktadır. Prens Sabahattin'in liberal vizyonu ile İttihatçı pragmatizmin çatışması, devletin bekası sorunsalını merkeze koymuştur. Tartışmalar, aşırı adem-i merkeziyetin bütünlük risklerini ve idari yerinden yönetimin verimliliği artırabileceğini ortaya koymuştur. Günümüzde de yerel yönetim reformları, yetki devri ve üniter devlet tartışmalarında bu tarihsel deneyimin yankısı sürmektedir. Osmanlı örneği, kamu yönetiminde denge arayışının sürekliliğini ve tarihsel bağlamın önemini kanıtlamaktadır (Burgaç, 2018, s. 176; Bozan, 2017, s. 55-60).

6. Osmanlı Modernleşmesinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki kamu yönetimi reformları, Batı karşısında varlığını sürdürme çabasının bir ürünü olmakla birlikte, kendi içinde önemli eleştirilere de konu olmuştur. Bu eleştirilerin başında, reformların genellikle yukarıdan aşağıya doğru, halkın katılımı olmaksızın gerçekleştirilmesi gelmektedir. Bu durum, reformların toplumsal tabanda yeterince karşılık bulamamasına ve zaman zaman dirençle karşılaşmasına neden olmuştur (Mardin, 1991, s. 230-235). Ayrıca, reformların Batı'dan ithal edilen modeller üzerine inşa edilmesi, Osmanlı'nın kendine özgü toplumsal ve kültürel yapısıyla tam olarak örtüşmemesine yol açmıştır.

Merkeziyetçilik eğilimi de eleştirilen bir başka noktadır. İmparatorluğun geniş coğrafyası ve farklı etnik-dini yapısı göz önüne alındığında, aşırı merkeziyetçiliğin yerel ihtiyaçları göz ardı ettiği ve yerel inisiyatifleri körelttiği savunulmuştur. Merkeziyetçilik, imparatorluğun son dönemlerinde ortaya çıkan ayrılıkçı hareketleri engellemek yerine, bazı durumlarda daha da körüklemiştir (Bozan, 2017, s. 31).

Bürokrasinin güçlenmesi ve modernleşmenin taşıyıcı aktörü haline gelmesi de hem olumlu hem de olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bir yandan, devletin

daha rasyonel ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlamış, uzmanlaşmış kadroların yetişmesine zemin hazırlamıştır. Diğer yandan ise, bürokrasinin siyasi karar alma süreçlerindeki ağırlığının artması, zaman zaman siyasi iradenin önüne geçmesine ve bürokratik oligarşinin oluşmasına neden olmuştur (Heper, 1974, s. 37-38).

Reformların maliyeti de önemli bir eleştiri konusudur. Yeni kurumların kurulması, modern ordunun ve donanmanın inşası, altyapı yatırımları gibi harcamalar, devletin maliyesine büyük yük getirmiştir. Bu durum, dış borçlanmanın artmasına ve ekonomik bağımlılığın derinleşmesine yol açmıştır. Dış borçlar, Osmanlı Devleti'nin siyasi bağımsızlığını da tehdit etmiş ve Avrupalı devletlerin iç işlerine karışmasına zemin hazırlamıştır (Ortaylı, 2007b, s. 402-403).

Son olarak, modernleşme sürecinin toplumsal hayatta yarattığı gerilimler de göz ardı edilmemelidir. Geleneksel değerlerle modern değerler arasındaki çatışma, özellikle eğitim ve hukuk alanında kendini göstermiştir. Medreseler ile modern okullar, şer'i mahkemeler ile nizamiye mahkemeleri arasındaki ikilik, toplumsal bir bölünmeye yol açmıştır. Bu gerilimler, modernleşmenin sadece idari ve teknik bir süreç olmadığını, aynı zamanda derin toplumsal ve kültürel değişimleri de beraberinde getirdiğini göstermektedir (Karpas, 2019, s. 120-121).

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nin son yüzyılında ivme kazanan idari reformlar ve bürokratik modernleşme çabaları, sadece çökmekte olan bir imparatorluğu askeri ve mali dehlizlerden çıkarma gayreti değil, aynı zamanda çağdaş Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu yönetimi sisteminin genetik kodlarını oluşturan tarihsel bir laboratuvarıdır. 19. yüzyılın başından itibaren Batı'nın rasyonel, endüstriyel ve idari üstünlüğü karşısında geliştirilen refleksler, geleneksel kurumsal dengeleri sarsarak devlet aygıtının dikey ve hiyerarşik bir eksenle yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda Cumhuriyet, idari yapısını sıfırdan ve yalıtılmış bir iklimde inşa etmemiş; aksine Osmanlı'dan devraldığı kurumsal hafızayı, bürokratik zihniyeti, mevzuat birikimini ve en önemlisi yetişmiş insan kaynağını kendi ulus-devlet ideolojisi doğrultusunda radikal bir dönüşüme tabi tutarak tevarüs etmiştir.

Osmanlı modernleşme tecrübesinden Cumhuriyet'e intikal eden en köklü ve belirgin idari miras, şüphesiz ki güçlü ve tavizsiz bir merkeziyetçi devlet geleneğidir. II. Mahmut döneminde ayanların gücünün kırılması ve Yeniçeri Ocağı'nın tasfiyesiyle başlayan, Tanzimat'ın hukuki nizamnameleriyle kurumsallaşan ve II. Abdülhamid döneminde zirveye ulaşan bu merkeziyetçi

refleks, taşra üzerinde mutlak bir denetim mekanizması kurmayı amaçlamıştır. II. Meşrutiyet döneminde Prens Sabahaddin ve Ahrar Fırkası ekseninde somutlaşan adem-i merkeziyetçilik ve yerinden yönetim tartışmaları, dönemin yapısal krizleri ve imparatorluğun parçalanma endişesi nedeniyle İttihat ve Terakki'nin katı merkeziyetçi politikaları karşısında geride kalmıştır. Bu tarihsel tercih, Cumhuriyet'in üniter devlet yapısının ve kararların tek bir merkezden organize edildiği modern Türk kamu yönetimi anlayışının da ana omurgasını şekillendirmiştir. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile yerel yönetimlere sınırlı da olsa tanınan tüzel kişilik ve bütçe hakkı ise sonraki dönem yerel yönetim mevzuatının ilk rasyonel basamağı olmuştur.

Bu sürecin bir diğer önemli ve dönüştürücü boyutu, patrimonyal yönetim modelinden Weberyen anlamda “hukuki-rasyonel” bir bürokrasi modeline geçiş çabasıdır. Divan teşkilatının kaldırılarak Batı tarzı nezaretlerin ihdas edilmesi, Sadrazamlığın Başvekalet'e evrilmesi, Meclis-i Vükelâ gibi yürütme kurullarının oluşturulması ve Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Şura-yı Devlet ile Divan-ı Ahkâm-ı Adliye gibi kurumlarla yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin ayrıştırılmaya çalışılması, modern kurumsallaşmanın en somut adımlarıdır. Geleneksel iltizam ve bahşîş sisteminden düzenli maaş rejimine geçilmesi, memurların görev, yetki, atama ve terfilerinin yasal nizamnamelere bağlanması, bürokrasiye otokratik, korunaklı ve süreklilik arz eden bir kimlik kazandırmıştır. Liyakat esasına dayalı bu memuriyet ideali ve devletin toplumu yukarıdan aşağıya doğru modernleştirme (sosyal mühendislik) misyonu, Osmanlı bürokratik elitlerinden Cumhuriyet kadrolarına doğrudan aktarılan yönetsel bir reflekstir.

Ancak bu dönüşüm, beraberinde kronik yapısal sorunları da taşımıştır. Reformların toplumsal tabandan yoksun bir şekilde, yukarıdan aşağıya doğru elitist bir yaklaşımla dikte edilmesi, yeniliklerin halk tarafından içselleştirilmesini zorlaştırmış ve geleneksel-modern çatışmasına yol açmıştır. Medrese-modern okul, şer'i mahkeme-nizamiye mahkemesi gibi kurumsal ikilikler toplumsal gerilimleri beslerken; bürokrasinin aşırı güçlenmesi zaman zaman siyasi iradeyi gölgeleyen bir bürokratik oligarşinin doğmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca, bu devasa kurumsal ve askeri modernleşmenin gerektirdiği bütçe ihtiyacının iç dinamiklerle karşılanamaması, devleti ağır bir dış borç sarmalına itmiş ve ekonomik bağımlılığı derinleştirerek siyasi egemenliği kırılgan hale getirmiştir.

Buna rağmen, rasyonelleşme sürecinin en nitelikli kazanımı insan kaynağı boyutunda gerçekleşmiştir. II. Mahmut döneminde başlayan ve II. Abdülhamid döneminde tırmanışa geçen eğitim hamleleri neticesinde açılan Mekteb-i Mülkiye, Harbiye ve Tıbbiye gibi modern eğitim kurumları, sadece bürokrasinin teknik ihtiyaçlarını karşılamamış; aynı zamanda imparatorluğun küllerinden

yeni bir devleti kuracak olan sivil ve askeri entelektüel kadroları yetiştirmiştir. Özellikle Mekteb-i Mülkiye mezunlarının taşıdığı idari kültür ve devlet vizyonu, Cumhuriyet bürokrasisinin entelektüel ve yönetsel omurgasını çatmıştır.

Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nin son dönem kamu yönetimi reformları, tarihsel bir süreklilik ve değişim diyalektiği içinde incelendiğinde, modern Türkiye'nin idari mimarisinin taslağı hükmündedir. Bugün Türk kamu yönetiminde gözlemlediğimiz güçlü merkeziyetçi yapı, hiyerarşik katılık, rasyonel kurumsallaşma arayışları, hukukun üstünlüğü vurgusu ve bürokratik elitizm kültürü, kökleri 19. yüzyılın reform dalgalarına dayanan tarihsel bir mirasın günümüzdeki izdüşümleridir. Osmanlı'nın modernleşme serüvenini ve bu süreçte yaşanan krizleri doğru analiz etmek, bugünkü Türk kamu yönetiminin yapısal sorunlarını, reform dinamiklerini ve yönetim felsefesini anlamak adına vazgeçilmez bir kılavuz niteliğindedir

Kaynakça

- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı merkez teşkilâtında reform (1836-1856)*. Eren Yayıncılık.
- Akyıldız, A. (2004). *Osmanlı bürokrasisi ve modernleşme*. İletişim Yayınları.
- Andıç, F. (2014). *Bir padişah portresi II. Mahmud*. Hitabevi Yayınları.
- Bilgin, H., & Pustu, Y. (2023). Osmanlıdan Cumhuriyete idari reform anlayışı. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 58(4), 3478–3493. <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.23.12.2275>
- Bozan, M. (2017). Üniter yapıda merkeziyet ve adem-i merkeziyetin uyumu. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(16), 21–40. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/376257>
- Burğaç, M. (2018). Osmanlı Devleti'nde adem-i merkeziyetçilik tartışması (1876-1913). *Amme İdaresi Dergisi*, 51(2), 145–176. https://ammeidaresi.haci-bayram.edu.tr/documents/article/1/51/2/6_burgac.pdf
- Çetinsaya, G. (2016). II. Abdülhamid'in iç politikası: Bir dönemlendirme denemesi. *Osmanlı Araştırmaları*, 47(47), 353–409. <https://doi.org/10.18589/oa.583218>
- Deringil, S. (1998). *The well-protected domains: Ideology and the legitimization of power in the Ottoman Empire 1876-1909*. I.B. Tauris.
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme*. İşaret Yayınları.
- Fidan, S., Şahin, K., & Çelik, F. (2011). Osmanlı modernleşmesinin temel olgularından biri: Bürokrasi Osmanlı modernleşmesinde bürokrasinin etkinliği ve önemi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2011(23), 113–128. <https://izlik.org/JA73CC58JL>
- Findley, C. V. (1996). *Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokratik reform: Bâbü'ali (1789-1922)* (L. Boyacı, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Gök, H. (2005). *Arşiv belgelerinin ışığında Kara Harp Okulu tarihi (1834-1883)* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Hacettepe Üniversitesi.
- Güngör, B. (2021). Sultan II. Abdülhamid'in yönetim anlayışı ve Osmanlı bürokratik yapısındaki yeri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (60), 79–102. <https://doi.org/10.18070/erciyesiibd.935381>
- Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV-XVII. yüzyıllarda Osmanlılarda devlet teşkilatı ve sosyal yapı*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik yönetim geleneği*. ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını.
- İnalçık, H. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik çağ (1300-1600)*. Yapı Kredi Yayınları.
- Karpat, K. H. (2019). *Osmanlı modernleşmesi: Toplum, kuramsal değişim ve nüfus*. İmge Kitabevi.

- Kılıç, H. (2020). Osmanlı Devleti'nde Tanzimat reformlarını düzenleyici bir kurum olarak Şura-yı Devlet (1868-1876). *Gazi Akademik Bakış*, 13(26), 145–168.
- Kili, S., & Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Türk anayasa metinleri*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kurtdaş, M. Ç. (2019). Osmanlı modernleşme sürecinde aydınlar ve bürokrasinin rolü. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 29(1), 399–411.
- Mardin, Ş. (1991). *Türk modernleşmesi*. İletişim Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukuku*. İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2007a). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. Alkım Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (2007b). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2008). *Osmanlı'da yerel yönetim*. Hil Yayınları.
- Ottoman Empire - Abdulhamid II, reforms, autocracy. (2026). In *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/place/Ottoman-Empire/Rule-of-Abdulhamid-II> Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2026.
- Özkaya, Y. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nda âyanlık*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Parlak, B. (2002). Osmanlı Devleti'nin son yüzyılında taşra yönetimine ilişkin anayasal-yasal gelişmeler ve Cumhuriyet'e yansımalar. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 3(11), 37–50.
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk devlet geleneğinde modernleştirici unsur olarak bürokratik elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 197–214. <https://izlik.org/JA33XF68CS>
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da iki tarz-ı idare: Merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik*. İmge Kitabevi.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Anıme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46–71.
- Shaw, S. J., & Shaw, E. K. (1977). *History of the Ottoman Empire and modern Turkey: Volume II. Reform, revolution and republic: The rise of modern Turkey 1808-1975*. Cambridge University Press.
- Suğur, S., & Suğur, N. (1998). Geleneksel toplumdan modern topluma geçiş. G. Can (Ed.), *Çağdaş yaşam çağdaş insan* içinde. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Tekeli, İ., & İlkin, S. (1999). *Osmanlı İmparatorluğu'nda eğitim ve bilgi üretim sisteminin oluşumu ve dönüşümü*. Türk Tarih Kurumu.
- Zürcher, E. J. (2017). *Turkey: A modern history*. St. Martin's Press.

Erken Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetiminin İnşası: Merkezileşme ve Modern Devletin Kuruluşu (1923-1946)

Mustafa Fahri Mirhanogulları¹

Özet

Bu kitap bölümü, 1923-1946 yılları arasındaki erken Cumhuriyet döneminde Türkiye’de kamu yönetiminin kuruluş ve gelişim sürecini merkezileşme, ulus-devlet inşası ve modern devlet kapasitesinin oluşturulması ekseninde incelemektedir. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti’nden devraldığı idari mirası bütünüyle reddetmek yerine, yeni rejimin siyasal ve toplumsal hedeflerine uygun biçimde yeniden şekillendirmiştir. Bu nedenle erken Cumhuriyet kamu yönetimi, hem Osmanlı’dan devralınan kurumların devamlılığını hem de yeni devlet anlayışının gerektirdiği dönüşümleri bir arada barındıran bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Bölümde, kamu yönetiminin hukuki temelini anayasal düzenlemeler aracılığıyla nasıl oluşturulduğu ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır. Özellikle 1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere belirli ölçüde özerklik tanıyan yapısından, 1924 Anayasası’nın güçlü merkezi otoriteyi esas alan üniter devlet modeline geçişi, kamu yönetiminin şekillenmesinde kritik bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Bu değişim, devletin ülke genelindeki yönetim kapasitesini artırmayı ve merkezî otoritenin taşra üzerindeki denetimini güçlendirmeyi amaçlamıştır.

Bu çerçevede valilik kurumu, vilayet yönetimi ve umumi müfettişlikler, merkezi yönetimin kararlarını ülkenin farklı bölgelerinde uygulayan temel araçlar hâline gelmiştir. Belediyeler ve köy yönetimleri ise yerel hizmetlerin yürütülmesinin yanı sıra devlet politikalarının yerel düzeyde hayata geçirilmesinde önemli roller üstlenmiştir. Bunun yanında iktisadi devlet teşekkülleri, ekonomik kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde etkin bir araç olarak kullanılmış; devletin ekonomik hayata doğrudan müdahalesi kamu yönetiminin görev alanını genişletmiştir. Tek parti dönemi örgütlenmesi de siyasal bütünlüğün

1 Öğretim Görevlisi, Muş Alparslan Üniversitesi ,mf.mirhanogullari@alparslan.edu.tr, 0000-0003-3866-1616

korunması ve devlet politikalarının toplumun tüm kesimlerine ulaştırılması açısından önemli bir işlev görmüştür. Bölümün temel savı, erken Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminin yalnızca kamu hizmetlerini sunan teknik bir yapı olmadığıdır. Kamu yönetimi aynı zamanda toplumsal dönüşümü yönlendiren, yeni bir vatandaşlık anlayışı oluşturan, ekonomik kalkınmayı örgütleyen ve ulusal birliği güçlendiren kurucu bir mekanizma olarak işlev görmüştür. Bu yönüyle kamu yönetimi, Cumhuriyet'in modernleşme ve devletleşme sürecinin temel taşı olarak değerlendirilmekte; yeni rejimin toplumsal ve siyasal hedeflerini gerçekleştirmesinde merkezi bir rol üstlenmektedir. Bu nedenle erken Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi, Türkiye'de modern devlet yapısının oluşumunu anlamak açısından büyük önem taşımaktadır.

Giriş

Erken Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi, yalnızca yeni kurulan bir devletin idari örgütlenmesini değil, aynı zamanda siyasal iktidarın toplumsal alanı yeniden kurma kapasitesini de ifade eder. 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile başlayan ve 1946'da çok partili siyasal hayata geçişle yeni bir eşige ulaşan dönem, Türkiye'de **modern devletin idari mimarisinin** oluştuğu kurucu evredir. Bu evrede devlet, sınırları belirli bir ülke üzerinde egemenliği tek merkezde toplamak, kamu hizmetlerini düzenli ve hiyerarşik biçimde yürütmek, taşıyıcı denetlemek, toplumu ulusal yurttaşlık fikri etrafında bütünleştirmek ve ekonomik kalkınmayı kamu eliyle örgütlemek gibi çok boyutlu işlevler üstlenmiştir. Bu nedenle erken Cumhuriyet kamu yönetimi, teknik anlamda bir memuriyet ve teşkilat tarihi olmanın ötesinde, rejimin siyasal ve toplumsal projesinin taşıyıcı sütunlarından biridir. Atatürk'ün yurttaşlık ve devlet anlayışını açıklayan metinlerde de idare, kamusal düzeni ve vatandaşlık sorumluluğunu kuran temel mekanizmalardan biri olarak düşünülmüştür (Afetinan, 1998, s. 43-51).

Osmanlı-Türk modernleşmesi, Tanzimat'tan itibaren yönetimde rasyonelleşme, merkezileşme ve hukukileşme eğilimleri üretmişti. Ancak Osmanlı modernleşmesi çok uluslu imparatorluk yapısı, taşra eşrafı ile merkez arasındaki pazarlıklar, mali krizler ve dış baskılar nedeniyle parçalı ve çoğu zaman sınırlı sonuçlar doğurmuştu. Cumhuriyet yönetimi bu mirası devralırken, imparatorluk idaresinin bazı kurumlarını sürdürmüş; fakat bunları ulusal egemenlik, laiklik, halkçılık, devletçilik ve inkılapçılık ilkeleriyle uyumlu biçimde yeniden işlevlendirmiştir. Çakan'ın vurguladığı gibi erken Cumhuriyet kamu yönetimindeki modernleşme, yerel kurulların denetimi, valilerin konumu ve mülki teşkilattaki düzenlemeler yoluyla merkezileşme çizgisinde gelişmiştir (Çakan, 2006, s. 45-47). Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz da Cumhuriyet'in kamu yönetimini Osmanlı'dan devralınan bürokratik miras üzerine kurduğunu, ancak bu mirası anayasal sistem, merkez-taşra örgütlenmesi ve reform uygulamaları

aracılığıyla yeniden biçimlendirdiğini belirtir (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014, s. 25-27).

Bu bölümün temel sorusu şudur: **1923-1946 arasında Türkiye’de kamu yönetimi, merkezileşme ve modern devlet inşası bakımından nasıl kuruldu?** Bu soruya verilecek yanıt, üç düzeyde ele alınmalıdır. Birinci düzey anayasal ve hukuksaldır; 1921 ve 1924 Anayasaları, vilayet idaresi, belediye, köy ve kamu personeliyle ilgili düzenlemeler bu düzeyi oluşturur. İkinci düzey kurumsaldır; valilik, bakanlıklar, umumi müfettişlikler, belediyeler, köy yönetimleri, iktisadi devlet teşekkülleri ve merkezî danışma/denetim birimleri bu düzeyde yer alır. Üçüncü düzey siyasal ve toplumsaldır; tek parti yönetimi, bürokratik elit, taşra eşrafı, yurttaşlık inşası, laikleşme ve devletçilik politikaları bu düzeyin başlıca unsurlarıdır. Böylece kamu yönetimi, hukuki metinlerden ibaret olmayan, siyasal iktidar ilişkilerini gündelik idareye dönüştüren bir organizasyon olarak kavranmalıdır.

İnceleme Boyutu	Temel Soru	Erken Cumhuriyet’te Karşılığı
Anayasal-hukuki boyut	Devletin idari ilkeleri nasıl belirlendi?	1921’den 1924’e geçiş; üniter devlet, yetki genişliği, görev ayrımı
Kurumsal boyut	Merkez ve taşra nasıl örgütlendi?	Bakanlıklar, valilik, vilayet idaresi, belediye, köy, umumi müfettişlikler
Siyasal-toplumsal boyut	Kamu yönetimi hangi siyasal işleve sahipti?	Ulus-devlet inşası, inkılapların uygulanması, tek parti-bürokrasi ilişkisi
Ekonomik boyut	Kalkınma nasıl yönetildi?	Devletçilik, planlama, iktisadi devlet teşekkülleri, uzmanlaşmış bürokrasi

Bu çerçevede bölüm, erken Cumhuriyet kamu yönetiminin üç temel niteliğe sahip olduğunu ileri sürmektedir. İlk olarak bu yönetim **merkezî** idi; çünkü yeni devletin siyasal bütünlüğü, taşradaki farklı güç odaklarının denetlenmesi ve inkılapların ülke çapında uygulanması merkezî idari araçlara bağlanmıştı. İkinci olarak bu yönetim **modernleştirici** idi; çünkü eğitimden sağlığa, belediyecilikten iktisada kadar birçok alanda toplumsal dönüşümü kamu kurumları üstlenmişti. Üçüncü olarak bu yönetim **kurucu** idi; çünkü devlet, yalnızca mevcut toplumsal taleplere yanıt veren bir aygıt değil, yeni yurttaşı, yeni mekânı, yeni ekonomiyi ve yeni siyasal sadakati üreten bir mekanizma olarak çalışmıştı.

1. Osmanlı Mirası ve Cumhuriyet’in Devrildiği İdari Yapı

Cumhuriyet’in kamu yönetimi sıfırdan kurulmadı. Osmanlı Devleti’nin Tanzimat’tan itibaren geliştirdiği merkezî idare, vilayet sistemi, memuriyet

rejimi, belediye örgütlenmesi ve bürokratik kültür Cumhuriyet dönemine taşındı. Tanzimat bürokrasisinin temel hedefi, mali kaynakları merkeze bağlamak, taşırayı daha yakından denetlemek ve imparatorluğun dağılmasını önleyecek bir idari bütünlük kurmaktır. Ortaylı'ya göre Tanzimat, yalnız hukuki reformlar değil, aynı zamanda taşra yönetiminde yeni bir merkez-denetim mekanizması üretmiştir (Ortaylı, 2008, s. 145-151). Çadırcı da Tanzimat döneminde kurulan meclislerin, muhassıllık düzeninin ve vilayet örgütlenmesinin taşra idaresinde merkezileşmeye dönük bir çaba olduğunu göstermektedir (Çadırcı, 1991, s. 208-216).

Bununla birlikte Osmanlı taşrasında merkezî iktidarın mutlak hâkimiyetinden söz etmek güçtür. Ayanlar, eşraf, büyük toprak sahipleri ve yerel ileri gelenler, Tanzimat sonrasında kurulan yerel meclislerde çeşitli biçimlerde etkilerini sürdürmüşlerdir. Çakan, Tanzimat dönemindeki yerel meclislerin merkezileşme amacı taşımasına rağmen taşra eşrafının temsil gücünü koruduğunu, Cumhuriyet'in ise bu mirası daha sıkı merkezî denetime tabi tuttuğunu belirtir (Çakan, 2006, s. 47-52). Benzer biçimde Önen ve Reyhan, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e taşra idaresinin dönüşümünü "mülkten ülkeye" geçiş olarak yorumlar; bu geçiş, hanedan merkezli imparatorluk alanından ulusal egemenliğe dayalı ülke fikrine yönelimi ifade eder (Önen & Reyhan, 2011, s. 21-30).

Osmanlı bürokrasisinin Cumhuriyet'e bıraktığı miras iki yönlüydü. Bir yandan modern memuriyet, yazışma, hiyerarşi, kayıt, vilayet idaresi ve merkezî bakanlık örgütlenmesi gibi kurumsal birikimler yeni devlet için hazır bir zemin sağladı. Diğer yandan bu miras, halktan uzak, kırtasiyecilik, seçkinlik ve patrimonial alışkanlıklar taşıyan bir bürokratik kültürü de içeriyordu. Heper'in devlet geleneği çözümlemesinde belirttiği üzere Türkiye'de bürokrasi, yalnızca uygulayıcı değil, siyasal düzeni koruyucu ve yönlendirici bir aktör olarak tarihsel ağırlığa sahipti (Heper, 2023, s. 83-91). Findley ise Osmanlı kalemiyesinden modern mülkiyeye uzanan dönüşümün, Cumhuriyet bürokrasisinin mesleki ve kültürel altyapısını hazırladığını vurgular (Findley, 2014, s. 311-322).

Cumhuriyet kadroları bu mirası devralırken imparatorluğun çok merkezli ve çok kimlikli yapısını sürdürülemez görmüşlerdir. Ulusal egemenliğe dayalı yeni devlet, ülkenin her noktasında aynı hukukun, aynı idari hiyerarşinin ve aynı yurttaşlık anlayışının geçerli olmasını hedeflemiştir. Bu nedenle Cumhuriyet'in idari tercihi, adem-i merkeziyetçi eğilimlerden çok **üniter ve merkezî** bir devlet modeline yöneldi. Bu tercih, yalnızca ideolojik değil, aynı zamanda güvenlik ve kalkınma gerekçeleriyle de bağlantılıydı. Kurtuluş Savaşı'nın ardından sınırlar güvenliği, iç isyanlar, aşiret yapıları, ulaşım yetersizliği, mali kaynak kıtlığı ve eğitim seviyesinin düşüklüğü, merkezî idarenin güçlendirilmesini yeni rejim

açısından zorunlu kılan faktörler olarak yorumlandı (Koçak, 2003, s. 35-44; Keskin, 2009, s. 97-108).

2. 1921'den 1924'e: Anayasal Çerçevenin Merkezileşmesi

Erken Cumhuriyet kamu yönetiminin hukuki temeli, önce 1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, ardından 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu ile şekillenmiştir. 1921 Anayasası, olağanüstü savaş koşullarında hazırlanmış kısa bir metindi ve egemenliği “kayıtsız şartsız milletin” kabul ederek Meclis Hükümeti sistemini benimsedi. Ancak bu metnin kamu yönetimi bakımından en dikkat çekici yönü, vilayet ve nahiye düzeyinde yerel özerkliğe açık düzenlemeler içermesidir. Tanör, 1921 Anayasası’nı hem ulusal egemenliği kuran hem de yerel meclisler aracılığıyla idari çoğulculuğa kapı aralayan özgün bir anayasal deneyim olarak değerlendirir (Tanör, 2017, s. 253-260). Gözübüyük ve Kili de 1921 metninin vilayetlere “manevi şahsiyet” ve “muhtariyet” tanıyan hükümlerinin sonraki anayasal gelişmeler içinde istisnai bir yer tuttuğunu belirtir (Gözübüyük & Kili, 2006, s. 91-95).

Ne var ki Cumhuriyet’in ilanından sonra kabul edilen 1924 Anayasası, 1921 metnindeki yerelci imkânları büyük ölçüde daraltmıştır. 1924 Anayasası, egemenliği millete ait saymakla birlikte bu egemenliğin kullanımını TBMM merkezinde toplamış; idare bakımından ise illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yönetileceğini hükme bağlamıştır. Gözler’e göre 1924 Anayasası, klasik anlamda üniter devlet yapısını kuran ve merkezî idarenin taşra üzerindeki genel vesayetini güçlendiren bir çerçeve sunmuştur (Gözler, 2000, s. 62-70). Kırılmaz ve Kılıç Kırılmaz da 1924 Anayasası’nın kamu yönetimini merkezî yönetim ve yerel yönetimler olarak düzenlediğini, fakat yerel yönetimlerin merkezî idarenin bütünlüğü içinde anlam kazandığını vurgular (Kırılmaz & Kılıç Kırılmaz, 2014, s. 29-32).

Anayasal Metin	Kamu Yönetimi Açısından Ana Özellik	Merkezileşme Bakımından Sonuç
1921 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu	Vilayet ve nahiyelere yerel özerklik imkânı tanıyan kısa savaş anayasası	Yerelci/şûraya dayalı bir potansiyel taşır
1923 değişiklikleri	Cumhuriyet’in ilanı, devlet başkanlığı ve hükümet sisteminin belirginleşmesi	Yeni rejimin siyasal merkezi netleşir
1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunu	Üniter devlet, TBMM üstünlüğü, yetki genişliği ve görev ayrımı	Merkezî idare hukuken güçlenir

Bu geçiş, erken Cumhuriyet’in siyasal tercihlerini açık biçimde gösterir. Akşin’in yakın tarih değerlendirmesinde de Cumhuriyet’in kuruluş evresi, savaş koşullarından çıkan bir ülkenin siyasal birliği güçlendirme ve devlet merkezini tahkim etme arayışıyla birlikte ele alınır (Akşin, 2017, s. 171-180).

Savaş döneminin yerel katılım ve meclisçilik arayışı, devletin kuruluşu ve inkılapların hızlanmasıyla birlikte yerini merkezî bütünleşmeye bırakmıştır. Şinik ve Görgün, Cumhuriyet yönetiminin taşra örgütüne özel bir görev yüklediğini ve mülki idare sisteminin ulus-devlet inşasında temel araç olarak görüldüğünü ifade eder (Şinik & Görgün, 2014, s. 777-780). Bu nedenle 1924 Anayasası, yalnızca bir hukuk metni değil, aynı zamanda merkezî devletin siyasal programının anayasal ifadesidir.

1924 Anayasası'nın merkezî yönelimi, devletin rejim güvenliğiyle de bağlantılıydı. Cumhuriyet'in ilk yıllarında hilafetin kaldırılması, Şeyh Said İsyanı, Takrir-i Sükûn Kanunu, çok partili hayata geçiş denemelerinin başarısızlığı ve inkılapların uygulanması, merkezî otoritenin güçlü tutulmasını rejimin bekası açısından gerekli gösterdi. Zürcher, 1925 sonrasında rejimin siyasal muhalefete ve yerel direnişlere karşı daha sıkı bir merkezî denetim kurduğunu belirtir (Zürcher, 2013, s. 243-251). Ahmad da tek parti yönetiminin modernleşme programını güçlü bürokratik araçlarla yürüttüğünü ve siyasal rekabet alanını uzun süre sınırlı tuttuğunu vurgular (Ahmad, 2014, s. 81-92).

3. Mülki İdarede Yeniden Yapılanma: Valilik, Vilayet ve Taşra Denetimi

Erken Cumhuriyet'in merkezileşme stratejisinde **mülki idare** özel bir yere sahiptir. Mülki idare, merkezî devletin taşradaki gözü, eli ve dili olarak çalışmış; valiler, kaymakamlar ve bucak yöneticileri aracılığıyla merkezî kararlar yerel düzeyde uygulanmıştır. Osmanlı'dan devralınan vilayet sistemi Cumhuriyet döneminde sadeleştirilmiş, liva/sancak gibi ara birimler kaldırılmış ve il temelli bir idari yapı öne çıkarılmıştır. 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu, bu dönüşümün önemli dönüm noktalarından biridir. Şinik ve Görgün'e göre 1923-1928 dönemindeki düzenlemeler, Cumhuriyet'in mülki idare sistemini merkezileşme doğrultusunda yeniden kurduğunu ve bugünkü idari yapının temel çizgilerini belirlediğini göstermektedir (Şinik & Görgün, 2014, s. 781-789).

Valilik kurumu, erken Cumhuriyet'te yalnızca idari koordinasyon makamı değil, aynı zamanda rejimin taşradaki siyasal temsilcisi olarak işlev gördü. Vali, il genel idaresinden, kamu düzeninden, merkezî politikaların uygulanmasından ve yerel yönetimlerin denetiminden sorumluydu. Bu konum, 1924 Anayasası'nın yetki genişliği ilkesine uygun biçimde düzenlendi: Merkez bazı karar yetkilerini valiye devrediyor; fakat bu devir yerel özerkliği değil, merkezî idarenin taşrada daha hızlı ve etkili işlemlerini amaçlıyordu. Keskin, Türkiye'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinin, idari bölünmenin teknik bir mesele değil, devletin egemenlik alanını kurma biçimi olduğunu belirtir (Keskin, 2009, s. 39-48).

Bu bakımdan valilik, modern devletin coğrafya üzerindeki hâkimiyetini kurumsallaştıran temel kurumdur.

Mülki idarenin merkezîleşmesi, taşra eşrafı ve yerel güçlerle ilişkiyi de yeniden düzenledi. Osmanlı döneminde yerel meclisler aracılığıyla belirli bir temsil gücüne sahip olan eşraf, Cumhuriyet döneminde tamamen tasfiye edilmedi; fakat merkezî devletin ve tek parti örgütlenmesinin denetimi altına alındı. Çakan, erken Cumhuriyet'in vilayet idare meclisleri ve özel idareler üzerindeki düzenlemelerini, taşra sınıflarının temsil gücünü sınırlama ve merkezî otoriteyi güçlendirme çabası olarak yorumlar (Çakan, 2006, s. 55-63). Bu yaklaşım, kamu yönetimini toplumsal güç ilişkilerinden bağımsız bir teknik alan olarak değil, merkez ile taşra arasındaki iktidar mücadelesinin kurumsal zemini olarak görmeyi gerektirir.

Mülki idarenin güçlendirilmesi aynı zamanda güvenlik ve asayiş kaygılarıyla bağlantılıydı. Cumhuriyet'in ilk yıllarında yeni rejime yönelik isyanlar, sınır bölgelerinde devlet otoritesinin zayıflığı ve ulaşım imkânlarının sınırlılığı, taşra denetimini öncelikli hâle getirdi. Bu nedenle valiler ve kaymakamlar, yalnızca idari hizmetlerin koordinatörü değil, rejim güvenliğinin yerel sorumlularıydı. Bora'nın belirttiği üzere Cumhuriyet'in kuruluş ideolojisi, "millet" fikrini homojenleştirici bir çerçevede inşa ederken idari aygıtı da bu inşanın taşıyıcısı kılmıştır (Bora, 2017, s. 117-126).

3.1.1. Umumi Müfettişlikler: Merkezî Devletin Taşradaki Olağanüstü Aracı

Erken Cumhuriyet merkezîleşmesinin en belirgin kurumlarından biri **umumi müfettişliklerdir**. 1927'den itibaren kurulan bu kurumlar, özellikle güvenlik, asayiş, iskân, kamu hizmetlerinin koordinasyonu ve inkıapların uygulanması bakımından merkezî yönetimin bölgesel ölçekte güçlendirilmesini hedeflemiştir. Umumi müfettişler, birden çok ili kapsayan geniş bölgelerde valiler üzerinde denetim ve koordinasyon yetkisine sahip olmuş; böylece merkezî devletin taşra üzerindeki gözetim kapasitesi artırılmıştır. Koçak, umumi müfettişlikleri tek parti döneminin taşra yönetiminde hem güvenlikçi hem de modernleştirici işlevler üstlenen özel kurumları olarak değerlendirir (Koçak, 2003, s. 77-88).

Umumi müfettişliklerin kuruluş mantığı, normal mülki idare mekanizmalarının bazı bölgelerde yeterli görülmemesiyle ilgilidir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da aşiret yapıları, sınır güvenliği, isyan deneyimleri ve ulaşım zorlukları, merkezî devletin daha yoğun müdahalesini gerektirdiği düşüncesini doğurmuştur. Bulut, umumi müfettişlikleri "devletin taşradaki eli" olarak nitelendirirken, bu kurumların yalnızca asayiş değil, eğitim,

sağlık, bayındırlık ve iskân gibi alanlarda da koordinasyon görevi üstlendiğini belirtir (Bulut, 2015). Bu nedenle umumi müfettişlikler, erken Cumhuriyet'in merkezileşme kapasitesinin olağan idari yapıyı aşan bir örneğidir.

Bu kurumların siyasal anlamı, taşranın merkez tarafından doğrudan izlenmesi ve dönüştürülmesidir. Devlet, yalnızca valiler aracılığıyla değil, bölgesel müfettişlikler yoluyla da yerel aktörleri, idari uygulamaları ve toplumsal düzeni denetlemeye yönelmiştir. Bu yönüyle umumi müfettişlikler, modern devletin “görme” ve “sınıflandırma” kapasitesini artıran kurumlardır. Scott'ın devletin toplumu okunabilir kılma süreçlerine ilişkin kuramsal çerçevesi Türkçeye çevrilmiş literatürde de tartışılmıştır; bu çerçeve erken Cumhuriyet uygulamalarını anlamak için işlevseldir, çünkü devlet nüfus, toprak, güvenlik ve hizmet alanlarını düzenlenebilir nesneler hâline getirmiştir (Scott, 2008, s. 93-105).

3.1.2. Yerel Yönetimler: Özerklikten Vesayet

Erken Cumhuriyet'te yerel yönetimler, modern kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması bakımından önemli görülmüş; ancak bu önem, güçlü bir yerel özerklik anlayışıyla değil, merkezî idarenin denetimi altında tanımlanmıştır. İl özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleri tüzel kişilik sahibi yerel birimler olarak varlığını sürdürmüştür, fakat mali, hukuki ve idari açıdan merkezî vesayetle çevrelenmiştir. Güler, Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminin liberal anlamda yerel özerklikten çok merkezî devletin yerel hizmet üretim kapasitesini genişletme mantığıyla şekillendiğini belirtir (Güler, 1998, s. 121-130). Ortaylı da Osmanlı'dan Cumhuriyet'e belediyeçiliğin modernleşme ve kamu hizmeti ihtiyacından doğduğunu, ancak yerel demokrasinin sınırlı kaldığını vurgular (Ortaylı, 2000, s. 183-190).

1924 tarihli Köy Kanunu, erken Cumhuriyet'in yerel toplumu düzenleme iradesinin en önemli örneklerinden biridir. Köy, yalnızca kırsal bir yerleşim birimi değil, vergi, askerlik, eğitim, sağlık, imece, altyapı ve yurttaşlık ilişkilerinin düzenlendiği temel idari alan olarak görülmüştür. Köy Kanunu, köy ihtiyar meclisi ve muhtarlık gibi kurumları düzenlerken, köylünün ortak yükümlülüklerini de tanımlamış; böylece kırsal toplum devletin idari ve hukuki çerçevesi içine alınmıştır. Tekeli ve İlkin, erken Cumhuriyet'in kırsal kalkınma ve toplumu dönüştürme projelerinde köyün hem ekonomik hem de kültürel bir hedef alanı olduğunu belirtir (Tekeli & İlkin, 1982, s. 63-72).

1930 tarihli Belediye Kanunu ise kent yönetimini modernleştirme hedefiyle kabul edilmiştir. Bu kanun, belediyelerin görev alanlarını genişletmiş; imar, temizlik, sağlık, pazar denetimi, su, ulaşım ve kent düzeni gibi hizmetleri belediyeçilik alanına yerleştirmiştir. Ancak belediye başkanlarının seçimi,

belediye kararlarının onayı ve mali denetim bakımından merkezî idare güçlü vesayet araçlarını korumuştur. Keleş, Cumhuriyet belediyciliğinin kentleşme düzeyi düşük bir ülkede modern kamu hizmeti standartlarını yerleştirmeyi amaçladığını, fakat demokratik yerel katılımın sınırlı kaldığını ifade eder (Keleş, 2012, s. 155-164). Bu nedenle belediyeler, yerel özerklik kurumları olmaktan çok modernleşmenin yerel uygulama birimleri olarak çalışmıştır.

Yerel Yönetim Birimi	Temel Düzenleme	Merkezileşme Bağlamındaki İşlev
İl özel idaresi	Osmanlı mirası ve 1924 Anayasası çerçevesi	Vilayet düzeyinde yerel hizmet, fakat vali ve merkezî vesayet altında
Köy	1924 Köy Kanunu	Kırsal toplumu idari-hukuki düzene bağlama, ortak yükümlülükleri tanımlama
Belediye	1930 Belediye Kanunu	Kent hizmetlerini modernleştirme, fakat merkezî denetim altında tutma

Yerel yönetimlerin vesayet altında tutulması, erken Cumhuriyet'in siyasal felsefesiyle uyumluydu. Yeni rejim, yerel farklılıkların ve geleneksel güç odaklarının siyasal parçalanma üretmesinden kaygı duyuyordu. Bu nedenle yerel yönetimler, halkın doğrudan kendi kendini yönetmesinden çok, merkezî reformların yerele taşınması için kurumsal araçlar olarak tasarlandı. Bu durum, 1921 Anayasası'nın yerel özerklik potansiyelinden 1924 sonrasının merkezî idari bütünlüğüne geçişin yerel yönetimler alanındaki karşılığıdır.

4. Bürokrasi ve Tek Parti: Kurucu Elitin İdari Aygıtı

Erken Cumhuriyet kamu yönetimini anlamak için bürokrasiyi tek parti rejiminden ayrı düşünmek mümkün değildir. 1923-1946 döneminde Cumhuriyet Halk Partisi siyasal alanın merkezinde yer almış; bürokrasi ise reformların hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinde başlıca araç olmuştur. Bu ilişki, bürokrasinin partiye basitçe tabi olduğu ya da partinin bürokrasi tarafından bütünüyle belirlendiği tek yönlü bir ilişki değildir. Daha doğru ifade ile tek parti ve bürokrasi, modernleşme programının iki iç içe geçmiş taşıyıcısıdır. Heper, Türkiye'de bürokrasinin devletin sürekliliğini temsil eden ayrıcalıklı bir konuma sahip olduğunu, Cumhuriyet döneminde de bu konumunu koruduğunu belirtir (Heper, 2023, s. 104-112).

Tek parti döneminde bürokrat, yalnızca kanun uygulayan memur değil, aynı zamanda inkılapların öğreticisi ve koruyucusudur. Harf Devrimi, laikleşme düzenlemeleri, eğitim reformu, kadın hakları, soyadı uygulaması, şapka ve kıyafet düzenlemeleri gibi reformların ülke çapında benimsetilmesi, büyük ölçüde valiler, kaymakamlar, öğretmenler, hâkimler, jandarma ve diğer kamu görevlileri aracılığıyla gerçekleşmiştir. Mardin'in merkez-çevre yaklaşımı,

bu dönemde merkezî bürokratik elit ile taşradaki geleneksel toplumsal yapı arasındaki gerilimi anlamak bakımından önemlidir (Mardin, 2006, s. 35-77). Bu gerilim, kamu yönetimini yalnız hizmet sunan değil, kültürel dönüşüm yürüten bir aygıt hâline getirmiştir.

Bürokrasi-siyaset ilişkisi, özellikle 1930'larda parti-devlet bütünleşmesi eğilimiyle daha belirginleşti. CHP'nin taşra örgütleri ile valilikler arasındaki yakın ilişki, merkezî siyasal iradenin yerel düzeyde tek elden yürütülmesini sağladı. Tunçay, tek parti döneminde parti örgütlenmesinin devlet aygıtı ile iç içe geçtiğini ve siyasal rekabetin sınırlılığı nedeniyle bürokrasinin geniş bir hareket alanı kazandığını belirtir (Tunçay, 2010, s. 289-301). Karpat da erken Cumhuriyet'te siyasal katılım kanallarının kontrollü biçimde açıldığını, modernleşme hedefinin çoğulcu siyasal rekabetten önce geldiğini ifade eder (Karpat, 2021, s. 112-123).

Bu yapının olumlu ve olumsuz sonuçları birlikte değerlendirilmelidir. Olumlu açıdan bakıldığında, güçlü bürokrasi yeni devletin kısa sürede kurumsallaşmasını, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını, hukuk birliğinin sağlanmasını ve ekonomik kalkınma girişimlerinin örgütlenmesini kolaylaştırmıştır. Olumsuz açıdan ise bürokratik merkezileşme, yerel katılımı sınırlamış, toplumsal farklılıkların siyasal temsilini zayıflatmış ve halk ile yönetim arasında mesafe üretmiştir. Yalçındağ'ın belirttiği gibi Cumhuriyet kamu yönetimi, Osmanlı'dan yalnız kurumları değil, bürokrasi-vatandaş mesafesini de devralmıştır (Yalçındağ, 1970, s. 20-23).

5. Reform Devleti: Hukuk, Eğitim, Sağlık ve Toplumun İdari Dönüşümü

Erken Cumhuriyet kamu yönetimi, reformların uygulayıcı mekanizması olarak işledi. Hukuk birliğinin sağlanması, eğitim sisteminin merkezileştirilmesi, laikleşme, sağlık hizmetlerinin örgütlenmesi ve nüfus politikaları bu dönemin temel kamu yönetimi alanlarıdır. 1924 tarihli Tevhid-i Tedrisat Kanunu, eğitim yönetimini merkezileştirerek farklı okul türleri üzerindeki parçalı yapıyı ortadan kaldırmış ve Milli Eğitim Bakanlığı'nı ulusal eğitim politikasının merkezi hâline getirmiştir. Sakaoglu, Cumhuriyet eğitim reformunun temel hedefinin yalnız okuryazarlığı artırmak değil, yeni yurttaşı laik ve ulusal bir kültür içinde yetiştirmek olduğunu belirtir (Sakaoglu, 2003, s. 197-206).

Sağlık alanında da benzer bir merkezileşme görülür. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, bulaşıcı hastalıklarla mücadele, çevre sağlığı, doğum ve çocuk sağlığı, belediye hizmetleri ve merkezi sağlık denetimi bakımından kapsamlı bir çerçeve oluşturmuştur. Fişek'e göre Cumhuriyet'in sağlık politikası, koruyucu hekimliği ve merkezî sağlık örgütlenmesini öne çıkararak

modern kamu sağlığı anlayışının temelini atmıştır (Fişek, 1983, s. 41-49). Bu düzenlemeler, devletin bireylerin gündelik yaşamına sağlık, hijyen ve nüfus politikaları üzerinden daha doğrudan müdahil olduğunu gösterir.

Hukuk reformları ise kamu yönetiminin normatif temelini değiştirdi. Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Borçlar Kanunu ve diğer temel düzenlemeler, çok hukuklu Osmanlı mirası yerine laik ve tekil bir hukuk düzeni kurdu. Bu hukuk düzeni, idarenin vatandaşla ilişkisini de yeniden tanımladı. Berkes, Türkiye’de çağdaşlaşmanın en temel yönlerinden birinin dinî ve geleneksel otoritelerin kamusal düzen üzerindeki belirleyiciliğinin azaltılması olduğunu vurgular (Berkes, 2017, s. 521-540). Bu açıdan kamu yönetimi, laik hukuk devletinin gündelik hayata aktarılmasının kurumsal aracıdır.

Reformların uygulanmasında Halkevleri ve Halkodaları gibi kurumlar da tamamlayıcı işlev görmüştür. Her ne kadar bunlar dar anlamda kamu idaresi kurumu olmasa da tek parti döneminde kültürel kamu hizmeti ve yurttaşlık eğitimi bakımından devlet-parti bütünleşmesinin araçlarıydı. Çeçen, Halkevleri’nin halk eğitimi, kültür, dil, tarih, güzel sanatlar ve toplumsal dayanışma alanlarında yeni rejimin ideolojik ve kültürel taşıyıcısı olduğunu belirtir (Çeçen, 1990, s. 94-108). Böylece kamu yönetimi, yalnız bakanlık ve valiliklerden değil, rejimin toplumu dönüştürmeye dönük yarı-kamusal kurumlarından oluşan geniş bir ağ içinde çalışmıştır.

6. Devletçilik, Planlama ve Ekonomik Kamu Yönetiminin Doğuşu

1923-1946 döneminde modern devletin kuruluşu yalnız siyasal ve idari alanla sınırlı kalmadı; ekonomi yönetimi de kamu yönetiminin temel bileşeni hâline geldi. İzmir İktisat Kongresi’nde özel girişime alan açan bir kalkınma anlayışı savunulmuş olsa da 1929 Dünya Bunalımı, sermaye birikiminin zayıflığı ve sanayileşme ihtiyacı, 1930’larda devletçiliği öne çıkardı. Boratav, 1930’lar devletçiliğini Türkiye’de sanayileşmenin kamu öncülüğünde örgütlendiği ve devletin yatırımcı, planlayıcı ve işletmeci rol üstlendiği bir dönem olarak değerlendirir (Boratav, 2018, s. 61-79). Tezel de erken Cumhuriyet ekonomisinde devletin sanayi yatırımları, demiryolları, bankacılık ve kamu işletmeleri üzerinden belirleyici bir aktör hâline geldiğini belirtir (Tezel, 2015, s. 173-189).

Devletçilik, kamu yönetiminin kurumsal kapasitesini genişletti. Sümerbank, Etibank, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Devlet Demiryolları ve çeşitli iktisadi devlet teşekkülleri, teknik uzmanlık, planlama, muhasebe, mühendislik ve işletmecilik bilgisine sahip yeni bir kamu bürokrasisi doğurdu. Bu kurumlar, klasik mülki idareden farklı olarak üretim, yatırım ve teknik bilgi alanlarında faaliyet gösterdi. Tekeli ve İlkin, 1930’larda planlama deneyiminin yalnız

ekonomik değil, idari bir öğrenme süreci olduğunu ve devletin kalkınmayı örgütleyen kurumsal kapasitesini artırdığını ifade eder (Tekeli & İlkin, 2009, s. 211-228).

Devletçi ekonomi yönetimi, merkezileşmenin ekonomik boyutunu oluşturdu. Merkezî hükümet, yatırımların yerini, sektörlerini, finansmanını ve uygulama araçlarını belirleyerek kalkınmayı ulusal ölçekli bir kamu politikası hâline getirdi. Bu durum, modern devletin yalnız güvenlik ve hukuk alanında değil, üretim ve refah alanında da örgütleyici rol üstlenmesi anlamına geliyordu. Keyder'e göre Cumhuriyet'in kuruluş döneminde devlet, ulusal burjuvazinin zayıflığı karşısında ekonomik modernleşmenin başlıca aktörü olarak öne çıkmıştır (Keyder, 2014, s. 101-115).

Ekonomik kamu yönetiminin güçlenmesi, merkez-taşa ilişkilerini de etkiledi. Demiryolları, fabrikalar, madenler, şeker işletmeleri ve kamu bankaları, merkezin taşradaki ekonomik varlığını artırdı. Bu yatırımlar yalnız ekonomik değil, sosyal ve kültürel sonuçlar da doğurdu; yeni işçi yerleşimleri, kamu lojmanları, eğitim ve sağlık hizmetleri, modern üretim disiplinleri ve kentleşme biçimleri ortaya çıktı. Böylece devletçilik, merkezî idarenin taşrada yalnız emir ve denetimle değil, yatırım ve hizmet aracılığıyla da görünür olmasını sağladı.

7. Kamu Personel Rejimi ve Rasyonel-Yasal İdarenin Kuruluşu

Modern kamu yönetiminin temel unsurlarından biri, kamu personelinin hukuki statü, hiyerarşi, uzmanlık ve süreklilik esaslarına göre düzenlenmesidir. Erken Cumhuriyet döneminde memuriyet, Osmanlı bürokratik mirasının devamı olmakla birlikte yeni rejimin ihtiyaçlarına göre yeniden şekillendi. Memurlar, devletin sürekliliğini temsil eden, merkezî emir-komuta zinciri içinde çalışan ve kamu hizmetini siyasal rejimin hedefleriyle uyumlu biçimde yürüten aktörlerdi. Weberyen anlamda rasyonel-yasal bürokrasi, kişisel sadakat ve geleneksel otoriteden çok yazılı kurallar, görev tanımları ve hiyerarşik yetki ilişkileri üzerine kurulur; erken Cumhuriyet bu modele yaklaşan bir idari rasyonelleşme arayışı içindeydi (Weber, 2018, s. 334-348).

Bununla birlikte Türkiye'de kamu personel rejimi yalnız teknik uzmanlık mantığıyla değil, siyasal güven ve rejim sadakatiyle de belirlendi. Yeni rejimin inkılaplarını uygulayacak kadroların laik, ulusalcı ve modernleşmeci değerlere bağlı olması bekleniyordu. Bu nedenle memur, dar anlamda tarafsız bir uygulayıcı değil, Cumhuriyet ideolojisinin temsilcisi olarak görülmüştür. Acar'ın kamu personel yönetimi tarihçesine ilişkin çalışması, Cumhuriyet döneminde personel yönetiminin modernleşme, merkezileşme ve hukuki statü arayışlarıyla birlikte geliştiğini ortaya koyar (Acar, 2019, s. 203-211).

Kamu personelinin eğitimi ve uzmanlaşması da bu dönemin önemli sorunlarından biriydi. Nitelikli memur, mühendis, doktor, öğretmen ve mülki idare amiri ihtiyacı, eğitim politikaları ile personel rejimi arasında sıkı bir bağ kurdu. Mülkiye geleneği, öğretmen okulları, hukuk fakülteleri ve teknik okullar, yeni devletin kadro ihtiyacını karşılamaya yöneldi. Bu durum, kamu yönetiminin insan kaynağı boyutunun devlet inşası bakımından ne kadar önemli olduğunu gösterir.

8. Merkezileşmenin Sınırları ve Çelişkileri

Erken Cumhuriyet kamu yönetimi güçlü bir merkezileşme programı üretmiş olsa da bu programın sınırları vardı. Birincisi, ülkenin ekonomik kaynakları sınırlıydı. Ulaşım altyapısı, eğitim seviyesi, sağlık personeli, teknik uzman ve mali kapasite yetersizlikleri, merkezî kararların taşrada aynı hız ve etkinlikte uygulanmasını zorlaştırıyordu. İkincisi, taşra toplumu homojen değildi; aşiret yapıları, eşraf ağları, dini otoriteler, etnik ve bölgesel farklılıklar merkezî idarenin uygulamalarını etkiliyordu. Üçüncüsü, tek parti yönetimi yerel katılımı sınırladığı için kamu yönetimi ile toplum arasında temsil ve meşruiyet sorunları doğabiliyordu.

Bu çelişkiler, merkezileşmenin yalnız hukuki düzenlemelerle tamamlanamayacağını gösterir. Devlet, kanun çıkararak ve idari örgüt kurarak taşrada varlık gösterebilir; fakat bu varlığın toplumsal kabul üretmesi daha karmaşık bir süreçtir. Mardin'in merkez-çevre çözümlemesi, Cumhuriyet modernleşmesinin merkezî elitler tarafından taşraya taşındığını, ancak çevrenin bu dönüşüme her zaman aynı biçimde katılmadığını gösterir (Mardin, 2006, s. 64-77). Zürcher de erken Cumhuriyet'in otoriter modernleşme niteliğinin, reformların hızını artırırken siyasal çoğulculuğu sınırladığını belirtir (Zürcher, 2013, s. 259-268).

Merkezileşmenin bir diğer sınırı, yerel yönetimlerin mali zayıflığıydı. Belediye ve köy yönetimlerine görev verilmiş, fakat bu görevleri yerine getirecek kaynaklar çoğu zaman yetersiz kalmıştır. Keleş, Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel olarak görev ve kaynak dengesizliği sorunu yaşadığını; erken Cumhuriyet'te de bu sorunun belediye hizmetlerinin kapsamını sınırladığını belirtir (Keleş, 2012, s. 162-170). Güler ise yerel yönetimlerin merkezî devletin vesayeti altında bırakılmasının, yerel mali ve siyasal kapasitenin gelişmesini zorlaştırdığını vurgular (Güler, 1998, s. 139-147).

Bütün bu sınırlara rağmen erken Cumhuriyet'in kamu yönetimi projesi, Türkiye'de modern devletin kurumsal omurgasını oluşturmuştur. Bugünkü il sistemi, valilik kurumu, merkez-taşra ilişkisi, yerel yönetimler üzerindeki vesayet anlayışı, kalkınmada devletin rolü ve kamu bürokrasisinin siyasal

ağırlığı büyük ölçüde bu dönemde şekillenmiştir. Bu nedenle 1923-1946 dönemi, yalnız tarihsel bir başlangıç değil, Türkiye kamu yönetiminin uzun vadeli yapısal özelliklerini anlamak için temel referans noktasıdır.

9. 1946 Eşiği: Çok Partili Hayata Geçiş ve İdari Miras

1946 yılı, Türkiye’de çok partili siyasal hayata geçiş bakımından siyasal bir dönüm noktasıdır; ancak kamu yönetimi açısından süreklilikler kopuşlardan daha güçlüdür. Demokrat Parti’nin kuruluşu ve 1946 seçimleri, tek parti yönetiminin siyasal tekeli sarsmış; fakat merkezî idare, valilik sistemi, kamu bürokrasisi ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet mekanizmaları büyük ölçüde devam etmiştir. Karpat, çok partili hayata geçişi toplumsal taleplerin siyasal sisteme girmesi bakımından önemli görür; ancak devletçi ve bürokratik mirasın yeni dönemde de etkisini sürdürdüğünü belirtir (Karpat, 2021, s. 169-181). Ahmad da 1946 sonrasındaki siyasal rekabetin, erken Cumhuriyet’ten devralınan merkezî kurumlar içinde gerçekleştiğini vurgular (Ahmad, 2014, s. 125-136).

Bu eşikte kamu yönetimi iki yönlü bir baskıyla karşılaştı. Bir yandan çok partili siyasal hayat, yerel taleplerin, seçmen beklentilerinin ve siyasal rekabetin kamu yönetimine daha fazla yansımaya yol açtı. Diğer yandan erken Cumhuriyet’in kurduğu merkezî idari yapı, siyasal rekabete rağmen devletin sürekliliğini koruyan bir çerçeve sundu. Bu durum, Türkiye’de demokrasi ile merkezî bürokratik devlet geleneği arasındaki gerilimin sonraki dönemlerde de devam edeceğini gösterir.

1946 eşiği aynı zamanda erken Cumhuriyet kamu yönetimi modelinin tamamlandığı ve sınırlarının görünür hâle geldiği bir dönemdir. Devlet, 1923-1946 arasında rejimi kurmuş, temel reformları uygulamış, idari coğrafyayı düzenlemiş, taşrayı denetim altına almış, kalkınma kurumlarını oluşturmuş ve yurttaşlık fikrini yaygınlaştırmıştır. Ancak bu başarı, merkezileşme, sınırlı katılım, bürokratik vesayet ve yerel özerklik eksikliği gibi sorunlarla birlikte gerçekleşmiştir. Bu ikili miras, Türkiye kamu yönetimi tarihinin sonraki aşamalarını belirleyen temel gerilimlerden biri olmuştur.

SONUÇ

Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminin inşası, Türkiye’de modern devletin kuruluş sürecinin merkezinde yer alır. 1923-1946 arasında devlet, Osmanlı’dan devraldığı idari mirası reddetmeden fakat onu yeni rejimin hedeflerine uygun biçimde dönüştürerek merkezî, üniter, laik, modernleştirici ve kalkınmacı bir kamu yönetimi modeli oluşturmuştur. Bu modelin anayasal temeli 1924 Anayasası ile atılmış; mülki idare, valilik, vilayet sistemi, umumi

müfettişlikler, belediyeler, köy yönetimi, kamu personeli ve iktisadi devlet teşekkülleri aracılığıyla kurumsal yapı genişletilmiştir.

Bu dönemde kamu yönetimi, yalnızca kamu hizmeti sunan bir mekanizma değil, **ulus-devlet inşasının kurucu aygıtıdır**. Devlet, taşırayı denetlemiş, yerel güçleri merkezî yapı içine almış, yurttaşlığı tanımlamış, inkılapları uygulamış, eğitim ve sağlık hizmetlerini merkezîleştirmiş ve ekonomik kalkınmayı kamu eliyle örgütlemiştir. Bu yönüyle erken Cumhuriyet kamu yönetimi, modernleşmenin hem aracı hem de sahnesidir.

Bununla birlikte bu modelin demokratik katılım, yerel özerklik ve çoğulculuk açısından sınırlı olduğu da açıktır. Merkezîleşme, yeni devletin kuruluş koşullarında düzen, güvenlik ve reform kapasitesi üretmiş; fakat aynı zamanda yerel inisiyatifini daraltmış, bürokratik vesayeti güçlendirmiş ve toplum ile yönetim arasında mesafe yaratmıştır. Dolayısıyla erken Cumhuriyet kamu yönetiminin mirası çift yönlüdür: Bir yandan modern devlet kapasitesinin ve kamu hizmetlerinin temelini atmış, diğer yandan Türkiye’de merkeziyetçilik ve bürokratik ağırlık sorunlarının tarihsel zeminini oluşturmuştur.

Sonuç olarak 1923-1946 dönemi, Türkiye’de kamu yönetiminin yalnız kurulduğu değil, aynı zamanda siyasal düzenin, toplumsal dönüşümün ve ekonomik kalkınmanın taşıyıcı kurumu hâline geldiği dönemdir. Bu dönemi anlamak, Türkiye’de devlet-toplum ilişkilerinin, merkez-taşra geriliminin, yerel yönetim sorunlarının, kamu bürokrasisinin ve modernleşme siyasetinin uzun süreli yapısını anlamak bakımından vazgeçilmezdir.

Kaynakça

- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 199-220.
- Ahmad, F. (2014). *Modern Türkiye'nin oluşumu* (Y. Alogan, Çev.). Kaynak Yayınları.
- Akşin, S. (2017). *Kısa Türkiye tarihi*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Berkes, N. (2017). *Türkiye'de çağdaşlaşma* (A. Kuyaş, Yay. Haz.). Yapı Kredi Yayınları.
- Bora, T. (2017). *Cereyanlar: Türkiye'de siyasi ideolojiler*. İletişim Yayınları.
- Borataş, K. (2018). *Türkiye iktisat tarihi 1908-2015*. İmge Kitabevi.
- Bulut, E. Ç. (2015). Devletin Taşradaki Eli: Umumi Müfettişlikler. *Journal of Modern Turkish History Studies/Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi (CTAD)*, 11(21).
- Çadırcı, M. (1991). *Tanzimat döneminde Anadolu kentlerinin sosyal ve ekonomik yapıları*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Çakan, I. (2006). Erken Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminin modernleşmesi: Merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 45-73.
- Çeçen, A. (1990). *Atatürk'ün kültür kurumu: Halkevleri*. Gündoğan Yayınları.
- Findley, C. V. (2014). *Osmanlı Devleti'nde bürokratik reform: Babıâli 1789-1922* (L. Boyacı & İ. Akyol, Çev.). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Fişek, N. H. (1983). *Halk sağlığına giriş*. Hacettepe Üniversitesi-Dünya Sağlık Örgütü Hizmet Araştırma ve Araştırmacı Yetiştirme Merkezi Yayını.
- Gözler, K. (2000). *Türk anayasa hukuku*. Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş., & Kili, S. (2006). *Türk anayasa metinleri: 1839-1980*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Güler, B. A. (1998). *Yerel yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım* (2. bs.). TODAİE Yayınları.
- Heper, M. (2023). *Türkiye'de devlet geleneği*. Doğu Batı Yayınları.
- Karpat, K. H. (2021). *Türk demokrasi tarihi: Sosyal, kültürel, ekonomik temeller*. Timaş Yayınları.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi.
- Keskin, N. E. (2009). *Türkiye'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi*. Tan Kitabevi.
- Keyder, Ç. (2014). *Türkiye'de devlet ve sınıflar*. İletişim Yayınları.
- Kırılmaz, H., & Kılıç Kırılmaz, S. (2014). Erken Cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetimi: Anayasal sistem, yönetim yapısı, bürokrasi ve reform uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40, 25-47.
- Koçak, C. (2003). *Umumi Müfettişlikler (1927-1952)*. İletişim Yayınları.

- Mardin, Ş., Mümtaz'er Türköne, & Önder, T. (2002). *Türkiye'de toplum ve siyaset*. İletişim Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı mahalli idareleri (1840-1880)*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Cedit Neşriyat.
- Önen, N., & Reyhan, C. (2011). *Mülkten ülkeye: Türkiye'de taşra idaresinin dönüşümü (1839-1929)*. İletişim Yayınları.
- İnan, A. A. (1998). *Medeni bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün el yazıları*. Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Sakaoglu, N. (2003). *Osmanlı'dan günümüze eğitim tarihi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Scott, J. C. (2008). *Devlet gibi görmek: İnsanlık durumunu geliştirmeye yönelik projeler nasıl başarısız oldu?* (N. Erdoğan, Çev.). Versus Kitap.
- Şinik, B., & Görgün, Ç. (2014). Erken Cumhuriyet döneminde Türkiye'de merkezileşme arayışları: Mülki idarede yeniden yapılanma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(4), 777-805. <https://doi.org/10.16987/ausbf.40079>
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. Yapı Kredi Yayınları.
- Tekeli, İ., & İlkin, S. (1982). *Uygulamaya geçerken Türkiye'de devletçiliğin oluşumu*. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları.
- Tekeli, İ., & İlkin, S. (2009). *Cumhuriyetin barcı: Köktenci modernitenin ekonomik politikasının gelişimi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tezel, Y. S. (2015). *Cumhuriyet döneminin iktisadi tarihi (1923-1950)*. Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Tunçay, M. (2010). *Türkiye Cumhuriyeti'nde tek-parti yönetimi'nin kurulması (1923-1931)*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Weber, M. (2018). *Ekonomi ve toplum* (L. Boyacı, Çev.). Yarın Yayınları.
- Yalçındag, S. (1970). Kamu yönetim sistemimizin tarihsel evrimi üzerine notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 2, 20-57.
- Zürcher, E. J. (2013). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi* (Y. Saner, Çev.). İletişim Yayınları.

Çok Partili Hayat ve Planlı Kalkınma Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokrasi ve Devletin Dönüşümü (1946-1980)

Mehmet Şirin Çetin¹

Özet

Kamu yönetimi, kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamu politikalarının planlanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecidir. Kamu yönetiminin bu tanımı karşımıza pratik ve teoriden oluşan bir disiplin çıkarmaktadır. Türkiye’de Batı tipi demokrasinin en önemli göstergesi olan çok partili siyasal hayat hemen dizayn edilememiştir. Bu yönde verilen mücadeleler ancak 1946 seçimlerinde meyvesini vermiş ve çok partili hayata geçiş gerçekleşebilmiştir. Ancak Türkiye tarihinde önemli bir dönüm noktası olan çok partili hayat zamanla olumsuz sonuçlar da doğurmuştur. Bu sonuçlardan birisi de büyük toprak sahipleri ile ticaret sermayesinin siyasal yönetim üzerindeki etkinliklerinin artması sonucu bürokrasinin göreceli olarak gelir kaybına uğramasına sebep olmasıdır. Gelir kaybı yaşayan sivil ve askeri bürokrasi planlı ekonomiye geçmeyi savunmuştur. Kalkınmanın planlanması, devletin sosyal ve ekonomik hayatta hangi görevleri yapacağını, bu süreçte kamu kuruluşlarının görev ve sorumluluklarını ve özel işletmelerin planlardaki konumunu ortaya koyan merkezi bir karardır. Türkiye’de planlı kalkınma dönemi yaklaşık olarak 1963 ve 1980 yılları arasında gerçekleşmiştir. Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş ile başlayan bu süreçte kamu yönetimi, demokratikleşme, ekonomik kalkınma ve merkezileşme ekseninde yeniden şekillendi. Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde planlı kalkınma anlayışı benimsendi. Bürokrasi, ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasında etkin bir rol üstlendi. 1960 sonrası dönemde devletin müdahaleci yapısı güçlenirken, bürokratik yapı siyasal değişimlerden doğrudan etkilendi ve modern kamu yönetimi anlayışı gelişti. Çalışma Türk siyasal hayatında ve doğal olarak Türk Kamu Yönetimi’nde iki önemli eşik olarak kabul edilen çok partili hayata geçiş ve planlı kalkınma dönemini literatür temelinde analiz etmiştir. Bu iki dönüm noktasının hem birbirinin devamı olma hem de zıttı olma gibi iki özelliği mevcuttur. Bu açıdan çalışmanın önemli olduğu ve alana katkı sunacağı düşünülmektedir.

1 Dr. Öğr. Üyesi, Muş Alparslan Üniversitesi, Muş, Türkiye, ms.cetin@alparslan.edu.tr
ORCID: 0000-0001-8181-744X

Giriş

Kamu yönetimi, kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamu politikalarının planlanması, uygulanması ve denetlenmesi sürecidir. Kamu yönetiminin bu tanımı karşımıza pratik ve teoriden oluşan bir disiplini çıkarmaktadır. Bu disiplin kamu bürokrasini ve onun mal ve hizmet sunduğu halk ile olan ilişkisini anlamaya ve geliştirmeye yöneliktir (Parlak, 2011: 428) ve bu özelliği ile kamu yönetimi devletin görevlerini yerine getirme ve idaresini sağlama aracıdır (Cesur, 2020: 769). Bir başka tanıma göre kamu yönetimi, kamusal politikaların yürütülebilmesi için gerekli bireysel ve grup olarak çabaların bir araya getirilmesidir (Özer vd., 2015: V). Kamu yönetiminin pek çok tanımı yapılabilir. Ancak bilinen bir gerçek vardır ki kamu yönetimi, tarihsel süreç içerisinde mühürlü evraklara ve hiyerarşik örgütlenmeye dayalı geleneksel yapısından, verinin ışık hızında dolaştığı algoritmik bir döneme doğru evrilmiştir. (Telsaç ve Arı, 2026: 1). Kısaca dünyada yaşanan hızlı değişimlerden kamu yönetimi de nasibini almış ve değişime ayak uydurmuştur. Bu ayak uydurma çoğu zaman özel işletmelerden sonra gerçekleşse de nihayetinde eski düzenin devam etmeyeceği anlaşılmıştır ve değişen koşullara uyum sağlanmıştır.

Kamu Yönetimi bürokrasi şeklinde bir örgütlenme tipinden oluşmaktadır. Geçtiğimiz yüz yılda Max Weber bürokrasiyi inceleyip teorik çerçevesini belirleyen en önemli düşünür olarak bilinmektedir (Rubinstein and Maraviz, 2010: 21). Klasik kamu yönetimi mevzuat temelli bir yapılanma arz etmektedir. Bu yapılanmanın sorun olarak karşımıza çıkan tarafı değişikliklere zamanında cevap verilememesidir (Aykaç, 2021: 126). Bu sorun alanından kurtulmak için “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışına geçilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında vatandaş, müşteri olarak algılanmakta; bu kapsamda verimlilik kriterine uygun bir yapılanma ve becerikli yöneticiler aracılığıyla etkin hizmet sunulması hedeflenmektedir (Özer, 2005: 3).

Türk kamu yönetimi Osmanlı Devleti’nin son döneminde başlayan Batılılaşma çabaları ile Fransız sisteminden etkilenmiştir. Daha sonraki süreçte de Batı sisteminin etkisi devam etmiştir (Çetin, 2010: 24). Cumhuriyetin kuruluşu Türkiye açısından yönünü Batı toplumuna dönmek anlamına gelmekteydi. Bu da yeni dönemde kurum ve kuruluşların Batı tipi yapılanmalara gitmesi anlamına gelmekteydi. Kadim bir imparatorluk geleneği geride bırakılırken kurulan Cumhuriyet uzunca bir süre bu gereklilikleri tam olarak yerine getirememiştir. Öyleki Batı tipi demokrasinin en önemli gereği olan çok partili siyasal hayat hemen dizayn edilememiştir. Bu yönde verilen mücadeleler ancak 1946 seçimlerinde meyvesini vermiş ve çok partili hayata geçiş gerçekleştirilmiştir.

Kalkınmanın planlanması, devletin sosyal ve ekonomik hayatta hangi görevleri yapacağını, bu süreçte kamu kuruluşlarının görev ve sorumluluklarını ve özel işletmelerin planlardaki konumunu ortaya koyan merkezi bir karardır (Bağır, 2022: 6). Türkiye’de planlı kalkınma dönemi yaklaşık olarak 1963 ve 1980 yılları arasında gerçekleşmiştir. Ancak kalkınmanın planlanması 1980 sonrası dönemde de devam etmiştir.

İçinde bulunduğu koşullar ve coğrafi gerekliliklerden dolayı Türkiye’de kamu yönetimi merkezileşmiş bir yapıda kurulmuştur. Bürokratik sistemde kendini gösteren bu yapı yerel demokrasiyi uzun yıllar ihmal etmek durumunda kalmıştır. Ancak batı yönünde ilerlemeyi kabul eden anlayış gereği ve zamanla Avrupa Birliği üyelik sürecinin de bir gereği olarak modernleşmenin gerektirdiği şekilde esnemeler olmuştur.

Çalışma Türk siyasal hayatında ve doğal olarak Türk Kamu Yönetimi’nde iki önemli eşik olarak kabul edilen çok partili hayata geçiş ve planlı kalkınma dönemini literatür temelinde analiz etmiştir. Çalışmanın yöntemi nitel analiz yöntemlerinden biri olan doküman analizidir. Doküman analizi, sistematik bir şekilde yazılı belgelerin içeriğinin analiz edilmesi yöntemidir (Kıral, 2020: 173). Doküman analizi yöntemi ile konu ile ilgili mevzuat, literatör ve diğer kaynaklar başvuru aracı olarak kullanılmıştır. Çok partili hayata geçiş ve planlı kalkınma döneminin hem birbirinin devamı hem de zıttı olma gibi iki önemli özelliği mevcuttur. Çok partili hayat ile planlı kalkınma dönemi, Türkiye’nin Cumhuriyet sonrası gelişme sürecinin birbirini izleyen aşamaları olduğu için birbirinin devamıdır. Ancak çok partili hayatta daha çok serbest piyasa ve özel girişim anlayışı öne çıkarken, planlı kalkınma döneminde devletin ekonomiyi planlayıp yönlendirmesi esas alındığından bu yönleriyle de birbirine zıttır. Bu açıdan çalışmanın önemli olduğu ve alana bu açıdan katkı sunacağı düşünülmektedir.

1. Kavramsal Perspektif

1.1. Türkiye’de Çok Partili Hayat

Türkiye’de cumhuriyet rejimine geçilmesi ile birlikte çok partili hayata geçiş için bazı denemeler yapılmış ancak istenen sonuç elde edilememiştir. Çünkü erken cumhuriyetin demokrasi konusunda yeterli tecrübesi henüz yoktu. 1945 yılına gelindiğinde ise bu deneyimin bir nebze gelişmesinin yanı sıra iç ve dış koşulların da uygun olması ile çok partili hayata geçilmiştir (Şentürk, 2012: 157). Türkiye ikinci dünya savaşına fiilen girmediği halde savaşın ekonomik ve siyasal sonuçlarından etkilenmiştir. Sovyetler Birliği’nin savaş sonrasında saldırgan bir politika izemesi Türkiye’nin Batıya yönelmesine neden olmuş ve bu yöneliş demokratik yelpazenin genişlemesini Batı tipi

demokrasinin bir gereği olarak bir anlamda zorunlu kılınmıştır. Buna bağlı olarak demokratik adımların atılması gerekliliği çok partili hayatı da fiilen beraberinde getirmiştir (Haytoğlu, 1997: 50). Savaş sonrası tercihini Batı'dan yana kullanan Türkiye Batı dünyasının tek partili rejimlere olumsuz bakışı sonrası çok partili hayata geçiş çalışmalarını da hızlandırmış (Karıptaş ve Karakoç, 2025: 34) ve çoğulcu demokrasinin siyasal alanda işlemlerini sağlamıştır (Yolcu, 2019: 935). Temsili demokrasinin gereği olarak doğrudan yönetime katılamayan vatandaşların siyasetçiler tarafından temsil edilmesinin temin edilmesi önemlidir (Heywood, 2017: 286). Ancak temsili demokrasinin bir gereği olan vatandaşlarının tamamının temsil edilmesinin Türkiye'de tek partili hayat ile temin edildiğini savunmak pek mümkün görünmemektedir. Çok partili hayat Türkiye'de bu anlamda yıllardır süren bir açığı da kapanmasını sağlamıştır.

İkinci dünya savaşından sonra Cumhuriyet Halk Partisi'nde (CHP) bulunan bazı kesimler çok partili hayata geçilmesinin Atatürk'ün demokratikleşme mirasının bir gereği olduğunu savunmuştur. Çok partili hayatı tetikleyen diğer önemli faktör dünyanın ABD ve Sovyetler Birliği olarak iki kutba ayrılmasının sonucu olarak Türkiye'nin tarafını Batı yani ABD yönünde belirlemesi olmuştur (Karataş ve Solak, 2023: 313). Bu dönemde Adnan Menderes, Celal Bayar, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü'nün dâhil olduğu bir grup CHP'nin fikir ve söylemlerine katılmadıklarını belirtmişler. Bu bağlamda Meclis Grubuna 7 Haziran 1945'te verdikleri karar; çok partili hayata geçişi engelleyecek yapıda olan kanun ve tüzüklerin değiştirilmesini ve demokratik hayatın engellenmemesini ifade istemişlerdir (Bayansar ve Özer, 2023: 394). Bu süreçte ilk önce Nuri Demirağ'ın başkanlığında Milli Kalkınma Partisi kurulmuş daha sonra da (Serçe, 2019: 1693) CHP'den ayrılan milletvekilleri Demokrat Parti'yi (DP) kurmuşlardır (Akıncı ve Usta, 2016: 276).

1946 yılı Türkiye açısından hem siyasi hem de ekonomik bir dönüm noktasıdır. Siyasi açıdan çok partili hayata, ekonomik açıdan kapalı ve korumacı sistemden dışa açık bir sisteme geçilmiştir (Altunok, 2011: 239). Yine bu dönemde zengin toprak sahipleri ile asker, sivil ve bürokratlar arasında işbirliği kurulması da çok partili hayata geçişi kolaylaştırmıştır (Karataş, 2022: 309).

Demokrat Parti'nin kurulmasından önce de Cumhuriyet'in kurulmasından itibaren çok partili hayata geçiş için denemeler yapılmış ancak içinde bulunulan konjonktür buna müsaade etmemiştir. Örneğin, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kurulmuş ancak yaşanan isyan hareketleri partinin kapatılması ile sonuçlanmıştır (Güray, 2020: 407). Yine Serbest Cumhuriyet Fırkası da bu dönemde kurulup daha sonra kapatılan bir partidir (Akıncı ve Usta, 2015: 41). Bu ilk çok partili hayata geçiş çabaları daha öncede ifade edildiği gibi Cumhuriyet'in yeni kurulmasından dolayı Cumhuriyet yönetiminin gerektirdiği

tecrübelerin henüz ülkeye yerleşmemiş olması ve ülkenin bütünlüğüne yönelik saldırıların devam etmesinden dolayı başarı ile sonuçlanmamıştır.

1946 seçimleri, birden çok partinin fiili olarak yarıştığı ilk seçimlerdir. Bu seçimler sonucu oluşan meclis Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa seçimle belirlenen çok partili bir parlamento olmuştur. Parlamenta muhalefetin ilk defa girmesi ile doğal olarak oturumlar daha hareketli hale gelmiştir. Çünkü 23 yıl tek başına iktidarda kalan CHP ilk defa parlamentoda muhalefetle karşı karşıya kalmıştır (Uzun, 2022: 9). Çekişmeli bir ortamın oluşmasını sağlayan bu yeni durum aslında demokratik sistemin bir gereğidir ve farklı görüşlerin parlamentoda temsil edilmesinin doğal bir sonucudur.

Türkiye'nin daha çok demokratikleşmesi için önemli bir adım olan çok partili hayata geçiş bir çok demokratikleşme reformunun da önünü açmıştır (Güroy, 2020: 405). Bu açıdan 1946 tarihli çok partili hayata geçiş Türk siyasal hayatı için bir dönüm noktasıdır. Cemiyetler Kanunu'nda yapılan değişiklik ile farklı siyasi partilerin kurulmasının önü açılmıştır. 1950 yılına gelindiğinde ise Cumhuriyet'in kuruluşundan beri iktidarda olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin iktidarı sona ermiş ve Demokrat Parti iktidarı devralmıştır (Bayır, 2011: 46). Tek parti hükümetinin zamanla ortaya çıkardığı sorunlardan rahatsız olan vatandaş taze bir kan olarak Demokrat Parti'yi tercih etmiştir. Demokrat Parti yaşanan ekonomik sorunlardan dolayı ekonomi politikalarına özellikle önem vermiş (Baytal, 2007: 550) ve söyleminin merkezine 'demokrasi' terimini yerleştirmiştir (Özçelik, 2010: 164).

1.2. Türkiye'de Planlı Kalkınma Dönemi

Kalkınma, bir toplumun ekonomik ve sosyal yapısında zaman içinde ortaya çıkan hem sayısal büyümeyi hem de yapısal ve niteliksel dönüşümü ifade eden bir süreçtir. Planlama ise, belirlenen hedeflere ulaşabilmek amacıyla gerekli politika, strateji ve uygulamaların önceden düzenlenerek bir bütün hâlinde hazırlanmasıdır. (Mıhçı, 2001: 152). İkinci dünya savaşıdan sonra hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin kalkınma arayışları başlamıştır. Bu arayışlar sırasında 'kalkınma' ve 'planlama' kavramları da sıklıkla birlikte kullanılmıştır (Ekiz ve Somel, 2005: 99).

Türkiye tarihinde önemli bir dönüm noktası olan çok partili hayat zamanla olumsuz sonuçlar da doğurabilmiştir. Bu sonuçlardan birisi de büyük toprak sahipleri ile ticaret sermayesinin siyasal yönetim üzerindeki etkinliklerinin artması sonucu bürokrasinin göreceli olarak gelir kaybı yaşamına sebep olmasıdır. Gelir kaybı yaşayan sivil ve askeri bürokrasi planlı ekonomiye geçmeyi savunmuştur (Bağır, 2022: 13).

İlk planlama girişimleri 1933-1950 yılları arasında başlamış ve 1950'li yıllardan sonra somutlaşmaya başlayarak nihayet 1960 yılından sonra eylemsel hale gelmiştir. Bu eylemselleşmenin en somut adımı 30 Eylül 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıdır (Çoruk, 2019: 299). Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile birlikte planlı kalkınma hamlesine başlayan Türkiye'de süreç; 1980'lere kadar ulusal kalkınma odaklı iken 1980'lerden sonra ise bölgesel kalkınma odaklı bir hal almıştır (Çelikkaya vd., 2018: 23). Yine 1961 anayasası ile ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik bir şekilde hayata geçirebilmek için planların hazırlanmasının yasal zemini de oluşturulmuştur (Tuncel, 2019: 59).

Fiili olarak 1960 yılından 1980 yılına kadar Türkiye'de uygulanan planlı kalkınma modeli 1980 yılından sonra serbest piyasa ekonomisine geçilmesine rağmen kalkınmaya planlarla yön verilmeye devam edilmiştir (Keskin, 2023: 2). Tanımlardan yola çıkarak planlı kalkınmanın sadece ekonomik bir mahiyeti ifade ettiğini düşünmemek gerekir. Zira planlı kalkınmanın ekonomik, siyasal ve sosyal boyutları da mevcuttur (Övgün, 2010: 184). Nitekim 1980 sonrası dönemde planlarda beşerî sermayenin ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesine ve kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasına odaklanılmıştır (Bedir, 2022: 11).

Planlı kalkınma döneminde Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi için aşağıdaki çalışmalar yapılmıştır (Uçar ve Karakaya, 2014: 157-158):

- İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor,
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP),
- İdareyi Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları,
- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu,
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).

Türkiye'de Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren kalkınma politikaları doğrultusunda, her dönemin koşullarına uygun çeşitli planlamalar yapılmıştır. Ancak bu planların öngördüğü hedeflerin ve uygulamaların belirlenen kapsam ve zaman çizelgesine uygun biçimde hayata geçirildiğini söylemek her zaman mümkün olmamıştır (Avcı vd., 2010: 465). Çünkü uygulamalar çoğunlukla planların gerisinde kalmıştır. Planlar her zaman daha yüksek idealler ile tasarlanırken uygulamaya geçildiğinde bu ideallerin gerçekleşmediği görülmüştür. Bunun mali kaynakların yetersiz olması, yetişmiş insan gücü yetersizliği, araç ve gereç yetersizliği gibi bir çok nedeni vardır.

2. Türkiye’de Çok Partili Hayat ve Planlı Kalkınma Dönemi’nde Kamu Yönetiminin Gelişimi

Türkiye’de yönetim bilimi olarak düşünüldüğünde kamu yönetimi anlayışının başlangıcı Osmanlı Devleti dönemi 19. Yüzyılın ikinci yarısına kadar götürülebilir ve bu dönem Fransız yönetim bilimi incelemelerinden oluşmaktadır. Ancak diğer bir yaklaşım Türkiye tarihinde kamu yönetiminin başlangıcını 1950’li yıllar olarak kabul eder. Çünkü bu yıllarda Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuş -1953-, kamu yönetimi kürsüsü kurulmuş -1957 Siyasal Bilgiler Fakültesi-, kamu yönetimi ders kitapları çıkarılmış ve okutulmuştur. Yine Dünya Bankası’nın desteği ile hazırlanan Barker Raporu da Türkiye’nin yönetim bilimi ile tanışmasına vesile olmuş önemli bir rapordur (Keskin, 2006: 1-2). Bu dönemde ayrıca şu raporlar da hazırlanmıştır; Neumark, Martin ve Cush, Leimgruber, Challioux Dantel (Altunok, 2011: 244). Bu dönemde kurulan en önemli kurum olan TODAİE birçok önemli görevi ifa etmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır (Keleş, 2024: 2).:

- Kaymakamlık kurslarının yürütülmesi,
- Eğitimcilerin yetiştirilmesi,
- Merkez ve taşra teşkilatlarında görev yapan kamu personeline hizmet içi eğitim programlarının sunulması,
- Şehir plancıları ile İller Bankası çalışanlarının mesleki gelişimlerinin desteklenmesi,
- Türk Cumhuriyetleri başta olmak üzere çeşitli ülkelerden gelen üst düzey kamu yöneticilerine yönelik eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve kamu diplomasisi alanında çeşitli programların düzenlenmesi.

Türkiye’de kamu yönetiminin bu yıllarda yerleşmesi geç bir tarih olarak değerlendirilebilir. Ancak dünyada da kamu yönetiminin popülaritesi II. Dünya Savaşı’ndan sonra artmaya başlamıştır. Çünkü II. Dünya Savaşı’ndan sonra uygulama alanı bulan Sosyal Devlet Anlayışı ile kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payı artmıştır (Güner, 2014: 65). Nitekim ikinci dünya savaşından sonra Almanya ve İtalya gibi otoriter rejimler mağlup olmuş ABD ve Sovyetler Birliği galip gelmiştir. Savaşın bu sonucu sonraki dönemde ABD tarafında yer alacak devletlerin demokratik kurumları yerleştirmesini gerekli kılmıştır. Türkiye, 23 Şubat 1945 yılında Almanya ve Japonya’ya savaş ilan etti. Daha sonra 26 Haziran 1945’te San Francisco’da Birleşmiş Milletler Beyannamesi’ni imzalayarak savaş sonrasında hangi safta yer alacağını bir anlamda ilan etmiştir (Öztekin, 2015: 171). Savaş sonrası çok partili hayata geçiş adımlarının atılması bu durumun bir sonucudur. Bu tarih aynı

zamanda Türkiye'nin iç politikalarının dış politikalara göre belirlenmeye başladığı bir dönüm noktasıdır (Koca, 2017: 73). Türkiye'nin çok partili hayata geçmesi sadece demokrasinin gelişmesi anlamına gelmemektedir. Oluşan yeni atmosfer sonucu sanayileşme hızlanmış ve bu da kırsaldan kente doğru bir göç hareketini başlatmıştır. Bu göç hareketi toplumsal yapıyı değiştirmiştir (Özkiraz ve Arslanel, 2015: 24). Kamu yönetimi açısından değişen bu yapı kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve bu yönde ihtiyaçların artması anlamına gelmekteydi.

Planlı kalkınma dönemi bir anlamda idarenin keyfiyetinin önüne geçmek için kamuda kalkınmaya yönelik kararların beş yıllık hedefler çerçevesinde alınmaya başlanmasıdır (Leblebici ve Erkul, 2008: 276). Planlı kalkınma kamu yönetiminin başarısı için önem arz etmektedir. Aksi taktirde siyasal, sosyal, ekonomik ve idari yapılarıdaki sorunlar kamu yönetiminin çalışmasında ve hizmet sunmasında başarısız olmasında neden olabilmektedir (Çevik, 2004: 43). Bu durum kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki payını artırmıştır.

Türkiye'de kamu politikaları zaman içinde değişime uğramıştır. 1930'lu yıllarda 'devletçi', 1950'li yıllarda 'liberal' olan bu politikalar 1960'lı yıllardan sonra 'planlı kalkınma' biçimini almıştır (Çelik ve Çetiner, 2019: 121). Kamuda kaynak israfının önüne geçmek için kaynakların amacına uygun kullanılması büyük önem taşımaktadır. Kaynakların amacına uygun kullanılmasını sağlayacak olan da planlı kalkınmadır (Akalin, 2021: 32). Kamu gelirlerinin toplumun hangi kesiminden elde edildiği ve bunların hangi kaynaklardan ekonomiye aktarıldığı planlı kalkınma politikalarının temel konularından biridir (Takım, 2011: 159).

Cumhuriyetin ilk yıllarında ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan kamu yönetimi örgütlerinin ya yapıları değiştirilmiştir veya yeni kamu yönetimi örgütleri oluşturulmuştur. Türkiye'de kamu yönetimi alanında özellikle II. Dünya savaşıdan sonra etkinlik ve verimlilik konuları önemsenmiş ve bu doğrultuda raporlar hazırlanmıştır (Coşkun, 2005: 13-14). Türkiye'de kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerel yönetim olarak örgütlenmiştir (Güner, 2014: 67). Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi atılan demokratikleşme adımları ile sürekli bir azalma eğilimi izlemiştir. Ancak hiçbir zaman yerel yönetimler tam olarak özerk olamamıştır. Bu durumun temel nedeni Türkiye'nin içinde bulunduğu kendine has koşullardır.

Sonuç

Kamu yönetimi toplumun tamamına hitap etmesinden dolayı devlet mekanizmasının en önemli boyutunu ihtiva etmektedir. Tolumun ortak ihtiyaçları kamu yönetimi tarafından giderilmektedir ve bu 'kamu yararı'

kavramının bir gereği olarak yapılmaktadır. Bu yüzden iyi örgütlenmiş ve gelişmiş kamu yönetimi sistemi toplumsal gelişmenin de teminatıdır. Uzun yıllar siyaset biliminin bir alt disiplini olarak düşünülen kamu yönetimi 1887 yılında Woodrow Wilson'un "Kamu Yönetiminin İncelenmesi" adlı makaleyi yazmasıyla ayrı bir bilim dalı olarak kabul görmeye başlamıştır (Önen ve Ozan, 2019: 78). Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak kabul görmesinden sonra önemi daha da artmış ve kamu yönetimi ile ilgili çalışmalar da artmıştır.

Türkiye'nin verdiği zorlu mücadeleler ve ödediği bedeller sonucunda kurduğu Cumhuriyet rejimi çok büyük ve önemli bir kazanımdır. Zor koşullarda verilen mücadele sonucunda Cumhuriyet kuruldu ancak imkanların elvermemesinden dolayı bazı alanlarda istenen başarılar gösterilemedi. Demokratik hayatın önemli bir parametresi olan çok partili hayata geçiş bunlardan bir tanesidir. Cumhuriyetin yeni kurulmasından dolayı yeterli imkanların olmaması çok partili hayata geçiş denemelerinin başarısız olmasına yol açmış ve ancak 1946 yılında çok partili hayata geçilebilmiştir. Ancak şu gerçek göz ardı edilmemelidir ki; Türkler tarafından tarihin her döneminde kurulan devletlerde kamu otoritesinin güçlü olması ve kapsayıcı olması anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayış çok partili hayat döneminde de planlı kalkınma döneminde de devam etmiştir.

Çok partili hayata geçiş kamu yönetimi alanında sorunları tam olarak giderememiş ve yeni sorun alanlarının doğmasına yol açmıştır. Çok partili hayat döneminde büyük toprak sahipleri ile ticaret sermayesinin siyasal yönetim üzerindeki etkinliklerinin artması sonucu bürokrasinin göreceli olarak gelir kaybına sebep olması bu sorunların en önemlisidir. Bu yüzden gelir kaybı yaşayan sivil ve askeri bürokrasi planlı ekonomiye geçmeyi savunmuş ve bu yönde çalışmıştır.

Planlı ekonomiye geçiş devletin sosyal ve ekonomik hayatta hangi görevleri icra edeceğini, bu süreçte kamu kuruluşlarının görev ve sorumluluklarının ne olduğunu ve özel işletmelerin plandaki konumunun belirlenmesini hedeflenmiştir. Dolayısıyla kamu yönetiminin bütün faaliyetlerinin önceden planlanmasını içeren kalkınma planları toplumsal hayatı da yakından ilgilendirmektedir.

Çok partili siyasi yaşama geçişle birlikte oluşmaya başlayan demokratik ortam, zamanla güçlenmiş ve planlı kalkınma dönemine geçiş için uygun zemini hazırlamıştır. Bu süreçte Türk Kamu Yönetimi alanında önemli kurumsal ve akademik gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü kurulmuş, Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kamu yönetimi kürsüsü açılmış ve kamu yönetimine ilişkin ders kitapları hazırlanarak eğitim sürecine dâhil edilmiştir. Bunun yanı sıra Barker, Neumark, Martin-Cush,

Leimgruber ve Challioux-Dantel raporları gibi önemli çalışmalar hazırlanmış, söz konusu raporlar Türk Kamu Yönetimi'nin gelişimine ve modernleşmesine önemli katkılar sağlamıştır.

Türkiye açısından çok partili hayata geçiş ve planlı kalkınma dönemi, kamu yönetiminin gelişiminde önemli evreleri temsil etmektedir. Bu süreçte kamu yönetiminin kurumsal kimliği büyük ölçüde şekillenmiş, kurulan önemli kurumlar aracılığıyla bu gelişim desteklenmiştir. Kamu yönetiminde sonraki yıllarda ortaya çıkacak değişimlerin temelini büyük ölçüde 1945-1980 döneminde atıldığı kabul edilmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle 1980 sonrasında Türk kamu yönetiminde meydana gelen köklü dönüşümlerin önemli tetikleyicileri arasında çok partili hayat döneminde kazanılan demokrasi tecrübesi ile planlı kalkınma döneminde edinilen planlama tecrübesinin yer aldığı düşünülmektedir. Sonuç olarak, söz konusu iki dönem Türk kamu yönetiminin gelişim sürecinde kritik bir aşamayı temsil etmiş ve kurumsal olgunlaşma dönemine geçiş için önemli bir temel oluşturmuştur.

Kaynakça

- Akıncı, A., & Usta, S. (2015). Türkiye’de çok partili hayata geçişte etkili olan iç faktörlerin analizi, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 17 (29):4 1-52.
- Akıncı, A., & Usta, S. (2016). Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçişte Etkili Olan Dış Faktörlerin Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 275-288.
- Akalın, A. (2021). Planlı Dönemler İtibariyle Türkiye’de Kalkınma Çalışmaları İle Kırsal Kalkınma Arasındaki İlişki. *Abi Evran Akademik*, 2(1), 32-39.
- Altunok, M. (2011). Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Suleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics & Administrative Sciences*, 16(3).
- Avcı, Ü., Kurtoglu, M., & Seferoglu, S. (2010). Türkiye’de planlı kalkınma ve teknoloji politikaları. *XII. Akademik Bilişim Konferansı Bildirileri*, 466-474.
- Aykaç, B. (2001). Kamu yönetiminde kriz ve kriz yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 123-132.
- Bağır, R. (2022). Planlı Kalkınmaya Geçişte Rol Oynayan Faktörler ve Planlı Kalkınma Dönemi’nin Başlaması (1963-1967). *Akademik Açı*, 2(1), 4-36.
- Bayır, Ö. E. (2011). Türkiye’de çok partili hayata geçiş sürecinde solda partileşme. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (45).
- Bayansar, R., & Özer, M. A. (2023). Türk kamu yönetiminin yakın dönem tarihsel gelişimi üzerine değerlendirmeler. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(1), 389-406.
- Baytal, Y. (2007). Demokrat parti dönemi ekonomi politikaları (1950-1957). *Atatürk Yolu Dergisi*, 10(40), 545-567.
- Bedir, A. (2022). Planlı Kalkınmanın Kavramsal Çerçevesi, Tarihsel Gelişimi Ve Türkiye’nin 11. Kalkınma Planı. *Düşünce Dünyasında Türkiz*, 10(53), 9-70.
- Cesur, A. (2020). “Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Sorunsalı Ve Disiplinin Türkiye’deki Gelişimi”, *Journal Of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(27):769-781.
- Coşkun, B. (2005). Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma tarihsel geçmiş ve genel bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 448, 13-47.
- Çelik, O., & Çetiner, S. (2019). Türkiye ekonomisinde kalkınma planları ve kalkınma planlarındaki söylem değişiklikleri. *Uluslararası Ekonomi Siyaset İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, 2(3), 121-131.
- Çelikkaya, S., Yaman, H., Dağlı, İ., & Çapık, E. (2018). Bölgesel Politikaların Kalkınma Planlarındaki Yeri Ve Zamana Bağlı Dönüşümü. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 9(22), 21-31.

- Çetin, S. (2010). Türkiye’de kamu yönetimi reform sürecinin değerlendirilmesi: aksayan ve işleyen yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-37.
- Çevik, H. H. (2004). Türkiye de kamu yönetimi başarısızlığına teorik bir yaklaşım. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 59(03).
- Çoruk, A. (2019). Planlı kalkınma dönemindeki milli eğitim şûra kararlarının kalkınma planlarındaki eğitime ilişkin hedefler çerçevesinde değerlendirilmesi. *Eğitimde Kuram ve Uygulama*, 15(4), 297-318.
- Ekiz, C., & Somel, A. (2005). Türkiye’de planlama ve planlama anlayışının değişimi. *AÜ SBF-GETA Tartışma Metinleri*, 81, 1-36. file:///C:/Users/ACER/Downloads/Türkiyede_Planlama_Mulkiye_Dergisi.pdf, (Erişim Tarihi: 03.06.2026).
- Güray, Ş. (2020). Çok Partili Hayata Geçiş ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası. *Türk dünyası araştırmaları*, 125(247), 405-420.
- Güner, H. (2014). Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu yönetiminin denetimi. *Denetim*, (14), 65-72.
- Haytoğlu, E. (1997). Türkiye’de Demokratikleşme Süreci e 1945’te Çok Partili Siyasi Hayata Geçişin Nedenleri (1908-1945). *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 3(3), 48-56.
- Heywood, A. (2017). Siyaset Teorisine Giriş, (Çev. Hızır Murat Köse), Küre Yayınları: İstanbul.
- Serçe, U. (2019). Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş Döneminde Azınlık Politikaları. *History Studies (13094688)*, 11(5).
- Şentürk, A. (2012). Çok partili hayata geçiş süreci ve Necmettin Sadak. *Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 12(25), 157-180.
- Takım, A. (2011). Türkiye’de 1960-1980 yılları arasında uygulanan kalkınma planlarında maliye politikaları. *Maliye Dergisi*, 160(1), 154-176.
- Telsaç, C ve Arı, F. (2026). Kamu Yönetiminde Yapay Zeka ve Dijitalleşme, Gazi Kitabevi: Ankara.
- Tuncel, V. (2019). Kalkınma planlarının turizm politikaları perspektifinde değerlendirilmesi. *Tourism and Recreation*, 1(2), 58-66.
- Karataş, M. (2022). Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinin İç ve Dış Dinamikleri Üzerine Bir Değerlendirme. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum*, 11(32), 303-323.
- Karataş, M., & Solak, Y. (2023). Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş Sürecinde Muhallif Bir Figür: Nuri Demirağ Ve Milli Kalkınma Partisi. *History Studies*, 15(2), 311-325.
- Karıptaş, G. N., & Karakoç, R. (2025). Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçişte Dış Dinamikler. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 8(1), 33-50.

- Keskin, N. E. (2006). Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin köken sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 1-28.
- Keskin, M. (2023). Türkiye’deki kalkınma planlarının bölgesel kalkınma perspektifinden değerlendirilmesi. *Ekonomi İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 1-24.
- Koca, M. (2017). Türkiye’de çok partili hayata geçiş sürecinde kurulan sosyalist partiler. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 80-95.
- Keleş, R. (2024). Yönetim, Kamu Yönetimi, Yönetim Kültürü. *Amme İdaresi Dergisi*, 57(1).
- Kıral, B. (2020). Nitel bir veri analizi yöntemi olarak doküman analizi. *Sürt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 170-189.
- Mihçı, H. (2001). Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma” Hamlesi” ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyimi (1963-1983). *Mülkiye Dergisi*, 25(231), 149-196.
- Leblebici, D. N., & Erkul, E. (2008). Planlı kalkınma deneyiminden stratejik planlamaya geçiş: Türkiye örneği. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26(1).
- Parlak, B. (2011). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Rubinstein, W. D., and Maravic, P. V. (2010). Max Weber, Bureaucracy, and Corruption, The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption, 2010, pp. 21-35 (15 pages), <https://www.jstor.org/stable/j.ctvbj7k5p.6>, (Erişim Tarihi: 04.04.2026).
- Önen, S. M. ve Ozan, M.S. (2019). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *Yeni Kamu Yönetimi içinde* (Ed. Ahmet Yatkın), 77-106.
- Övgün, B. (2010). Türkiye’de planlama: sektörel gelişmeden kalkınmaya kalkınmadan stratejiye. *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(13), 176-204.
- Özer, M. A., Yaylı, H., Akçakaya, M., & Batmaz, N. Y. (2015). Kamu yönetimi. *Ankara: Adalet Yayınevi*.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-46.
- Özçelik, P. K. (2010). Demokrat Parti’nin Demokrasi Söylemi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 65(03), 163-187. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002176
- Öztekin, H. (2015). Türkiye’de çok partili hayata geçiş sürecinde muhalif bir dergi: Görüşler. *İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi*, 2015(41), 170-191.
- Özkiraz, A., & Arslanel, M. N. (2015). Türkiye’de 1945-1960 döneminde sivil toplum örgütlerinin varlığı meselesi. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 10(1), 21-42.
- Uçar, M., & Karakaya, A. (2014). Yönetimsel reformlar perspektifinden Türkiye’de yönetimin gelişimi üzerine bir inceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(2), 152-169.

- Uzun, T. (2022). Türkiye’de çok partili hayata geçiş süreci: 1946-1950. *Düşünce Dünyasında Türkiiz*, 11(56), 9-50.
- Yolcu, T. (2019). Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş Süreci İle Birlikte Tek Başına İktidar Olan Partilere Yönelik Genel Bir Değerlendirme. *Turkish Studies*, 14(2), 935.

Neoliberal Dönüşüm: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Merkez-Çevre İlişkileri (1980–1990) 8

Serdar Şenol¹

Özet

Çalışma, Türkiye’de 1980-1990 döneminde uygulanan neoliberal politikaların kamu yönetimi ve bürokratik yapı içindeki dönüşüm ile birlikte merkez-çevre ilişkilerinde yaşanan dönüşümü incelemektedir. 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan bu dönüşüm süreci, salt ekonomik bir dönüşüm değil aynı zamanda kamu yönetiminde de köklü dönüşüm politikalarının uygulanmasını sağlamıştır. Ekonomik bağlamda ithal ikameci modelden ihracata dayalı serbest piyasa ekonomisine geçiş ile devletin ekonomideki doğrudan etkisi azaltılmış, devletin ekonomideki yeni rolü denetleyici ve düzenleyici bir konuma dönüşmüştür. Özelleştirmeye dayalı uygulamalar artmış, kamu harcamaları azaltılmaya başlanmış ve özel sektörün güçlü bir yapıya dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Neoliberal dönüşümün kamu yönetiminde etkileri Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı bağlamında değerlendirilmektedir. Hesap verebilirlik, şeffaflık, verimlilik gibi kavramlar kamu yönetiminde önem kazanmaya başlamıştır. Geleneksel bürokratik yapı dönüşüme uğrayarak sonuç odaklı bir yönetim anlayışı önem kazanmıştır. Ayrıca bilgi teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanımının yaygınlaşması ve yerel yönetimlerin etkinliğinin sağlanmasına yönelik politikaların uygulanmaya çalışılması da dönüşümün temel unsurları arasındadır. Çalışma ayrıca neoliberal politikaların merkez-çevre ilişkileri bağlamında da incelemektedir. Anadolu yerel sermayesinin yükselmesi, yerel güçlerin siyasi ve ekonomik karar alım süreçlerine katılımının artması, sivil toplum kuruluşların ve yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki öneminin artması da merkez-çevre ilişkilerindeki dönüşümün önemli çarpan faktörleridir. Neoliberal dönüşüm sosyal devlet anlayışını zayıflatması, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırması ve kamu hizmetlerini piyasalaştırması gibi sonuçları bağlamında da eleştirilmektedir. Çalışma, 1980-1990 döneminin Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden tanımlandığı ve devlet-birey ilişkilerinde önemli bir dönüşümün meydana geldiğini ortaya koymaktadır.

1 Öğretim Görevlisi Dr., Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi, serdarsenol04@gmail.com, Orcid: 0009-0009-4786-8943

1.Giriş

Türk kamu yönetiminin gelişimi analiz edildiğinde merkezi devletin her dönem için güçlü olduğu görülmektedir. Bürokrasi sadece bir yönetim aygıtı olarak değil bununla birlikte modernleşme ve sosyal dönüşüm için de önemli bir görülmektedir. Cumhuriyetin ilk döneminde kamu yönetimi hizmet sunan bir yapı olmak ile toplumu modernleştiren, ekonomik kalkınmada başat olan bir araç olarak değerlendirilmektedir (Heper, 2006).

Planlı kalkınma dönemi ile devlet, ekonomik ve sosyal yaşam üzerinde etkisini artırarak devam ettirmiştir. Devlet Planlama Teşkilatının kurulması, kamu iktisadi teşebbüslerinin sayıca artırılması, ithal ikameci sanayi modelinin benimsenmesi gibi çeşitli faktörler devlet merkezli kalkınmanın güçlü olduğunu göstermektedir. Bu dönemde kamu yönetiminin kalkınmacı devlet anlayışının ana unsuru olduğu görülmektedir. 1970 sonlarına doğru küresel bağlamda yaşanan petrol krizleri, stagflasyon ve refah devletinin sarsılması gibi etkenler devletin ekonomi içindeki rolünün de tartışılmasına yol açmıştır.

1970’li yılların ikinci yarısı ile küresel ekonomi,2. dünya savaşı sonrası yakaladığı büyüme trendinin sonuna gelmiştir. Keynesyen refah devleti anlayışı stagflasyon ile sürdürülemez hale gelmiştir. Ekonomide yaşanan bu tıkanıklık ve daralma hali, Milton Friedman ve Friedrich Hayek gibi düşünürler tarafından ortaya atılan Yeni Sağ ekonomi modeli ile aşmaya çalışılmıştır. Neoliberalizm olarak kavramsallaşsan bu yeni anlayış devletin ekonomi üzerindeki doğrudan müdahalesinin yerine düzenleyici bir konuma geçmesini savunmaktadır (Harvey, 2015).

Özellikle Margaret Thatcher ve Ronald Reagan döneminde uygulanan neoliberal politikalar devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması gerekliliğini küresel düzeyde yaygın hale getirmiştir. Serbest piyasa, özelleştirme, mali disiplin gibi olgular yeni ekonomi modelinin temel unsurları olarak görülmektedir. Neoliberal politikalar sadece ekonomik dönüşümü değil aynı zamanda devletin işleyişini belirleyen kamu yönetimindeki anlayışı da değiştirmiştir (Harvey, 2015).

Türkiye’de neoliberal politikalar 24 Ocak 1980 Kararları ile uygulanmaya başlanmıştır. Sadece ekonomi politikalarının dönüşümü değil aynı zamanda kamu yönetiminde de yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. Devletin ekonomideki rolünün azaltılması, kamunun küçültülmesi ve serbest piyasanın güçlendirilmesi, kamu yönetiminde de değişimin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Merkezîyetçi ve bürokratik kamu yönetimi yerine performansı temel alan, esnek ve piyasa merkezli bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile kamu da verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, performans

değerlendirme gibi kavramlar öne çıkmıştır. Bu durum kamu yönetiminde özel sektör anlayışının güçlenmesini sağlamıştır.

Çalışma, 1980-1990 arası dönemde Türkiye’de yaşanan neoliberal dönüşümü kamu yönetimi bağlamında incelemeyi amaçlamaktadır. Neoliberal dönüşümün ekonomi ve yönetsel yapı üzerindeki etkileri, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, bürokratik değişiklikler ve merkez-çevre ilişkilerindeki değişim analiz edilmektedir.

2.1980 Sonrası Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm ve Kamu Yönetimine Etkileri

1980 sonrası dönem Türkiye’nin başta ekonomik siyasal ve yönetsel olmak üzere hemen her alanda değişim yaşadığı bir dönemdir. 24 Ocak 1980 kararları ile ithal ikameci anlayış yerini ihracat odaklı bir büyüme anlayışına bırakmıştır (Boratav, 2023). 24 Ocak Kararları ile küresel pazarlara açılan Türk ekonomisi, döviz kurunun serbest bırakılması, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması ve ihracatın teşvik edilmesi neoliberal dönüşümün temel unsurlarıdır. Yeni politikalar ile Türkiye ekonomik olarak küresel piyasa ile bütünleşmiş bir dönüşüm yaşamıştır.

Türkiye ekonomik olarak küresel ekonomi ile entegre olmasının en büyük faktörlerinden biri de IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisi yadsınamazdır. Ekonomi de yapısal uyum politikaları bağlamında kamu giderlerini azaltmak, serbest piyasa araçlarının güçlendirilmesi ve özelleştirmenin artırılması ana amaçlardandır (Öniş ve Şenses, 2007, s. 269). Tüm bu uygulamalar ile devletin ekonomiye doğrudan etkisi en aza indirilmeye yönelik yeni anlayış kamu yönetiminin de dönüşümünü gerektirmiştir. Bu dönüşüm sürecinde neoliberalizm salt ekonomik bir politika olarak değil topyekûn bir dönüşüm anlayışı olarak benimsenmiştir. Harvey neoliberalizmi piyasa temelli ilişkilerin toplumsal yaşamın ana unsuru olarak nitelemektedir (Harvey, 2015). Benzer şekilde Türkiye’de de neoliberalizm salt ekonomik bir paradigma değil aynı zaman da kamu yönetiminin yapısını değiştiren dönüştüren bir paradigma olarak ele alınmaktadır.

Neoliberalizmin kamu yönetiminin dönüşüm sürecindeki etkisi Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ile kendini göstermiştir. YKİ anlayışı ile kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, müşteri odaklı hizmet anlayışı gelişmeye başlamıştır (Hood, 1991). Bu dönemde kamu yönetiminde özel sektör anlayışının olması gerektiği fikri her geçen gün ağırlık kazanmıştır.

Türkiye’de neoliberal dönüşümün kendini gösterdiği en önemli alan özelleştirme uygulamalarıdır. Tekel ve Petkim başta olmak üzere çeşitli kit özelleştirmesi ise ekonomi’de yer alan devlet ağırlığının azaltılması

hedeflenmiştir. Özelleştirme uygulamaları beraberinde birtakım eleştirileri de getirmiştir. Nitekim özelleştirme uygulamaları sosyal devletin zayıflamasına ve mevcut eşitsizliklerin daha da artmasına neden olabileceği bağlamında eleştirilmektedir (Buğra, 2021). Neoliberal dönüşüm kamu hizmetlerinde vatandaşlara bakış açısında da değişim göstermektedir. Nitekim geleneksel kamu hizmetinde vatandaş merkezli bir anlayış hâkim iken neoliberal dönemde vatandaş müşteri olarak görülmektedir. Bu durum da kamu hizmetlerinde hız, memnuniyet ve maliyet gibi etkenlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Neoliberal anlayışı dünyaya entegre olarak değerlendirdiğimizde küreselleşen dünyada sadece ekonomik değil aynı zamanda siyasal ve kültürel dönüşüm sürecinin yaşanması da kaçınılmazdır (Giddens, 2000). Neoliberal dönüşüm süreci salt ekonomik bir dönüşüm olarak değil aynı zamanda ideolojik bir değişim süreci olarak da değerlendirilmelidir. Devletin toplum içindeki rolü yeniden tanımlanmakta, kamu hizmetlerinin piyasa mantığı ile yürütülmesi benimsenmiş ve kamu yönetiminde özel sektör anlayışının içselleştirilmesi hedeflenmektedir. Neoliberal politikaların olumlu taraflarının olduğu kadar sosyal devlet anlayışının zayıflaması, kamu hizmetlerinde eşitsizliklerin ortaya çıkması ve gelir dağılımını bozması gibi olumsuz taraflarının varlığı da eleştiri konusu olmaktadır.

3. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Süreci

1980 sonrası dönemde Türkiye'nin uluslararası sisteme daha fazla entegre olmak istemesi, ekonomik olarak iyileştirme politikalarının uygulanmak istemesi gibi nedenler kamu yönetiminde de bir yapılanma dönemine girilmesini gerekli kılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere neoliberal dönüşüm ile devletin ekonomik ve yönetsel organizasyonu uluslararası gerekliliklere göre bir dönüşüm içerisine girmiştir. Böylelikle kamu yönetiminde daha piyasa merkezli, esnek, şeffaf, performansa dayalı bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. 1980 li yıllarda Turgut Özal'ın genel başkanlığını yaptığı ANAP hükümetleri kamu yönetiminde yukarıda zikredilen dönüşüm, yeniden yapılanma sürecinin temel aktörleridir. Bu dönemde devletin küçülerek bürokrasinin azaltılması ve ekonomide karar alma hızının artırılması temel amaçlar arasındadır. Bu dönüşüm hareketi ile kamu yönetiminde güçlü merkezîyetçi yapı yerine daha esnek bir yönetim anlayışının inşa edilmesi hedeflenmektedir. Kamu yönetimi bağlamında yapılmak istenen bu dönüşümün en temel amaçlarından biri devletin ekonomi üzerindeki güçlü etkisini azaltmaktır. Bunun için kamu iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve ekonomik yapı içerisinde güçlü bir özel sektörün konumlandırılmasına yönelik politikalar uygulanmıştır. Planlı kalkınma anlayışı yerini piyasa merkezli

ekonomi anlayışına bırakmıştır. Bu durumda Devlet Planlama Teşkilatının kamu yönetimindeki etkisini azaltmıştır (Eryılmaz, 2020).

Kamu yönetimindeki dönüşüm sürecinde Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı öne çıkmıştır. YKİ yaklaşımını öne çıkaran temel özellikleri ise şöyle sıralanabilir; verimlilik, hesap verebilirlik, performans, şeffaflık. Bu yaklaşım ile kamu yönetiminde özel sektör tarzı politikaların geliştirilmesi yaygınlaşmıştır. YKİ, geleneksel kamu yönetimini aşırı bürokrasi, güçlü merkezi yapı ve işleyişin yavaş olması gibi birçok yönden eleştirmekte esnek rekabete açık ve performans odaklı bir yönetimi savunmaktadır. Bu bağlamda özellikle kamu personel yaklaşımı neoliberal dönüşümden önemli ölçüde etkilenecek performansa göre değerlendirme, sözleşmeli personel istihdamının artırılması ve esnek çalışma modelleri kamuda yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Ömürgönülşen, 2015). Böylelikle geleneksel memuriyet sistemi de bir değişim dönüşüm sürecine girmiştir.

Kamu yönetiminde değişim salt personel ile sınırlı kalmamış aynı zamanda kamu da mali disiplin, mali yönetimde bir değişim geçirmiştir. Kamu harcamalarının sınırlandırılması hedeflenmiş bununla birlikte yukarıda ifade edildiği gibi özelleştirme çalışmalarının artırılması ile kamu harcamaları her geçen yıl azaltılmıştır. Bu durum kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımını da artırmıştır. Özelleştirme, personel sistemindeki kısmi da olsa değişim ve kamu yönetiminde yeni yaklaşım gibi değişimlerin yanı sıra kamu yönetiminde teknolojik dönüşüm de gerçekleştirilmiştir. Kamu kurumlarında bilgi teknolojilerinin kullanılması da yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının savunduğu kamu yönetiminde işleyişin hızlandırılması ilkesini destekler bir dönüşüm olmuştur.

Kamu yönetiminde neoliberal dönüşümün en önemli alanlarından biri de yerel yönetimlerin rolü üzerindedir. Nitekim güçlü yerel yönetim anlayışı neoliberal dönüşüm sürecinin en önemli tartışma alanlarından biri olmuştur. Hizmetlerin yerel düzeyde sunulmasının hizmet kalitesini artıracığı ve etkin bir hizmetin sunulacağı düşüncesi ile yerel yönetimlerin yetkisinin genişletilmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak bu durum Türkiye bağlamında düşünüldüğünde güçlü merkezi yapı yerel yönetimlerin güçlendirilmesine dair politikaların sınırlı kalmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2020; Heper, 2006).

Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlü olması gerektiğini vurgulayan modern düşünce yaklaşımlarının kamu yönetimi literatüründe önemi her geçen gün artmaktadır. Bu bağlamda yönetim olgusu çok aktörlü bir yönetimi savunması nedeni ile önem kazanmıştır. Kooiman'a göre yönetim devleti tek kara verici merci olmadığı çok aktörlü bir yönetim sürecidir. Türkiye

bağlamında düşündüğümüzde kamu yönetimi her geçen gün çok aktörlü bir yapıya dönüşmektedir (Kooiman, 2003).

Çok aktörlü yönetimin benimsenmeye başlandığı neoliberal dönüşüm sürecinde sivil toplum kuruluşlarının da yönetim sürecindeki önemi her geçen gün artmıştır. Özellikle yerel kalkınma projeleri ve sosyal politika politikalarının uygulanması sürecinde sivil toplum kuruluşlarının varlığı giderek önem kazanmıştır.

Kamu yönetimin yukarıda ifade edilen dönüşüm sürecinin temel alanlarına yönelik eleştiriler de olmuştur. Özellikle özelleştirmeye yönelik politikaların kamu yararı açısından tartışmalı sonuçlara neden olduğu ve sosyal devlet anlayışının zayıflamasına neden olduğu ifade edilmektedir. Harvey'e göre neoliberal dönüşümeye yönelik politikalar kamu hizmetlerini piyasalaştırmakta ve zaten var olan toplumsal eşitsizliklerin daha da artmasına neden olmaktadır (Harvey, 2015).

Yukarıda ifade edilen eleştirilere ek olarak kamu yönetiminde performans ve verimlilik kavramlarının ön planda olmasının kamu yararı ilkesini zayıflattığına yönelik eleştiriler de vardır. Ayrıca esnek çalışma anlayışının kurumsal aidiyeti zayıflattığına yönelik eleştiriler de söz konusudur.

Neoliberal dönüşüm ile kamu yönetiminde belirli hedeflere yönelik faaliyetlerin icra edilmesine yönelik düşünce yaygınlaşmış ve performans kriterlerinin kullanımı artmıştır. Bu durum beraberinde kamu yönetiminde ölçülebilirliğe yönelik başarı kriterlerinin önemini de artırmıştır. 1980 sonrası dönemde kamu yönetiminin dönüşüm süreci teknik bir değişimden ziyade devletin toplum içindeki rolünün yeniden tasarlandığı, kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunum şeklinin değiştiği, devlet-birey ilişkilerinin dönüşüm geçirdiği bir süreçtir. Böylelikle neoliberal dönüşüm kamu yönetiminde köklü bir değişimi de beraberinde getirmiştir.

Sonuç olarak 1980 sonrası dönemde Türkiye kamu yönetiminde değişim, dönüşüm sürecine girerek devletin işleyişinde, devlet-vatandaş ilişkisinde değişim yaşamıştır. Bu değişimin en önemli göstergesi de kamu yönetiminde performans odaklı, piyasa mantığına uygun ve esnek bir yapı benimsenmeye başlanmıştır. Olumlu olarak görülen bu gelişmelerin yanı sıra sosyal devlet anlayışının zayıflaması, vatandaşlar arası eşitsizliklerin derinleşmesi ve kamu yararının sarsılması gibi olumsuz olarak görülen sonuçlara yönelik eleştiriler de söz konusudur.

4. Bürokratik Yapının Dönüşümü ve Yönetim Reformları

1980 sonrası neoliberal dönüşüm her alan da olduğu gibi bürokratik sistemin işleyişini ve yönetme anlayışını da değiştirmiştir. Bu bağlamda geleneksel bürokrasinin hantal, aşırı merkeziyetçi yapısı, katı bir hiyerarşik yapısı ve verimsizliğine yönelik eleştiriler bu dönemde gündem olmuştur. Bu ifade edilen sorunların çözümü için esnek, performans odaklı ve sonucu merkeze alan bir yapının gerekliliği savunulmuş ve buna yönelik politikaların gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Turan, 2014).

Geleneksel Kamu bürokrasi sisteminin değiştirilerek neoliberal dönüşüm sürecine entegre edilmesi Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının savunduğu ilkeler bürokraside uygulanacak reform çalışmalarının temelini oluşturmaktadır. Bu da kamu bürokrasisinde özel sektör yaklaşımının yapılandırma sürecinde ön planda tutulduğunu göstermektedir (Hood, 1991). Geleneksel kamu yönetimi güçlü merkeziyetçi yapıyı savunan, katı hiyerarşisinin olduğu katı kuralların egemen olduğu bir yapı iken neoliberal dönüşüm ile birlikte esnek yapı yaklaşımları ön plana çıkmıştır.

1980 sonrası Bürokratik yapının neoliberal dönüşüme uğramasında Turgut Özal döneminin önemli bir etkisi vardır. Özal liderliğindeki siyasal yönetim ile yavaş işleyen hızlı karar alamayan mevcut düzenin değiştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu doğrultuda bu yeni dönüşüme uygun hızlı karar alma politikaları geliştirilmiştir (Özbudun, 2000).

1980 sonrası neoliberal dönüşüm sürecinde bürokraside teknik bilgiye sahip uzmanlar karar alma süreçlerinde daha aktif olarak kamu yönetiminde uzmanlaşmayı daha görünür kılmıştır. Böylelikle bürokrasi salt kural uygulayan bir yapıdan ekonomik ve yönetsel reformların, politikaların uygulanmasında aktif rol oynayan bir yapı haline gelmiştir. Neoliberal dönüşüm ile kamu da stratejik planlama hazırlamaya yönelik anlayış önem kazanmıştır. Kurumlar belirli hedefler ve göstergeler bağlamında politika üretmesi ve faaliyet yapması fikri yaygınlaşmış ve performans ölçümünün kamu yönetiminde daha fazla kullanılması sağlanmıştır. Bu da bürokratik sistem içerisinde ölçülebilir başarı ilkelerini öne çıkarmıştır. Bürokratik dönüşümün önemli unsurlarından biri de kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenerek modern hale getirilmesi, günün ihtiyaçlarına uygun olarak yenilenmesidir.

1980 sonrası dönemde kamu yönetiminde özellikle bürokratik yapı içerisinde bilgi teknolojilerinin kullanılması yukarıda ifade edilen dönüşümün en önemli faktörüdür. Bilgi teknolojilerinin kullanılması ile bürokratik işlemlerde hızlilik sağlanmış, belge yönetimi kolaylaştırılmış ve karar almada etkinlik artırılmıştır. Her ne kadar e-devlet 2000 sonrası dönemde açılmış

olsa da e-devlet dönüşümüne giden süreç 1980 yılı sonrası dönemde bilgi teknolojilerinin kullanılmasına yönelik irade mümkün olmuştur.

Neoliberal dönüşüm salt sistem dönüşümü olarak görmemek gerekir. Bu dönüşüm aynı zamanda bireylerin davranışlarını yönlendiren, bireylerin piyasa mantığı ile hareket etmesini sağlayan bir paradigmadır. Bu bağlamda Foucault'nun yönetsellik yaklaşımı neoliberal dönemde devleti salt baskı aracı değil, vatandaşları piyasaya göre dönüştüren bir mekanizma olarak ifade etmektedir (Foucault, 2015).

Bourdieu'de neoliberal dönüşümü salt ekonomik bir model değil bununla birlikte toplumsal ilişkileri de dönüştürebilen yeni bir paradigma olarak ifade etmektedir (Bourdieu, 2021). Bu açıdan değerlendirildiğinde başta bürokratik reformlar olmak üzere tüm dönüşüm süreci devlet-vatandaş ilişkilerini yeniden tasarlamaktadır. Jessop ise neoliberal sistem göre yapılandırılmış devleti düzenleyici devlet bağlamında değerlendirmektedir. Jessop, neoliberal dönüşüm sürecinde devletin tamamen küçülmediğini aksine piyasayı düzenleyen bir duruma dönüştüğünü ifade etmektedir. Bu bağlamda Türkiye de neoliberal dönüşümde sürecinde devletin doğrudan ekonomik faaliyetlerdeki etkinliğini azalttığı ve daha çok düzenleyici bir konuma geçtiği görülmektedir (Jessop, 2002).

Türkiye'de neoliberal dönüşümün ve devletin rolünün düzenleyicilik olarak sınırlandırılması politikasına uygun olarak Telekom, enerji ve finans alanlarında düzenleyici kurumlar oluşturulmuş ve devlet üretici aktör konumundan düzenleyici aktör konumuna dönmüştür. 1980 sonrası dönemde siyasal iktidar bürokrasi üzerindeki etkisini artırmıştır. Bürokrasinin geleneksel özerk yapısı zayıflamış ve yürütme siyasal karar alma süreçlerinde daha güçlü bir konuma yükselmiştir.

Neoliberal dönüşüm ile kamu da performans odaklılık, esnek çalışma modelinin benimsenmeye başlanması kamu çalışanları üzerinde baskı oluşturmaları, iş güvencesizliği yaratması, kurumsal aidiyet duygusunu zayıflattığı gerekçesi ile eleştirilmektedir. Düzenleyici kurumların artması, teknokratik bir yönetim yaklaşımının önem kazanması demokratik kabul sorunu bağlamında eleştiri konusu olmuştur.

Özetle, Türkiye'de 1980 sonrası dönemde bürokratik yapı da neoliberal ideolojiden doğrudan etkilenen alanlardan biri olmuştur. Bürokratik yapının daha esnek, performansa dayalı ve piyasayı merkeze alan bir yapıya dönüşmesi bağlamında değerlendirildiğinde neoliberal dönüşüm süreci Türkiye'de mevcut bürokratik sistemin işleyişinde radikal bir değişim geçirmesini sağlamıştır. Neoliberal dönüşümün sosyal devlet anlayışı, kamu yararı ve demokratik

demetim bağlamında da bir dönüşüm neden olduğu gerçeği de yadsınamaz bir olgudur.

5. Neoliberal Dönüşüm Sürecinde Merkez-Çevre İlişkileri

Türkiye’de merkez-çevre ilişkileri geçmişten günümüze hem siyasal yapının hem de toplumsal yapının ana belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Şerif Mardin’in merkez-çevre teorisine göre merkez; modernleşme yanlılarını, bürokratik elitleri, devlet kurumlarını temsil etmekte iken çevre ise yerel, geleneksel faktörleri tanımlamaktadır (Mardin, 1973). Bu teori bağlamında değerlendirildiğinde Türkiye de siyasal ve yönetsel yapı uzun yıllar süresince merkezi devlet, güçlü devlet bağlamında düzenlenmiştir.

Osmanlı’dan Cumhuriyete merkezi bürokratik yapı, devletin sürekliliğini temin eden temel faktör olarak dikkat çekmektedir. Cumhuriyet dönemi modernleşme politikalarının büyük çoğunluğu bürokrasi elitleri tarafından uygulanmış ve merkez-çevre bağlamında düşünüldüğünde çevre siyasal yapı içerisinde sınırlı ölçüde söz sahibi olmuştur. Bu da göstermektedir ki merkez-çevre arasındaki ilişki merkezin üst çevrenin alt olduğu hiyerarşik bir yapıdadır (Heper, 2006).

1980 sonrası neoliberal politikaların uygulanmaya başlaması ile merkez-çevre arasındaki ilişkiler yeniden şekillenmiştir. Bu bağlamda özellikle ekonomi alanında liberal politikalar yerel aktörlerin ekonomi ve siyasal yapı içerisindeki etkinliğini artırmaya yöneliktir. Anadolu sermayesinin ekonomik yapı içerisinde etkinliğinin artması, yerel girişimciliğin güçlenmesi orta sınıfların ekonomi sistemi içindeki görünürlüğüne artması bu dönüşümün önemli göstergeleri arasındadır.²⁴ Ocak 1980 kararları ile Türkiye ekonomisinin uluslararası yatırımlar için dışa açılması merkez -çevre bağlamında çevrenin ekonomik yapı içerisindeki görünürlüğüne önemli derecede artışını sağlamıştır. İthal ikameci ekonomi modeli yerine ihracata dayanan büyüme modeli ile Anadolu şehirlerinde yeni sanayi alanları oluşturulmuş ve yerel sermaye ekonomi içinde daha aktif bir konuma yükselmiştir. Bu da merkez-çevre ilişkilerinde ekonomi bağlamında yeni bir dengenin oluşmasını sağlamıştır (Buğra ve Savaşkan, 2021).

Neoliberal dönüşüm ile yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel sermayenin ekonomik ve siyasal yapı içerisindeki görünürlüğü artmıştır. bu bağlamda devlet-vatandaş ilişkisinde çoğulcu bir yapı meydana gelmiş ve yerel aktörler kara alam süreçlerinde daha fazla aktif olmuşlardır. Bu bağlamda sivil toplumun güçlenmesi ve ekonomide sınıfsal çeşitliliğin sağlanması geleneksel merkezi devlet anlayışının tartışılmasına yönelik ortam hazırlamıştır. Merkezi devlet anlayışının tartışılmaya başlanması bu yapının, sistemin ortadan

kalkması bağlamında değil devletin rolünün dönüşüm geçirmesi bağlamındadır (Heper, 2006). Özellikle 1980 sonrası dönemde ANAP hükümetleri çevre unsurların siyasal yapı içerisindeki etkisini artırmıştır. Özellikle Turgut Özal dönemi ile ekonomide liberal politikalar orta sınıfın ekonomi sistemi içinde güç kazanmasını sağlamıştır. Bu da çevre unsurların sadece ekonomik yapıda görünür olması ile kalmamıştır aynı zamanda siyasal yapıda da etkinliğini artırmıştır (Keyman, 2005).

Neoliberal dönüşüm ile yerel yönetimlerin sistem içerisinde güçlendirilmesine yönelik fikirler artarak devam etmiştir. Hizmetlerin yerel aktörler aracılığı ile icra edilmesinin hizmet kalitesi ve etkinliğini ciddi ölçüde artıracığına yönelik düşünce yerel yönetimde reforma yapılması gerekliliğini gündeme getirmiştir. Ancak bu durum Türkiye’de güçlü merkezi devlet geleneği nedeni ile yerelleşme politikalarının sınırlı kalmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2018).

Merkez-çevre ilişkilerini şekillendiren en önemli gelişmelerden biri de 1984 yılında büyükşehir belediyesi modelinin uygulanmasıdır. Bu model beraberinde yerel yönetimlerin siyasal karar alma süreçlerine katılımını artırarak yerel yönetimlerin yönetsel gücünü kuvvetlendirmiştir. Aynı zamanda yerel hizmetlerin büyükşehir belediyeleri aracılığı ile daha etkin ve kaliteli sunulmasını sağlamıştır (Oktay, 2020; Yıldırım, 2015). Küreselleşme ile birlikte yerel aktörlerin uluslararası sistemle doğrudan bağlantı kurabilmesi mümkün hale gelmiştir. Belediyelerin uluslararası fonlardan faydalanabilmesi, kardeş şehir uygulaması ve yerel kalkınmayı sağlamaya yönelik girişimler çevre aktörlerin yönetsel kapasitesini kuvvetlendirmiştir. Bu bağlamda Castells küreselleşme sürecinde yerel aktörlerin ağ toplumları vasıtası ile görünürliğini artırdığını ifade etmektedir (Castells, 2013).

1980 sonrası dönem içerisinde iletişime yönelik teknolojik gelişme ve kentleşme hızının artması ile çevre unsurların siyasal anlamda görünürlüğü artmıştır. Özellikle muhafazakâr toplumsal kesimin medya, ticaret, sivil toplum bağlamında görünürlüğüne artması ile merkez-çevre ilişkilerinde yeni bir döneme girilmesini sağlamıştır (Buğra ve Savaşkan, 2021).

Neoliberal dönüşüm ile aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının da hem siyasal yapı bağlamında hem de yerel hizmetlerin yerine getirilmesi bağlamında etkisi artmıştır. Özellikle demokratikleşme, katılım ve devlet-birey ilişkilerinin yeniden tanımlanmasında sivil toplum kuruluşları önemli rol oynamaya başlamıştır (Keyman & İçduygu, 2003, ss. 220–228). Böylelikle kamu yönetimi salt devlet merkezli bir yapıdan çok aktörlü bir yönetim modeline dönüşmeye başlamıştır. Fakat neoliberal dönüşümün merkez-çevre ilişkisi üzerindeki etkisi ile ilgili farklı analizlerde söz konusudur. Bu bağlamda neoliberal politikaların çevre unsurlarına ekonomik ve siyasi yapı içerisinde güç

kazandırdığı yadsınamaz ama neoliberal dönüşüm tüm kazanımlara rağmen eşitsizlikleri artırdığı ve yeni bağımlılıklara neden olduğu için eleştirilmiştir (Öniş ve Şenses, 2005).

Neoliberal dönüşüm süreciyle beraber merkezin güçlü olduğu devlet yapısı bütünü ile ortadan kalkmamıştır. Bu dönüşüm döneminde merkezin güçlü olduğu devletin zayıflatılması değil yapılandırılması esas alınmıştır. Devletin ekonomik ve toplumsal sistem içindeki rolü yeniden yapılandırılmıştır. Devletin rolü üretken olmaktan ziyade denetleyici-düzenleyici bir konuma dönüşmüştür. Böylelikle devletin neoliberal politikalar ile geri planda olması değil devletin piyasa odaklı bir dönüşüm ile yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir (Jessop, 2002; Eryılmaz, 2020). Türkiye’de devlet doğrudan ekonomik faaliyetlerden kısmi olarak çekilmiş olsa da düzenleyici denetleyici ve yönlendirici rolü devam etmektedir.

1980 sonrası dönemde merkez-çevre ilişkilerinde yaşanan dönüşüm siyasal yapı içerisinde var olan kültürü de etkilemiştir. Çevre unsurların siyasi yapı içerisinde daha aktif olması, Türkiye’de siyasal temsil yapımını da değişmesini sağlamıştır. Özellikle muhafazakâr siyasi hareketlerin kuvvetlenmesi çevre unsurların siyasi yapı içerisinde etkili olmasını sağlamıştır. Çevre unsurların siyasi yapı içerisinde etkili olmasının en önemli etkeni Anadolu sermayesinin de yükseliş içinde olmasıdır. “Anadolu Kaplanları” olarak ifade edilen yerel sermaye sınıfı hem ekonomik hem de kültürel ve siyasal alanda güçlü hale gelmiştir. Böylelikle çevre unsurlar merkez karşısında gücünü artırmaya devam etmiştir. Ancak neoliberal dönüşüm tüm çevre unsurlar için eşit neticeler vermemiştir. Bölgesel bağlamda ve gelir dağılımında eşitsizlikler, ekonomik kaynaklara ve hizmete erişimde eşitsizlikler gibi sorunlar bazı çevre unsurların ekonomik, siyasal ve toplumsal yapı içerisinde dezavantajlı konumda kalmasına sebep olmuştur (Buğra ve Savaşkan, 2021).

Türkiye’de 1980 sonrası uygulanmaya başlanan neoliberal dönüşüm süreci merkez-çevre ilişkilerini önemli derecede dönüştürmüştür. Yerel aktörlerin etkisini artması, Anadolu sermayesini etki alanının genişlemesi, küreselleşme etkisi ve yönetimde tek aktörlü bir yapıdan çok aktörlü bir yönetim anlayışının benimsenmesi çevre unsurların sistem içerisindeki görünürlüğünü artırmıştır.

SONUÇ

1980-1990 dönemi Türkiye’de kamu yönetiminin dönüşümü bağlamında kırılmanın yaşandığı bir dönemdir. 24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan neoliberal dönüşüm ile devletin ekonomideki rolü yeniden tanımlanarak üretici olmaktan denetleyici düzenleyici bir role evrilmiştir. Bu durum kamu yönetiminde de köklü değişimlerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Geleneksel

kamu yönetimi yerine daha piyasa odaklı, esnek bir yapı benimsenmeye başlanmıştır. Bu dönem kamu yönetiminde yeni yaklaşımların benimsenmeye başlandığı dönemdir. Nitekim Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ile performans, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramlar kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Neoliberal dönüşümün temel unsurları olarak ise özelleştirme politikası, yerelleşme ve bürokratik dönüşüm ifade edilmektedir. Bu dönem kamu yönetimi için en belirgin politika özel sektör mantığının kamuya entegre edilmesidir.

Neoliberal dönüşüm salt kamu yönetimini bürokrasiyi etkilemek ile kalmamış aynı zamanda merkez-çevre ilişkilerini de önemli derecede etkilemiştir. Yerel aktörlerin güç kazanarak karar alma süreçlerinde daha aktif olmaları, Anadolu sermayesinin yükselmesi ve küreselleşme etkisi ile çevre siyasi ve ekonomik bağlamda görünürlüğünü artırmıştır. Çevrenin güçlenmesi ile güçlü merkezi devlet anlayışı tamamen terk edilmemiş aksine geleneksel merkezi devlet anlayışı neoliberal politikalar bağlamında farklı bir konuma evrilmiştir.

1980 sonrası kamu yönetimindeki dönüşüm hareketi sadece teknik yenilikler ile sınırlı değildir. Bunun yanı sıra devlet-birey ilişkilerini, kamu hizmetlerinin kalitesini ve bürokratik işleyişi de önemli derecede değiştirmiştir. Kamu yönetiminde piyasa odaklı bir yaklaşımla hizmet sunumunda müşteri odaklılık neoliberal dönüşümün en önemli sonuçlarından biridir. Olumlu sonuçlarına rağmen neoliberal dönüşüm çeşitli eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Nitekim sosyal devletin zayıflaması, gelir dağılımındaki eşitsizlikleri artırması ve kamu hizmetlerinin piyasa odaklı bir anlayışla yürütülmeye çalışılması gibi eleştiriler söz konusudur.

Sonuç olarak neoliberal dönüşüm Türkiye’de kamu yönetiminin ve bürokrasinin yapısını değiştirmiş ve devlet-birey ilişkilerinde köklü değişimlerin meydana gelmesini sağlamıştır. 1980-1990 dönemi salt ekonomik bir dönüşüm değil aynı zamanda Türkiye’de kamu yönetiminin de yeniden tanımlandığı bir dönem olarak ifade edilmektedir.

Kaynakça

- Boratav, K. (2023). *Türkiye iktisat tarihi (1908-2015)* (26. basım). İmge Kitabevi Yayınları.
- Bourdieu, P. (2021). *Karşı ateşler: Neoliberal istilaya karşı direnişe hizmet edecek sözler* (S. Canbolat, Çev., 2. bs.). Sel Yayıncılık.
- Buğra, A. (2021). *Kapitalizm, yoksulluk ve Türkiye’de sosyal politika* (10.basım). İletişim Yayınları.
- Buğra, A., Savaşkan, O. (2021). *Türkiye’de yeni kapitalizm: Siyaset, din ve iş dünyası*. İletişim Yayınları.
- Castells, M. (2008). *Ağ toplumunun yükselişi: Enformasyon çağı: Ekonomi, toplum ve kültür* (E. Kılıç, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu yönetimi: Düşünceler, yapılar, fonksiyonlar, politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Foucault, M. (2015). *Biyopolitikanın doğuşu: Collège de France dersleri (1978-1979)* (A. Tayla, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Giddens, A. (2000). *Elimizden kaçıp giden dünya: Küreselleşme hayatımızı nasıl yeniden şekillendiriyor?* (O. Akınhay, Çev.). Alfa Yayınları.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin kısa tarihi* (A. Onacak, Çev.). Sel Yayıncılık.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de devlet geleneği* (N. Soyarak, Çev.). Doğu Batı Yayınları.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
- Keyman, E. F., İçduygu, A. (2003). Globalization, civil society and citizenship in Turkey: Actors, boundaries and discourses. *Citizenship Studies*, 7(2), 219–234. <https://doi.org/10.1080/1362102032000065982>
- Keyman, E. F. (2000). *Türkiye ve radikal demokrasi: Geç modern zamanlarda siyaset ve demokratik yönetim*. Alfa Yayınları.
- Mardin, Ş. (1973). Center-periphery relations: A key to Turkish politics? *Dac-dalus*, 102(1), 169–190.
- Oktay, T. (2020). 1855-2020 döneminde Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin gelişimi. *Strategic Public Management Journal*, 6(12), 1–41.
- Ömürgönülşen, U. (2015). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. İçinde M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Öniş, Z., Şenses, F. (2005). Rethinking the emerging post-Washington consensus. *Development and Change*, 36(2), 263–290.

- Öniş, Z., Şenses, F. (2007). Global dynamics, domestic coalitions and a reactive state: Major policy shifts in post-war Turkish economic development. *METU Studies in Development*, 34(2), 251–286.
- Özbudun, E. (2000). Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation
- Turan, İ. (2014). Türkiye’de siyaset ve devlet yönetimi. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yıldırım, A. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun Üzerine. *Route Educational and Social Science Journal*, 2(1), 262-276.

Koalisyonlar Döneminde Kamu Yönetimi: Bürokratik Krizler ve Yönetim Sorunları (1990– 2000)¹

Abdurrahman Turgut²

Özet

Bu çalışma, Türkiye’de 1990’lı yıllarda görev yapan kısa ömürlü koalisyon hükümetleri döneminde kamu yönetiminin karşılaştığı bürokratik krizleri ve yönetim sorunlarını betimleyici-çözümleyici bir yaklaşımla incelemektedir. Araştırmanın temel argümanı, dönemin yönetsel tıkanıklıklarının salt hükümet istikrarsızlığının kısa vadeli bir yan ürünü olmadığıdır. Aksine, sıklaşan hükümet değişiklikleri ve koalisyon yönetimlerinin dağınık yapısı, Türk kamu yönetiminde zaten var olan tarihsel ve yapısal zayıflıkları hızla gün yüzüne çıkarıp derinleştirmiştir. Çalışma, ortaya çıkan sorunları kendi yönetsel bağlamı içinde değerlendirmeyi tercih etmiştir. İncelemede ilk olarak dönemin siyasal-yönetsel zemini ile koalisyon yönetimleri ortaya konmakta, ardından personel rejimindeki sorunlar ve kamu istihdamının niceliksel seyri tartışılmaktadır. Üçüncü olarak, MEHTAP’tan KAYA’ya uzanan reform geleneğine, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’na, BDDK’nın kuruluşuyla atılan ilk düzenleyici devlet adımı ve büyük ölçüde söylem düzeyinde kalan yerel yönetim tartışmalarına ayrılmıştır. Dördüncü eksen 1994 ekonomik krizi, Susurluk olayı ve 17 Ağustos 1999 Marmara depremi; sırasıyla kamu mali yönetiminin, hesap verebilirlik mekanizmalarının ve afet yönetimi kapasitesinin sınıandığı üç olay olarak çözümlenir. Çalışmanın temel bulgusu şudur: dönemin yönetsel sorunları, yalnızca hükümet istikrarsızlığının kısa vadeli bir yan ürünü olarak okunmamalıdır. Sıklaşan hükümet değişiklikleri var olan yapısal sorunları açığa çıkarmış ve diğer yandan pekiştirmiştir. Dönemin reform birikiminin önemli bir bölümünün ancak 2003 sonrasında uygulamaya geçebilmesi de bu tabloyu tamamlar.

1 Bu metin, 1990–2000 dönemi Türk kamu yönetimini koalisyon hükümetleri ekseninde inceleyen özgün bir kitap bölümü çalışmasıdır.

2 [Öğr. Gör.], Yalova Üniversitesi, Çınarcık Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Pr. [abdurrahman.turgut@yalova.edu.tr], ORCID: [0009-0000-9360-2614].

1. Giriş

Türkiye'nin 1990'lı yılları, kamu yönetimi açısından çalkantılı ve bir o kadar da öğretici bir dönem olarak hatırlanır. 20 Kasım 1991'de göreve başlayan ilk koalisyon hükümetinden 3 Kasım 2002 erken seçimine kadar geçen yaklaşık on bir yıllık zaman diliminde dokuz farklı kabine görev yapmış; bu dönemde başbakanlar, bakanlar ve üst düzey yöneticiler çok kez değişmiştir. Hükümetlerin bu denli sık değişmesinin, doğal olarak kamu yönetiminin işleyişine, kurumsal sürekliliğine ve reform kapasitesine önemli ölçüde etkileri olmaktadır.

Çalışmanın amacı, söz konusu dönemde Türk kamu yönetiminin karşılaştığı bürokratik krizleri ve yönetim sorunlarını betimleyici-çözümleyici bir bakışla incelemektir. Yöntemsel olarak çalışma, ortaya çıkan sorunları kendi tarihsel ve yönetsel bağlamı içinde değerlendirmeyi tercih etmektedir. İnceleme beş ana eksenle ilerler. İlk olarak dönemin siyasal-yönetsel zemini ve koalisyon yönetiminin konumu ortaya konmakta, ardından kamu personel rejimindeki sorunlar niceliksel verilerle birlikte ele alınmaktadır. Üçüncü olarak, MEHTAP geleneğinden KAYA Projesi'ne ve 1990'lar boyunca gündeme gelen yapısal uyarılama ile yerel yönetim tartışmalarına uzanan reform çabalarına ayrılmıştır. Dördüncü olarak 1994 ekonomik krizi, 1996 Susurluk olayı ve 17 Ağustos 1999 Marmara depremi, gibi dönemin yönetsel zaaflarını farklı yönleriyle gözler önüne seren üç olay olarak çözümlenir. Son bölüm ise bulguları derleyerek bir değerlendirme sunar.

Çalışmanın temel iddiası şudur: dönemin yönetsel sorunları, yalnızca hükümet istikrarsızlığının kısa vadeli sonuçlarına indirgenemez. Sıklaşan hükümet değişikliklerinin sorunlara hız kazandırdığı değerlendirmesi son derece doğru olacaktır. Ne var ki bu sorunların önemli bir bölümü, dönemden önce de var olan yönetsel yapı ve uygulama özellikleriyle ilgilidir. Başka bir deyişle 1990'lar bu sorunları yaratmamış, ancak çok hızlı biçimde gün yüzüne çıkarmıştır. Bu yönüyle dönem, Türkiye'de kamu yönetimi reformu tartışmasının en yoğun biçimde sürdüğü, ancak somut adımların büyük ölçüde atılmadığı bir geçiş evresi olarak okunabilir. Bununla birlikte çalışma, dönemi "kayıp on yıl" gibi normatif bir nitelendirmeye hapsedmekten kaçınır; çünkü 1990'lar aynı zamanda Gümrük Birliği'ne geçişin (1995–1996), düzenleyici devlete doğru ilk somut kurumsal adımın (1999), AB adaylığının (Helsinki Zirvesi, 10–11 Aralık 1999), sivil toplumun belirgin biçimde genişlemesinin ve idari reform söyleminin yoğunlaşmasının yaşandığı bir dönüşüm dönemidir. Bu dönemi geçiş dönemi olarak değerlendirmek daha makul bir yaklaşım olacaktır.

2. Dönemin Siyasal ve Yönetsel Zemini

Dönemin yönetsel sorunlarını anlamlandırmak için, önce kabineler düzeyindeki kronolojinin somut hatlarını ortaya koymak gerekir. 20 Kasım 1991’de Süleyman Demirel başkanlığında kurulan 49. Hükümet (DYP–SHP) ile başlayan dönem, 18 Nisan 1999 seçimlerinden sonra Bülent Ecevit başkanlığında kurulan 57. Hükümet’in (DSP–MHP–ANAP) 18 Kasım 2002’de görevi devretmesine kadar uzanır. Bu on bir yıllık süreçte Türkiye dokuz farklı koalisyon veya azınlık hükümeti tarafından yönetilmiş; ortalama hükümet ömrü on dört–on beş ay civarında kalmıştır. Bu dönemde görev yapan hükümetler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1. 1990’lı Yıllardaki Koalisyon Hükümetleri

Hükümet Dönemi	Başbakan	Partiler	Görev Süresi	Hükümet Türü
49. Hükümet	Süleyman Demirel	DYP - SHP	20 Kasım 1991 - 25 Haziran 1993	Koalisyon
50. Hükümet	Tansu Çiller	DYP-SHP (<i>SHP sonra CHP ile birleşecek</i>)	25 Haziran 1993 - 5 Ekim 1995	Koalisyon
51. Hükümet	Tansu Çiller	DYP	5 Ekim 1995 - 30 Ekim 1995	Azınlık Hükümeti (<i>Güvenoyu alamadı</i>)
52. Hükümet	Tansu Çiller	DYP-CHP	30 Ekim 1995 - 6 Mart 1996	Koalisyon
53. Hükümet	Mesut Yılmaz	ANAP-DYP	6 Mart 1996 - 28 Haziran 1996	Koalisyon
54. Hükümet	Necmettin Erbakan	RP-DYP	28 Haziran 1996 - 30 Haziran 1997	Koalisyon
55. Hükümet	Mesut Yılmaz	ANAP-DSP-DTP	30 Haziran 1997 - 11 Ocak 1999	Koalisyon
56. Hükümet	Bülent Ecevit	DSP	11 Ocak 1999 - 28 Mayıs 1999	Azınlık/Seçim Hükümeti
57. Hükümet	Bülent Ecevit	DSP-MHP-ANAP	28 Mayıs 1999 - 18 Kasım 2002	Koalisyon

Bu kronoloji, koalisyon yönetimi üzerine gelişen karşılaştırmalı yazındaki belirli kalıplarla örtüşmektedir. Lijphart (2016), çoğunluksal ve uzlaşmacı

demokrasi tipolojisinde, çoklu parti sisteminin geniş koalisyonları zorunlu kıldığı bağlamlarda hükümet istikrarının ortaklar arasındaki uzlaşma kapasitesine bağlı olduğunu vurgular. Strom (1990) ise azınlık hükümetleri üzerine çözümlemesinde, koalisyonun kurulamadığı veya kısa ömürlü kaldığı durumlarda azınlık hükümetlerinin geçici bir çözüm işlevi gördüğünü; ancak bu tür hükümetlerin uzun erimli yapısal kararlar bakımından sınırlı bir kapasiteye sahip olduğunu gösterir. Müller ve Strom'un (2000) editörlüğünde derlenen Batı Avrupa karşılaştırmaları da koalisyonların kabine ömrü, politika tutarlılığı ve hükümet etkinliği üzerindeki etkilerinin; koalisyon anlaşmalarının ayrıntı düzeyi, ortaklar arası ideolojik mesafe ve atama-görevlendirme mekanizmaları gibi değişkenlerle yakından ilişkili olduğunu ortaya koyar. Türkiye'nin 1990'lı yıllarının deneyimi bu kalıplara birçok açıdan uyar. Çok partili koalisyonların kısa ömürlü oluşu, ortaklar arası ideolojik mesafenin politika koordinasyonunu güçleştirmesi ve koalisyon protokollerinin atama ile görevlendirmeleri ortak imzaya bağlayacak biçimde sıkı tutulması, bu kalıplarla örtüşür.

Bu kronolojinin yönetsel sonuçları açısından dikkat çeken bir özelliği, koalisyonların ideolojik bileşimindeki heterojenliktir. Merkez sağdaki DYP ile merkez soldaki SHP/CHP'nin birlikteliği, İslamcı çizgideki RP ile merkez sağdaki DYP'nin ortaklığı, merkez sol DSP ile milliyetçi MHP ve merkez sağ ANAP'ın aynı hükümette buluşması; ideolojik bakımdan birbirinden hayli uzak partileri tek bir yönetsel programda bir araya getirmiştir. Bu durum, koalisyon protokollerinin uzun ve ayrıntılı tutulmasını gerektirmiş, atama ve görevlendirmelerin başbakan ile başbakan yardımcısının ortak imzasına bağlanması gibi düzenlemelerle yönetsel kararlar, bir tür kurumsallaşmış pazarlığın konusu hâline gelmiştir.

3. Kamu Personel Rejimindeki Sorunlar

Koalisyonlar döneminde Türk kamu yönetiminin en görünür sorun alanlarından biri, hiç kuşkusuz personel rejimidir. Bürokrasinin siyasallaşması ve liyakat ilkesinin uygulamadaki konumu ile kamu istihdamının niceliksel seyri, koalisyon dönemlerinin kamu personel rejimine etkilerini anlamak bakımından önemli parametrelerdir.

3.1. Bürokrasinin Siyasallaşması ve Liyakat İlkesinin Konumu

Türk kamu personel rejiminin yasal çerçevesi, büyük ölçüde 14 Temmuz 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanır. Bu Kanun, kariyer ve liyakat ilkeleri üzerine kurulu, statü hukukuna dayanan klasik bir memurluk sistemi öngörmüştür (Öktem, 1992). Ne var ki yasal tasarım ile fiilî işleyiş arasındaki açıklık, Türkiye'de uzun süredir tartışılacak bir konudur. Nitekim Karaer (1987), çok partili dönem boyunca kamu yönetiminin yeniden

düzenleme girişimlerinin sıklığına, ancak personel sisteminin uygulamada siyasal baskılara açık kalmaya devam ettiğini ortaya koyar. Kaldı ki, günümüzde de bu durum varlığını sürdürmektedir.

Çok partili siyasal yaşamda bürokrasinin işlevi, yasaların öngördüğü kariyer/liyakat çerçevesi ile siyasal iktidarların kadro tercihleri arasındaki bir gerilim alanında biçimlenmiştir. Her iktidar değişikliği, üst ve orta düzey yönetici kadrolarda belirli bir yeniden dağılım dalgası getirmiş; uygulamada “kadrolaşma” olarak adlandırılan bu süreçte, atama ve yükselmelerde liyakat ölçütlerinin yanı sıra siyasal yakınlık ve parti ilişkileri de belirleyici olmuştur (Canman, 1992). Heper’in (2012) klasik çözümlemesinin gösterdiği gibi, Türkiye’de bürokrasi tarihsel olarak güçlü bir devlet geleneğinin parçası olarak şekillenmiş; bu gelenek bürokratik aygıtta belirli bir özerklik kazandırırken, onu siyasal müdahalelere de tümüyle kapatmamıştır. Eryılmaz’ın (2013) bu çerçeveye eklediği üzere, çok partili dönem boyunca bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişki sürekli bir gerilim çizgisinde gelişmiş; taraflardan her biri zaman zaman diğerinin alanını sınırlama gayretine girmiştir.

Koalisyonlar dönemi, bu zemini kendine özgü biçimde dönüştürmüştür. Tek parti iktidarlarında atama tercihlerini büyük ölçüde tek bir siyasal merkez belirlerken, koalisyonlarda bakanlıkların ortaklar arasında paylaşılması, her bakanlığı ve bağlı kuruluşu farklı bir siyasal kültürün etkisine açmıştır. Bu nedenle, kamuya yapılacak atamaların sayısının, siyasi partiler arasında adeta bir yarışa dönüştüğüne dair değerlendirme yanlış olmayacaktır. Türk siyasal hayatında siyasi partiler ile parti üyeleri veya seçmenler arasındaki patronaj ilişkileri, literatürde sıklıkla tartışılan bir olgudur.

Bu nedenlerle olsa gerek, ANAP–DYP ve daha sonra DSP–MHP–ANAP gibi koalisyon protokollerinde, “atama ve görevlendirme işlemlerinde başbakanın tek başına karar veremeyeceği, kararlarda başbakan yardımcısının da imzasının bulunacağı” yönünde düzenlemeler yer aldığı bilinmektedir. Bu düzenlemeler bir yandan tek elden atama uygulamalarına denge getirmeyi, bir yandan da ortaklar arası nüfuz dengesini korumayı amaçlamıştır. Bunun doğal sonucu olarak, aynı hükümet içinde farklı bakanlıklar farklı atama tercihlerinin izini taşımış; kurumlar arası eşgüdüm ise zayıflama eğilimine girmiştir.

Personel sisteminin biçimsel kuralları ile uygulamadaki esnek mekanizmaları arasındaki ayırım, tam da bu noktada önem kazanır. Atamaların asaleten yerine vekâleten veya tedviren yapılması, yönetici görevlerinin takdire açık bir alana çekilmesi, kurumsal yeniden yapılanma gerekçesiyle kadroların yeniden tanımlanması gibi uygulamalar; liyakat ölçütünü biçimsel olarak ihlal etmeden esneten araçlar olmuştur. Sistemin kâğıt üzerindeki liyakatçi mantığı ile uygulamadaki esnekliği arasındaki bu gerilim, dönemin reform tartışmalarında

personel reformunun temel gerekçelerinden biri olarak gösterilmiştir (Şaylan, 2000). Tutum (1994) ise sorunu yalıtık bir personel meselesi olarak görmez; ona göre bu, kamu yönetiminin örgütsel yapısı, görev paylaşımı ve denetim mekanizmalarıyla birlikte düşünülmesi gereken bütünsel bir reform ihtiyacının parçasıdır.

Bu dönemdeki politik yaşamın temelinde, askeri bürokrasinin iç güvenlik öncelikli yaklaşımı yer almaktadır. Bu noktada, ülke güvenliği açısından tehditlerin ilki etnik temelli terör, diğeri ise laiklik karşıtı radikal dinci terör örgütleridir (Börklüoğlu, 2019). Zira bu dönemde karşımıza çıkan, önemli toplumsal şiddet olayları, tanınmış kişilere yönelik suikastler ve diğer şiddet olayları güvenlik öncelikli politikaları zorunlu kılmıştır.

Bu süreçte kamu görevlilerinin atama ve görevlendirme kararlarında “güvenlik soruşturması” uygulamasının kapsamı genişlemiş; bazı kurumlarda yöneticilerin görev yerleri değiştirilmiş ya da unvanları geri alınmıştır. Böylece süreç, biçimsel olarak sivil hükümet kararlarıyla yürütülen, ancak askeri kurumların doğrudan etkisi altında biçimlenen yönetsel kararların somut bir örneğini sunar. Bir tespit olarak bu durumu ifade etmek yerinde olacaktır. Buradan yönetsel açıdan iki sonuç çıkarmak mümkündür: İlki, demokratik hesap verebilirlik düzeninin biçimsel sivil yapısı ile fiilî karar süreçleri arasındaki açıklıktır; ikincisi ise koalisyon yapısının, böylesi bir baskı karşısında siyasal direnç gösterme kapasitesinin sınırlılığdır. Eryılmaz’ın (2013) bürokrasi-siyaset gerilimi bağlamında işaret ettiği üzere, güvenlik kaygılarının ağır bastığı dönemlerde yönetsel kararlar büyük ölçüde bu kaygıların gölgesinde biçimlenmiştir.

3.2. Kamu İstihdamı, Ücret Rejimi ve Mali Yük

Personel rejiminin ikinci önemli sorun alanı, kamu istihdamının niceliksel seyri ile ücret rejimindeki yapıdır. Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre Türkiye’deki kamu memur kadrosu, Tablo 2’de gösterilen seyri izlemiştir.

Tablo 2. Türkiye Kamu Memur Kadrosu, 1980–2000 (kişi)

Yıl	Memur Sayısı	Önceki Yıla Göre Değişim
1980	1.170.224	—
1990	1.542.433	+ %31,8 (1980’e göre)
1995	1.809.877	+ %17,3 (1990’a göre)
2000	2.094.932	+ %15,7 (1995’e göre)

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı (DPB) verilerinden derlenmiştir. 1990–2000 arası toplam artış yaklaşık yüzde 35,8’dir.

Verilere bakıldığında, 1990–2000 arası on yıllık dönemde memur kadrosunun yaklaşık 552 bin kişi (yüzde 35,8) arttığı; buna karşın aynı dönemde Türkiye nüfusundaki artışın yaklaşık yüzde 20 düzeyinde kaldığı görülür. Diğer bir deyişle memur sayısı, nüfusa kıyasla belirgin biçimde daha hızlı genişlemiştir. Bu artışın eğitim-öğretim hizmetleri sınıfında yoğunlaştığı, 1997’de zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılmasının da bu eğilimi pekiştirdiği bilinmektedir.

Niceliksel genişlemenin yanı sıra, ücret rejimindeki dağınıklık da dönemin yapısal sorunlarından biridir. 657 sayılı Kanun’un öngördüğü görece bütünlüklü ücret sistemi, zaman içinde eklenen ek ödeme, tazminat, döner sermaye katkısı ve fazla mesai gibi düzenlemelerle parçalı bir yapıya dönüşmüş; öyle ki benzer kadrolarda görev yapan kamu görevlileri arasında dahi belirgin ücret farkları doğmuştur. Yüksek ve kronik enflasyon ortamında memur maaşlarının reel değerinin korunması ayrı bir baskı kaynağı olmuş; ücret pazarlıkları bütçe üzerinde sürekli bir yük yaratmıştır. Şaylan’ın (2000) ayrıntılı çözümlemesinde gösterdiği gibi, dönemin reform tartışmalarında bu parçalılığa karşı kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve daha esnek istihdam modelleri gündeme gelmiş; ancak bu önerilerin yasal düzleme taşınması büyük ölçüde sonraki döneme kalmıştır. Sonuçta personel harcamalarının büyüklüğü, kamu kesimi açıklarının yapısal bileşenlerinden biri hâline gelmiş; 1994 krizinde açıkça görüleceği üzere, ücret ve maaş ödemelerinin bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması istikrar paketlerinin temel araçlarından biri olmuştur.

Personel harcamalarının yanı sıra, dönemin kamu maliyesini zorlayan bir başka yapısal yük de sosyal güvenlik sistemiydi. Kısa ömürlü ve seçim kaygısı yüksek hükümetler, uzun vadeli mali sürdürülebilirlik yerine günü kurtaran popülist düzenlemelere yönelme eğilimindeydi. Bunun en çarpıcı örneği, 1992’de emeklilik için aranan yaş şartının fiilen kaldırılarak emekliliğin yalnızca prim gün sayısının doldurulmasına bağlanmasıdır. Bu düzenleme çok genç yaşta emekli olan geniş bir kitle yaratmış; böylece sosyal güvenlik kurumlarının (SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı) aktif-pasif dengesini bozarak sistemi kronik biçimde açık verir hâle getirmiştir. Boratav’ın (2003) vurguladığı gibi, 1990’lar boyunca kamu açıklarının büyümesinde üretken olmayan popülist harcamaların ve seçim ekonomisi uygulamalarının payı küçümsenemez. Sosyal güvenlik açıklarının bütçe transferleriyle kapatılması, zaten kırılgan olan kamu maliyesi üzerindeki yükü daha da ağırlaştırmıştır. Sistemin yeniden dengelenmesine yönelik ilk ciddi adım ancak dönemin sonunda, 1999’da çıkarılan 4447 sayılı Kanun ile emeklilik yaş şartının yeniden getirilmesiyle atılabilmiş; bu düzenleme de geniş bir toplumsal tepkiye yol açmıştır.

4. İdari Reform Çabaları

1990’lar, Türkiye’de idari reform söyleminin yoğunlaştığı, ancak somut reform adımlarının büyük ölçüde geride kaldığı bir dönem olarak öne çıkar.

Bu başlık, dönemin üç ana reform damarını ele alır: idari reform geleneğinin son büyük halkası olan KAYA Projesi; dönem boyunca giderek belirginleşen düzenleyici devlete geçiş ve yine aynı dönemde gündeme gelen yerel yönetim tartışmalarını ele alacaktır.

4.1. Reform Geleneği ve KAYA Projesi

Cumhuriyet tarihi boyunca kamu yönetiminin yapısını gözden geçirmeye ve dönüştürmeye yönelik çabaların kesintisiz olmasa da süreklilik arz eden bir çizgi izlediğini söyleyebiliriz. Dinçer ve Yılmaz’ın (2003) aktardığı üzere bu çizginin ilk halkalarını 1930’lu yıllarda yürütülen çalışmalar oluşturur. Bunu 1949’da hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması” başlıklı rapor izlemiştir; 1951’de ise Dünya Bankası’nın desteğiyle “Devlet Personeli Rejimi” üzerine bir rapor kaleme alınmıştır. Personel meselesine odaklanan bu arayış 1958’de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) hazırladığı “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor” ile sürdürülmüştür.

1960 sonrasında reform arayışı kurumsal bir zemine oturmuş; Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve Devlet Personel Başkanlığı’nın (DPB) öncülüğünde bir dizi araştırma gerçekleştirilmiştir. Bu dönemin en kapsamlı ürünlerinden biri, DPT ve TODAİE tarafından 1962’de hazırlanıp 1963’te Başbakanlığa sunulan ve ağırlıklı olarak personel rejimi üzerinde duran “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi”dir (MEHTAP). Yine 1963’ten itibaren hazırlanan bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanmaya ilişkin önerilere yer verildiğini görmekteyiz. 1972 tarihli “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” raporu ile 1980’lerin başında yürütülen araştırma ve uygulamalar da aynı geleneğin devamı niteliğindedir.

Bu birikimin önemli bir uğrağı, 6. Plan hazırlıkları çerçevesinde 1988’de TODAİE tarafından başlatılan ve 1991’de yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) projesidir. KAYA’yı kendinden önceki çalışmalardan ayıran husus, Avrupa Birliği’ne uyum ve vatandaş odaklılık gibi temaları ilk kez reform gündemine taşımış olmasıdır. Devamında, 8. Kalkınma Planı kapsamında 2001 yılında şeffaflığın/saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir “Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu” oluşturulmuş; bu çalışmaların ürünü olan Eylem Planı Ocak 2002’de Bakanlar Kurulu’na sunulmuştur. Bunlara ek olarak, son yıllarda uluslararası finans kuruluşlarıyla yapılan çeşitli anlaşmalar çerçevesinde kamuda iyi yönetimin

geliştirilmesine, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesine dönük yasal ve kurumsal düzenlemeler gündeme gelmiş; bu süreçte düzenleyici kurul ve kurumlar ülkemizin yönetim yapısı içine yerleşmiştir.

2000’li yıllara geldiğimizde ise yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışı çerçevesinde değerlendirebileceğimiz birtakım düzenlemelerle karşılaşırız. Nitekim yerel yönetimler reformu, kamu mali yönetimi ve vatandaş odaklılık gibi alanlarda reform niteliğinde adımlar atıldığını görmekteyiz.

İncelediğimiz döneme odaklandığımızda, KAYA Projesi karşımıza çıkmaktadır. 1988 yılında dönemin hükümetinin talebi üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından üstlenilen projede; yaklaşık iki yıllık bir araştırma sürecinin ardından Genel Rapor Haziran 1991’de yayımlanmıştır (TODAİE, 1991). Proje, Türkiye’nin Avrupa Topluluğu’na tam üyelik başvurusunu (Nisan 1987) izleyen dönemde yönetsel uyumu sağlamak ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’na (1990–1994) altyapı oluşturmak amacıyla tasarlanmıştır (Ergun, 1991). Kapsam ve yöntem bakımından önceki çalışmalardan daha bütünlüklü olan Proje; merkezi yönetimi, taşra örgütlerini ve yerel yönetimleri birbiriyle ilişkili bir bütün olarak ele almış, personel rejimi, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, mali ve ekonomik kuruluşlar ile Avrupa Topluluğu’na yönetsel uyum gibi alanlarda ayrı araştırma grupları oluşturmuştur.

KAYA Projesi’nin önerileri, yönetsel etkinlik ile demokratiklik ilkelerini birlikte gözeten geniş bir perspektif sunar: kamu yönetiminde verimlilik artırıcı yapısal düzenlemeler, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, personel yönetiminin liyakat temelinde güçlendirilmesi, merkez–taşra ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin işlevsel olarak güçlendirilmesi, bu önerilerin başlıcalarıdır. Ne var ki Proje’nin yönetsel pratiğe yansımaları son derece sınırlı kalmıştır. Çünkü Proje, hazırlandığı sırada henüz tek parti iktidarı koşullarında tasarlanmış; yayımlandığında ise Türkiye çoktan koalisyonlar dönemine girmiştir. Kapsamlı bir reformun gerektirdiği siyasal sahiplenme, bütçe tahsisi ve yönetsel süreklilik koşulları, parçalı ve kısa ömürlü hükümetler altında bir türlü sağlanamamıştır.

Aykaç, Yayman ve Özer (2003), Türkiye’nin idari reform tarihindeki bu yinelenen örüntüye dikkat çeker. Ancak bu örüntüye bağlamsal bir nüans eklemek gerekir. MEHTAP, planlı kalkınmanın ve görece güçlü bir merkezî yönetim anlayışının damgasını taşıyan 1960’ların başında, daha homojen bir siyasal-yönetsel iklimde tasarlanmıştır. (TODAİE, 1966) KAYA ise küreselleşme, Avrupa Topluluğu’na uyum ve liberalleşme arayışlarının yoğunlaştığı bir bağlamda, çok daha çoğul ve dışa açık bir yönetsel düzlemde

hazırlanmıştır. Bu nedenle iki rapor arasındaki süreklilik, içerik ve yöntem bakımından mutlak değil koşulludur. Bununla birlikte her iki çalışmanın da uygulamada sınırlı kalmasının ortak nedeni aynıdır: reformun bilgi ve tasarım boyutu, siyasal-yönetimsel kapasiteyle eşit ölçüde gelişmemiştir. Bu yönüyle KAYA, dönemin sonunda dahi reform gündemini biçimlendirmeyi sürdüren bir referans metin olarak kalmıştır. Reformun tasarım aşamasında olgunlaşıp uygulamada karşılık bulamaması, esasen Türk kamu yönetimi yazınında kamu politikası uygulama teorisi çerçevesinde de ele alınmış; reformların başarısının yalnızca tasarımına değil, uygulama koşullarına ve aktörlerin tepkilerine de bağlı olduğu vurgulanmıştır (Akdoğan, 2004).

4.2. Düzenleyici Devlete İlk Adım ve AB Süreci

KAYA projesi, içeriden beslenen klasik idari reform geleneğinin bir ürünü olarak okunabilir. 1990’lar boyunca yönetsel gündemi belirleyen ikinci damar ise daha çok dışarıdan gelen ekonomik ve kurumsal dinamiklerin etkisiyle biçimlenmiştir. Söz konusu anlayış, 1980’lerden itibaren gelişmiş ülkelerde yaygınlık kazanmış ve uluslararası yazında New Public Management adıyla kavramsallaşmıştır (Hood, 1991). Türkçe yazında ise aynı yönelimi karşılamak üzere “yeni kamu yönetimi” (new public management), “işletmecilik” (managerialism), “piyasa temelli kamu yönetimi” (market based public administration) ya da “girişimci idare” (entrepreneurial government) gibi farklı kavramlara başvurulduğu görülmektedir (Eryılmaz, 2012). Bu yaklaşımın özünde kamu sektörünün özel sektör yönetim teknikleriyle yeniden düzenlenmesi, devletin üretici işlevlerinden çekilmesi ve piyasa mekanizmalarının yönetim alanına taşınması yatmaktaydı. Ne var ki bu anlayışın tek tip bir uygulama üretmediğini de belirtmeliyiz; Pollitt ve Bouckaert’in (2004) Batı Avrupa karşılaştırması, söz konusu yönelimin ülkeden ülkeye farklı yoğunluk ve hızlarda hayata geçirildiğini, her ülkenin kendi kamu yönetimi geleneğine bağlı olarak özgün bir uyum süreci yaşadığını ortaya koymaktadır. Ayman Güler’in (1996) ifadesiyle Türkiye’de bu süreç 1980 sonrasında başlamış ve 1990’lar boyunca yönetsel söyleme giderek daha belirgin biçimde yerleşmiştir.

Sürecin Türkiye’deki en belirgin somut adımı, 24 Kasım 1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’dur. Bu Kanun’la özelleştirmenin esasları ve usulleri yeniden düzenlenmiş; uygulamaları yürütmek üzere başbakanın başkanlığında Özelleştirme Yüksek Kurulu ile sekretarya hizmetlerini yürütecek Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Böylece özelleştirme, münferit kararların ötesine geçerek kalıcı bir idari yapıya kavuşmuştur. Bozlağan (2003) ise özelleştirme yaklaşımının kamu yönetimi üzerindeki etkisini üç noktada toplar: anayasadaki devletçi hükümlerin

yumuşatılması ve özel sektörü kısıtlayan düzenlemelerin gevşetilmesi gibi hukuksal altyapı değişiklikleri; kamu kurumlarının yapı ve işlevlerini yeniden sorgulamaya başlaması; ve toplam kalite yönetimi gibi çağdaş yönetim tekniklerinin kamu kurumlarınca benimsenmesi.

Özelleştirme uygulamaları, koalisyonlar döneminde sancılı bir seyir izlemiştir; ortaklar arasındaki tutum farkları, çalışan örgütlerinin tepkileri ve yargı denetimi süreçleri sıkça gecikme noktaları yaratmıştır. Buna karşın dönemin sonuna doğru daha kalıcı bir kurumsal dönüşüm gerçekleşmiştir. Nisan 1994'te 5 Nisan Kararları'nın hemen ardından bankacılık alanında yaşanan sıkıntılar, mali piyasaların bağımsız bir düzenleyici otoriteye kavuşturulmasını âdeta zorunlu hâle getirmiştir. Nitekim 18 Haziran 1999'da kabul edilen ve 23 Haziran 1999 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile, "kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir otorite olarak" Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) kurulmuş; Kurum fiilen 31 Ağustos 2000'de faaliyete başlamıştır.

Türkiye'de ilk bağımsız düzenleyici kuruluş, 1981'de kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur; bunu 1994'te Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ile Rekabet Kurumu, 1999'da Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, 2000'de Telekomünikasyon Kurumu ve 2001'de Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu izlemiştir (Usta ve Bilici, 2022). Böylece 1990'lar, münferit düzenlemelerden sektörel bir düzenleyici kurullar sistemine geçişin eşliğini oluşturmuştur.

Bu dönüşümün eleştirel yazında farklı bir okuması da vardır. Bu okumaya göre özelleştirme ve düzenleyici devlete geçiş, yansız bir kurumsal evrimden ibaret değildir; esasen uluslararası kuruluşların (İME, Dünya Bankası) mali ve teknik desteğiyle yürütülen, belirli bir siyasal-iktisadi tercihi yansıtan bir yapısal uyarlama sürecidir. Bu eleştirel perspektifi temsil eden Ayman Güler'in (2003) çözümlemesinde vurgulandığı gibi, söz konusu yönelim kamu yönetiminin piyasa mantığına göre yeniden kurulduğu bir "siyasal ve yönetsel liberalizasyon" çabası olarak da okunabilir. Böyle bir bakış, dönemin reformlarını salt teknik bir etkinlik arayışıyla sınırlamak yerine, devletin toplumsal rolünün yeniden tanımlanması bağlamına yerleştirir. Kanaatimizce bu iki okuma birbirini dışlamaz; dönemin düzenleyici dönüşümü, hem yönetsel etkinlik arayışının hem de dışsal koşulluluğun ortak ürünüdür.

4.3. Yerel Yönetim Boyutu

Yerel yönetimlerin koalisyonlar dönemindeki konumu, biri yapısal diğeri politik nitelikte iki temel gerilimle biçimlenmiştir. Yapısal gerilim, görev ve gelir paylaşımındaki dengesizlikten kaynaklanır: belediyelerin ve il özel idarelerinin üstlendiği hizmet alanları genişlerken, merkezî vergi paylarından

aldıkları pay görece sabit kalmış; bu da kronik bir yerel mali yetersizliğe yol açmıştır. Politik gerilim ise yerel yönetimler ile merkezî yönetim arasındaki ortak parti hattının zayıflığından doğmuştur. Nitekim 1989, 1994 ve 1999 yerel seçimlerinde büyükşehir belediyelerinin önemli bir bölümü, merkezdeki iktidar partilerinden farklı partilerce kazanılmış; bu durum merkez–yerel ilişkilerine ek bir çekişme katmanı eklemiştir (Keleş, 2000).

Dönemin yerel yönetim gündeminde iki uluslararası kavşak önemli rol oynamıştır. Bunlardan ilki, Türkiye’nin 1988’de imzaladığı ve 1992’de onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır; Şart, yerel yönetimlerin özerkliği ve mali kaynak yeterliliği gibi ilkeler bakımından dönemin reform söylemine bir referans sunmuştur. İkincisi ise 1996’da İstanbul’da düzenlenen Habitat II Konferansı’dır; bu konferans kentleşme ve yerel yönetim sorunlarını uluslararası bir tartışmanın içine yerleştirmiş, sürdürülebilir kentleşme ve yerel demokrasi söylemlerini Türk yönetsel gündemine taşımıştır.

Buna karşın yerel yönetim alanında kapsamlı bir reform, 1990’lar boyunca somut yasal düzleme bir türlü taşınamamıştır. Belediye, il özel idaresi ve köy yönetimine ilişkin mevzuat 2000’lere kadar büyük ölçüde değişmeden kalmış; reform çabaları çoğunlukla münferit yasa değişiklikleri ve idari kararlarla sınırlı kalmıştır. Yerel yönetimlerin görev ve gelir paylaşımının yeniden düzenlenmesi, idari vesayet rejiminin gevşetilmesi ve büyükşehir modelinin yeniden ele alınması gibi tartışmalar, ancak 2003 sonrasında çıkarılan 5216, 5302 ve 5393 sayılı kanunlarla kısmen karşılık bulabilecekti. Bu yönüyle 1990’lar, yerel yönetim alanında reform birikiminin olduğu, ancak uygulamaya geçemediği bir hazırlık evresi olarak değerlendirilebilir.

5. Yönetsel Zaafların Açığa Çıktığı Krizler

Yönetsel zaaflar çoğu kez olağan dönemlerde fark edilmeden, ölçülmesi güç biçimde varlığını sürdürür; ancak büyük kriz anlarında görünür hale gelmektedir. Bu başlıkta 1990’lar boyunca, karşımıza çıkan bazı krizler ele alınacaktır. 1994 ekonomik krizi (mali yönetim), 1996 Susurluk olayı (denetim/hesap verebilirlik) ve 17 Ağustos 1999 Marmara depremi (afet yönetimi) ele alınacaktır. Bu dönemde akla ilk gelecek olaylar elbette postmodern darbe olarak bilinen 28 Şubat MGK Kararları ve yansımaları ile dönem boyunca başat meselelerden olan PKK ile mücadele gibi önemli yönetsel sınamalar da söz konusudur. Ancak çalışmanın kısıtlı olması nedeniyle ana hatlarıyla yukarıda söz edilen üç olaya değinilecektir.

5.1. 1994 Ekonomik Krizi ve Kamu Mali Yönetimi

Koalisyonlar döneminin ilk büyük yönetsel sınaması, 1994'ün ilk aylarında patlak veren ekonomik krizdir. Krizin arka planında, kamu kesimi açıklarının uzun süredir sürdürülemez bir düzeye tırmanması önemli bir yer tutar. Kamu açıkları ile cari açığın kapatılmasında zorlanan hükümet borç bulmakta da zorlanınca yatırımlar durma noktasına gelmiş ve derin bir ekonomik kriz yaşanmıştır. Türk lirası dolar karşısında %100'ün üzerinde değer kaybı yaşamış, özel sektörde yaşanan işten çıkarmalar artmıştır. Tüm bunlar hükümeti acilen ekonomik tedbirler almaya yöneltmiştir (Börklüoğlu, 2019).

Krizin yönetimi, 5 Nisan 1994'te açıklanan istikrar programıyla yapılmaya çalışılmıştır. Program; Türk lirasında ciddi bir devalüasyonu, kamu iktisadi teşebbüsü ürünlerine yüksek oranlı zamları, kamu ücret ve maaşlarının bütçe ödenekleriyle sınırlandırılmasını, kamu harcamalarında kesintileri ve Net Aktif Vergisi ile Ekonomik Denge Vergisi gibi bir defaya mahsus ek vergileri içeriyordu. 27 Mayıs 1994'te IMF'ye niyet mektubu gönderilmiş; 8 Temmuz 1994'te yaklaşık 740 milyon dolarlık on dört aylık bir stand-by anlaşması imzalanmıştır. Programın sonucunda Türk lirası önemli ölçüde değer yitirmiş, tüketici enflasyonu 1994 sonunda yıllık ortalama yaklaşık yüzde 106 düzeyine tırmanmış ve ekonomi yıl genelinde yaklaşık yüzde 6 daralmıştır.

1994 krizi, doğrudan bir kamu yönetimi sorunu olarak okunduğunda da öğreticidir. Krizin temel nedenlerinden biri, kamu mali yönetiminin parçalı yapısıdır: maliye politikası, para politikası ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetimi farklı bakanlıklar ve kurumlar arasında bölünmüş; koalisyon yapısı bu işlevsel bölünmeye bir de siyasal parçalanmayı eklemiştir. Harcamacı bakanlıkların farklı koalisyon ortaklarının denetiminde bulunduğu bir ortamda, bütçe disiplini sağlayacak merkezi bir eşgüdümün de zayıf kalacağı değerlendirilebilir.

1994 krizinin yapısal nedenlerinin tam olarak giderilememesi, izleyen yıllarda da kırılğanlıkların sürmesine yol açmıştır. Kasım 2000 likidite krizi ve 21 Şubat 2001'de Türk lirasının dalgalı kura bırakılmasıyla derinleşen "Kara Çarşamba" krizi, esasen 1990'lar boyunca biriken mali yönetim zaafının patlak vermesinden başka bir şey değildir. Bu yönüyle 1994 ile 2001 krizleri arasında doğrudan bir kurumsal süreklilik vardır; 2001'in ardından devreye giren Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve 2003'te kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1994'te açığa çıkan mali yönetim sorunlarına ancak yaklaşık bir on yıl sonra kurumsal bir yanıt üretebilmiştir.

5.2. Susurluk Olayı ve Denetim Mekanizmaları

Dönemin bir diğer önemli olayı, 3 Kasım 1996'da Balıkesir'in Susurluk ilçesinde meydana gelen trafik kazasıyla ortaya çıkmıştır. Kazada hayatını kaybedenler arasında bir emniyet yöneticisinin, bir milletvekilinin ve uzun süredir aranan bir kişinin bir arada bulunması, devlet-siyaset-suç ilişkilerine dair yoğun bir kamuoyu tartışmasını ateşlemiştir. Olay kısa sürede dönemin en önemli yönetsel ve siyasal tartışma konularından birine dönüşmüştür.

Olayın ardından Türkiye'de hesap verebilirlik ve denetim mekanizmaları çok sayıda koldan devreye girmiştir. Başbakanlık 19 Kasım 1996'da MİT Müsteşarlığı'ndan inceleme istemiş; aynı dönemde TBMM bünyesinde "Yasadışı Örgütlerin Devletle Olan Bağlantıları İle Susurluk'ta Meydana Gelen Kaza Olayının Arkasındaki İlişkilerin Aydınlığa Kavuşturulması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu" oluşturulmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nca yürütülen incelemenin raporu 6 Mart 1997'de Meclis Araştırma Komisyonu'na iletilmiştir. Buna ek olarak Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, kaza ile ilgili olarak hususi pasaport verilmesi konusunu inceleyen ayrı bir rapor düzenlemiş, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun sahte nüfus cüzdanı verilmesine ilişkin incelemesi de aynı süreçte gündeme gelmiştir (TBMM, 1997).

Yönetsel açıdan Susurluk olayının ortaya çıkardığı asıl sorun, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının biçimsel olarak pek çok koldan devreye girmesine rağmen, bütünlüklük bir sonuç üretememesidir.

5.3. 17 Ağustos 1999 Marmara Depremi ve Kriz Yönetimi

Dönemin en ağır olayı, 17 Ağustos 1999 tarihinde Marmara Bölgesi'nde meydana gelen 7,4 büyüklüğündeki depremdir. Resmî kayıtlara göre on yedi binin üzerinde insan hayatını kaybetmiş; iki yüz binin üzerinde kişi evsiz kalmıştır. Felaketin sanayi ve nüfus yoğunluğu yüksek bir bölgede gerçekleşmesi, onun yönetsel boyutunu daha da ağırlaştırmıştır.

Depremi ilk saatlerine ilişkin yaygın değerlendirmeler, kriz yönetiminin ciddi güçlüklerle karşılaştığını ortaya koymaktadır (Yazıcıoğlu ve Aktel, 2024). Merkezî yönetim ile afet bölgesi arasında sağlıklı bir iletişim ancak sabah saatlerinde kurulabilmiş; hatta hükümet yetkilileri birbirleriyle iletişimde dahi güçlük çekmiştir. Başbakanlık düzeyinde ilk kriz yönetim toplantısı saat 06:30 civarında yapılabilmiş; Yalova, Sakarya ve İzmit'in bazı ilçelerine resmî kurtarma ekiplerinin ulaşması ise ancak felaketin üçüncü gününden sonra mümkün olabilmektedir. Pek çok yerde devlet kurumlarından önce gönüllüler ve sivil toplum kuruluşları bölgeye ulaşmış; arama-kurtarma faaliyetlerinin önemli bir bölümü bu çevrelerce yürütülmüştür.

Felaketin ardından hızla mevzuat değişikliklerine gidilmiştir. 29 Ağustos 1999 tarihli ve 4452 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu ile hükümete olağanüstü yetkiler tanınmış; bu çerçevede yapı denetimi, zorunlu deprem sigortası ve afet sonrası yardım konularında bir dizi düzenleme çıkarılmıştır. Buna karşın merkezî bir afet yönetimi otoritesinin kurulması (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı/ AFAD, 2009) ve modern deprem yönetmeliğinin yenilenmesi gibi adımlar büyük ölçüde sonraki döneme kalmıştır. Deprem aynı zamanda kaçak ve denetimsiz yapılaşmanın yıkımı nasıl ağırlaştırdığını da bütün açıklığıyla ortaya koymuş, imar ve yapı denetimi alanındaki yönetsel boşluklar üzerine yoğun bir tartışma başlatmıştır.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışma, Türkiye’de 1990–2000 yılları arasında art arda kurulan kısa ömürlü koalisyon hükümetleri döneminde kamu yönetiminin karşılaştığı bürokratik krizleri ve yapısal sorunları, dönemi kendi yönetsel bağlamı içinde değerlendirecek incelemiştir.

Bu kapsamda, dönemin yönetsel tıkanıklıkları, yalnızca siyasal istikrarsızlığın ya da koalisyon hükümetlerinin yol açtığı kısa vadeli bir yan ürün değildir. Koalisyon yönetimlerinin doğası, sistemde zaten var olan tarihsel ve yapısal zayıflıkları hızla görünür kılmış ve derinleştirmiştir. Bu yönüyle koalisyonlar sorunları sadece yaratan değil, esas olarak onları açığa çıkarıp pekiştiren bir işlev görmüştür. Kanaatimizce 1990’lı yılları bir “kayıp on yıl” olarak nitelemek bu nedenle yeterli değildir. Söz konusu dönem, idari zaafaların en sert biçimde sınandığı ve sonraki yapısal dönüşümleri zorunlu kılan sancılı bir geçiş ve birikim evresi olarak okunmalıdır.

Dönemin belirgin kriz alanlarından biri, yoğun siyasal müdahaleye açık hâle gelen personel rejimidir. Bakanlıkların koalisyon ortakları arasında birer siyasal nüfuz alanı olarak paylaşılması, merkezî eşgüdümü zayıflatmış ve bürokraside farklı siyasal kültürlerin egemen olduğu parçalı bir yapı doğurmuştur. Siyasal rekabetin popülist eğilimlerle birleşmesi sonucunda kamu istihdamı, nüfus artışının çok ötesinde (yüzde 35,8) genişlemiş; erken emekliliği özendiren düzenlemelerle birlikte bu tablo, bütçe ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde telafisi güç, kronik bir mali yük bırakmıştır.

İdari reform çabaları açısından dönem, ikili bir karakter sergiler. Bir yanda, KAYA Projesi gibi kapsamlı tasarılar, parçalı hükümet yapılarının siyasal sahiplenme eksikliği nedeniyle olsa gerek, büyük ölçüde kâğıt üzerinde kalmıştır. Öte yanda ise aynı dönem, devletin ekonomik ve yönetsel rolünde

köklü bir dönüşümün ilk adımlarının atıldığı bir süreç olmuştur. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’nun çıkarılması ve başta BDDK olmak üzere bağımsız düzenleyici kurumların kurulması, Türkiye’de “düzenleyici devlet” modeline geçişin ilk somut işaretlerini vermiştir. Dönemin sonunda Helsinki Zirvesi’yle ivme kazanan AB üyelik süreci de izleyen yılların reform gündemine dışsal bir zemin kazandırmıştır.

Devletin yönetsel kapasitesinin sınırları, dönem boyunca yaşanan üç büyük krizde açıkça görünür hâle gelmiştir. 1994 ekonomik krizi, kamu mali yönetiminin sürdürülemez yapısını ortaya koymuş; 1996 Susurluk olayı, devlet aygıtı içindeki denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının işlevsizliğini göstermiş; 17 Ağustos 1999 Marmara depremi ise afet ve kriz yönetimi kapasitesindeki yetersizlikleri ve yapı denetimindeki boşlukları gözler önüne sermiştir. Bu krizler kurumsal zaafı tescil etmekle kalmamış, 2000’li yılların yasal ve kurumsal düzenlemelerine (5018 sayılı Kanun ile AFAD’ın kurulması gibi adımlara) zemin hazırlamıştır.

Son olarak, siyaset yazınında koalisyonların yönetsel sorunlar ürettiğine ilişkin tezlerin, Türkiye pratiğiyle büyük ölçüde örtüştüğünü belirtmek gerekir. Ne var ki dönemin tablosunu tamamlayan asıl olgu, bu sorunların kökeninin koalisyonların ötesinde, devletin yapısal mimarisinde yatmasıdır. Koalisyonların zayıf protokolleri ve dağınık karar alma süreçleri, var olan yapısal sorunları çözmesini engellemekle kalmamış, onları bir bakıma yerleşik hale getirmiştir. Bu çalışmanın kapsamı dışında kalmakla birlikte, tek tek koalisyon hükümetlerinin pratiklerine, yerel yönetim alanındaki dinamiklere ve 1960’lar ile 1970’lerdeki koalisyon deneyimleriyle yapılacak sistematik karşılaştırmalara odaklanacak sonraki çalışmalar, Türk kamu yönetiminin tarihsel evrimini anlamak bakımından bu çalışmanın bıraktığı boşlukları doldurabilir.

Kaynakça

- Akdoğan, A. A. (2004). Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 11–30.
- Ayman Güler, B. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ayman Güler, B. (2003). İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu). *Ankara Üniversitesi SBF GETA Tartışma Metinleri*, Özel Sayı, 50, 1–34.
- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 153–179.
- Boratav, K. (2003). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908–2002*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Bozlağan, R. (2003). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Börklüoğlu, L. (2019). *Tanzimattan Günümüze Türk Siyasal Hayatı*, Bursa: Dora Yayınları.
- Canman, D. (1992). Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 3–11.
- Diñçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*. Ankara: Başbakanlık.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11–23.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. (5. bs.) Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. (5. bs) İstanbul: Alfa Yayınları.
- Heper, M. (2012). *Türkiye’de Devlet Geleneği* (N.Soyarık, Çev.) Ankara: Doğu-Batı Yayınları.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Karaer, T. (1987). Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2), 25–46.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (Genişletilmiş 4. bs). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Lijphart, A. (2016). *Demokrasi modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri Ve Performansları* (G. Ayas ve U. U. Bulsun, Çev.; 2. bs.). İstanbul: İthaki Yayınları

- Müller, W. C. ve Strom, K. (Ed.) (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Öktem, M. K. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85–105.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (2. bs). Oxford: Oxford University Press.
- Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- TBMM (1997). *Yasadışı Örgütlerin Devletle Olan Bağlantıları İle Susurluk'ta Meydana Gelen Kaza Olayının Arkasındaki İlişkilerin Aydınlatma Kavuşturulması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu*. Ankara: TBMM Tutanak Müdürlüğü.
- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu)*. (2. bs). Ankara: TODAİE Yayınları.
- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Projesi)*. Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 238.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- Usta, S. ve Bilici, G. (2022). 1980–2000 Arası Dönemde Türk Kamu Yönetiminde Değişime Zemin Hazırlayan Faktörler. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 5(5), 357–364.
- Yazıcıoğlu, M. N. ve Aktel, M. (2024). 1999 Marmara Depremi'nin Türk Kriz Yönetimine Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 15(44), 1476–1492.

Reformlar ve AB Süreci: Kamu Yönetiminde Modernleşme ve Kurumsal Dönüşüm (2000-2016)

Zekerya Çavuş¹

Özet

2000-2016 dönemi, Türkiye’de kamu yönetimi tarihinde önemli modernleşme ve kurumsal dönüşüm çabalarının yaşandığı bir evredir. Bu bölüm, özellikle Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci bağlamında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarını incelemektedir. Reformlar, merkeziyetçi idari yapıdan daha katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve verimli bir yönetime geçişi hedeflemiştir. Bu süreçte Yeni Kamu Yönetimi (YKY) paradigması ile Avrupaileşme dinamikleri belirleyici rol oynamıştır. AB’nin Kopenhag kriterleri ve müktesebatı (acquis communautaire) Türkiye’nin reform gündemini büyük ölçüde şekillendirmiştir. Helsinki Zirvesi (1999) sonrası başlayan adaylık süreci, sekiz harmonizasyon paketini, 2001 ve 2004 anayasal değişikliklerini ve birçok yasal düzenlemeyi tetiklemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama ve performans yönetimi getirilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu ile yerinden yönetim ve bölgesel kalkınma güçlendirilmiştir. e-Devlet Kapısı, MERNİS ve UYAP gibi dijital uygulamalar ise kamu hizmetlerinde bürokrasiyi azaltmış ve vatandaş odaklı hizmet anlayışını yerleştirmiştir.

Teorik açıdan bölüm, Avrupaileşme literatüründeki “uyum baskısı” ve “kurumsal uyumsuzluk” kavramlarını YKY’nin temel ilkeleriyle birleştirerek analiz etmektedir. Reformların 2002-2007 arasındaki “altın Çağ”nda temel haklar, sivil-asker ilişkileri ve yerel yönetimler alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak 2008 küresel finans krizi, Gezi olayları ve AB-Türkiye ilişkilerindeki gerilimler reform ivmesini yavaşlatmıştır. Bu dönemde recentralization eğilimleri artmış, “seçici Avrupaileşme” olgusu belirginleşmiştir.

2000-2016 reformları Türkiye’nin idari kapasitesini güçlendirmiş ve demokratikleşme sürecine katkı sunmuştur. Bununla birlikte siyasi ve yapısal

1 Doktora Öğrencisi, Bitlis Eren Üniversitesi, Bitlis, Türkiye, zekeriya.7993@gmail.com, Orcid: 0009-0005-4666-0703

engeller nedeniyle tam kurumsal dönüşüm sınırlı kalmıştır. Bu deneyim, kamu yönetimi reformlarının başarısının güçlü siyasi irade, idari kapasite ve sürdürülebilir dış desteğe bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Reformlar, realist ve Avrupaileşme perspektiflerinden değerlendirildiğinde hem ulusal çıkarlara hem de yönetim standartlarına katkı sağlamıştır. Bu dönem, gelecekteki reformlar için önemli dersler içermektedir. Dijitalleşme, yerinden yönetim ve iyi yönetim ilkelerinin derinleştirilmesi, Türkiye'nin daha etkin ve vatandaş odaklı bir kamu yönetimi oluşturmaya açısından kritik öneme sahiptir.

Giriş

2000-2016 dönemi, Türkiye'nin kamu yönetimi tarihinde köklü modernleşme ve kurumsal dönüşüm çabalarının yoğunlaştığı bir evre olarak öne çıkmaktadır. Bu yıllar, hem küresel Yeni Kamu Yönetimi (YKY) paradigmalarının yaygınlaştığı hem de Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerinin en dinamik olduğu bir bağlama denk gelmiştir. 2001 ekonomik krizi, yapısal uyum programlarını tetiklemiş; AB üyelik perspektifi ise reform gündemini belirleyen temel dış etken haline gelmiştir. Helsinki Zirvesi (1999) sonrasında başlayan adaylık süreci, Kopenhag siyasi kriterleri (demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarının korunması) ile idari kriterleri (etkin idari kapasite ve müktesebata uyum) üzerinden Türkiye'ye kapsamlı bir dönüşüm baskısı yaratmıştır.

Türkiye'nin kamu yönetimi geleneği, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan güçlü merkezîyetçi yapı ve Cumhuriyet'in erken dönemlerinde kurumsallaşan hiyerarşik, kurallara dayalı bürokratik model üzerine inşa edilmiştir. Bu yapı, uzun yıllar boyunca istikrar sağlasa da, 1980'lerden itibaren artan küreselleşme, neoliberal politikalar ve demokratikleşme talepleri karşısında verimsizlik, katılık ve hesap verebilirlik eksikliği eleştirilerine maruz kalmıştır. 1990'ların koalisyon hükümetleri döneminde reform girişimleri sınırlı kalmış; 2001 krizi ise acil eylem planları ve uluslararası finansal kurumların (IMF, Dünya Bankası) etkileriyle daha sistematik değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda AB süreci, reformlara hem meşruiyet hem de ivme kazandırmıştır.

2002-2004 yılları arasında yaşanan "reform altın çağı", sekiz harmonizasyon paketinin kabulü ve anayasal değişikliklerle (özellikle 2001 ve 2004 düzenlemeleri) simgelenmektedir. Bu paketler, temel hak ve özgürlükler, sivil-asker ilişkileri ve idari şeffaflık alanlarında önemli adımlar atmış; kamu yönetimi özelinde ise yasal altyapıyı güçlendirmiştir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması ve yerel yönetimleri yeniden yapılandıran kanunlar (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) bu dönemin

başlıca çıktıları arasındadır. Bu düzenlemeler, merkezîyetçi idareden yerinden yönetime, performansa dayalı bütçelemeden dijital dönüşüme uzanan geniş bir yelpazeyi kapsamıştır.

Teorik açıdan bakıldığında, bu süreç Avrupaileşme literatüründe “dış teşvik” (conditionality) ve “sosyalizasyon” mekanizmaları üzerinden açıklanmaktadır. AB normlarının ulusal kurumlara yayılması, sadece yasal uyumla sınırlı kalmamış; idari kapasite inşası, şeffaflık, katılımcılık ve iyi yönetim ilkelerinin içselleştirilmesini de hedeflemiştir. SIGMA gibi AB-OECD destekli programlar, Türkiye’nin reform ilerlemesini izlemiş ve kapasite geliştirme önerileri sunmuştur. Reformlar, aynı zamanda YKY’nin temel unsurlarını (stratejik planlama, performans yönetimi, desentralizasyon ve vatandaş odaklı hizmet sunumu) benimsemiştir.

Ancak reform süreci homojen bir ilerleme göstermemiştir. 2008 küresel finansal krizi, 2013 Gezi olayları ve sonrasında AB-Türkiye ilişkilerindeki gerilimler momentumu yavaşlatmıştır. 2010’ların ortalarından itibaren siyasi dinamikler, reformların sürdürülebilirliğini etkilemiş; bazı alanlarda kısmi ilerlemeler devam etse de genel dönüşüm derinleşmemiştir. Bu bağlamda, dönemin reformları hem başarıları hem de sınırlılıklarıyla değerlendirilmelidir.

Bu kitap bölümü, reformların tarihsel arka planını, AB’nin rolünü, ana yasal ve kurumsal değişiklikleri, yerel yönetimler ile bölgesel kalkınma ajanslarını, e-devlet uygulamalarını, insan kaynakları ve performans yönetimini, 2008 sonrası gelişmeleri ve genel değerlendirmeyi ele almaktadır. Analiz, Avrupaileşme perspektifini realist yaklaşımlarla bütünleştirerek reformların ulusal çıkarlar, idari kapasite ve demokratikleşme üzerindeki etkisini incelemektedir. Reformların nihai amacı, vatandaş odaklı, hesap verebilir, etkin ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Bu çerçevede bölüm, teorik tartışmalardan ampirik vaka analizlerine ve eleştirel değerlendirmeye uzanan sistematik bir yapı izlemektedir.

1. Avrupaileşme, Yeni Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetimi Reformları

Kamu yönetimi disiplini, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren küresel ölçekte derin paradigmatik dönüşümler yaşamıştır. Bu dönüşümlerin en belirgin unsurları arasında, geleneksel Weberyen bürokratik modelden Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımına geçiş ile Avrupa Birliği (AB) entegrasyon süreçleriyle yakından ilişkili Avrupaileşme dinamikleri yer almaktadır. Türkiye bağlamında bu iki kavram, özellikle 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimi reformlarının temelini oluşturmuştur.

1.1. Avrupaileşme Kavramı ve Teorik Temelleri

Avrupaileşme (Europeanization) AB normlarının, politikalarının ve kurumsal düzenlemelerinin ulusal düzeyde yarattığı değişim sürecini ifade etmektedir. Radaelli'ye göre Avrupaileşme, "AB politika sürecinde tanımlanan ve konsolide edilen formel ve informal kurallar, prosedürler, politika paradigmaları, stiller, 'iş yapma biçimleri' ile paylaşılan inançlar ve normların inşası, yayılması ve kurumsallaşması süreçleri" olarak tanımlanmaktadır (Radaelli, 2003, s. 30). Bu süreç, özellikle aday ülkelerde üstten aşağı (top-down) bir etki yaratmakta ve uyum baskıları (adaptational pressures) üretmektedir. Börzel'in "misfit" modeli, Avrupa düzeyindeki kurallar ile ulusal yapılar arasındaki kurumsal uyumsuzluğun (institutional misfit) değişimi tetiklediğini vurgulamaktadır. Bu uyumsuzluk, sosyalizasyon ve öğrenme mekanizmaları aracılığıyla aşamalı kurumsal değişime yol açmaktadır (Börzel, 1999, s. 574-575; Börzel ve Risse, 2000, s. 5).

Avrupaileşme literatüründe üç temel yaklaşım öne çıkmaktadır:

- (1) Kurumsalcı perspektif, uyum sürecini kurumların aracılık rolü üzerinden açıklamaktadır.
- (2) Sosyalizasyon yaklaşımı, normların içselleştirilmesine odaklanmaktadır.
- (3) İki yönlü etkileşim modeli ise aday ülkelerin de AB'ye etki edebileceğini belirtmekle birlikte, asimetrik güç ilişkisi nedeniyle Türkiye gibi aday ülkelerde üstten aşağı baskının baskın olduğunu kabul etmektedir (Grabbe, 2003, s. 309-310).

Türkiye'de Avrupaileşme süreci, 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında ivme kazanmış ve Kopenhag Kriterleri'ne uyum kapsamında anayasal ve idari reform paketlerini tetiklemiştir. Çelenk, bu süreci kurumsal değişim bağlamında analiz etmekte ve AB'nin idari reform üzerindeki etkisinin, merkezîyetçi Türk idari geleneği ile yerel aktörler arasındaki güç dengesini önemli ölçüde değiştirdiğini belirtmektedir (Çelenk, 2009, s. 41-42).

Türkiye bağlamında Avrupaileşme, kamu yönetiminde hem yasal hem de yapısal uyumu zorunlu kılmıştır. AB İlerleme Raporları, Türk kamu idaresinin Avrupa İdari Alanı'na (European Administrative Space - EAS) entegrasyonunu talep etmiş; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve etkinlik ilkelerini ön plana çıkarmıştır. Demir'e göre, 2000'li yıllardan itibaren Türk kamu yönetimi büyük ölçüde Avrupaileşme üzerinden dönüştürülmüş, ancak bu süreç post-NPM eğilimlerle de iç içe geçmiştir (Demir, 2021, s. 63-65). Bu doğrultuda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu stratejik planlama ve performans denetimi mekanizmalarını getirerek EAS standartlarına önemli ölçüde yaklaşmıştır.

Avrupaileşmenin Türkiye’deki uygulamaları konusunda literatürde önemli sınırlılıklar da tartışılmaktadır. Merkezîyetçi devlet geleneği ve siyasi irade değişiklikleri, tam uyumu engellemiş; reformlarda “seçici Avrupaileşme” (selective Europeanization) olgusu sıkça gözlemlenmiştir. Koçak, AB sürecinin Türk kamu yönetimini demokratikleştirme ve verimleştirme potansiyelini vurgulamakla birlikte, asimetrik ilişkinin tam üyelik perspektifini zorunlu kıldığını belirtmektedir (Koçak, 2009, s. 1-3). Bu çerçevede Avrupaileşme, yalnızca bir dışsal baskı mekanizması olmanın ötesinde, ulusal modernleşme projesinin önemli bir uzantısı olarak da işlev görmüştür.

1.1.Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Yaklaşımı

Yeni Kamu Yönetimi, 1980’lerden itibaren neoliberal eğilimlerle ortaya çıkan ve kamu sektörünü özel sektör yönetim teknikleriyle yeniden yapılandırmayı hedefleyen bir paradigmadır. Özer, YKY’yi “etkin, ekonomik ve verimli kamu hizmeti sunumu” odaklı bir yaklaşım olarak tanımlamakta ve geleneksel Weberyen bürokrasinin katılığını eleştirmektedir (Özer, 2005, s. 3-5). Temel ilkeleri arasında devletin küçültülmesi (downsizing), özerk ajanslaşma (agencification), performans yönetimi, müşteri odaklılık, rekabet, özelleştirme ve şeffaflık yer almaktadır (Özer, 2005, s. 10). YKY, kamu yönetimini klasik “yönetim” (management) anlayışından “yönetişim” (governance) perspektifine taşımıştır.

YKY’nin teorik temelleri, kamu tercihi teorisi (public choice theory) ve Yeni Sağ (New Right) ideolojisine dayanmaktadır. Kamu sektörünün yapısal verimsizliğini vurgulayan bu yaklaşım, piyasa mekanizmalarını (market-type mechanisms) kamu alanına uyarlamıştır. Pollitt ve Bouckaert, YKY reformlarını Anglo-Sakson ülkelerde (İngiltere, Yeni Zelanda) öncü örneklerle açıklamakta ve kıtasal Avrupa’da daha ılımlı bir uygulama biçimi gözlemlendiğini belirtmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 8-10). Türkiye’de YKY yaklaşımı, 2000’li yıllarda AB entegrasyon süreciyle birleşerek ivme kazanmıştır. Dinçer ve Yılmaz’ın “Değişim İçin Yönetimde Değişim” başlıklı raporu (2003), NPM ilkelerini doğrudan benimsemiş ve stratejik yönetim vurgusu yapmıştır (Demir, 2021, s. 66).

YKY’ye yönelik eleştiriler akademik literatürde önemli bir yer tutmaktadır. Eleştirmenler, kamu hizmetlerinin ticarileşmesinin eşitlik ve kamu yararı ilkelerini zedelediğini, kısa vadeli performans odaklılığın ise uzun vadeli stratejik hedefleri ihmal ettiğini savunmaktadır (Özer, 2022 s.235). Post-NPM yaklaşımlar (Neo-Weberyen Devlet, Yeni Kamu Yönetişimi), YKY’nin aşırılıklarını dengeleyerek yönetişim ve değer temelli yönetim anlayışına vurgu yapmaktadır. Türkiye’de bu geçiş süreci, başkanlık sistemiyle birlikte gözlenen

recentralization eğilimleriyle önemli çelişkiler barındırmaktadır (Demir, 2021, s. 70-75).

1.2. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Avrupaileşme ve YKY Etkileşimi

Türkiye’de kamu yönetimi reformları, Tanzimat döneminden Cumhuriyet’e uzanan köklü bir modernleşme mirasına dayanmakla birlikte, asıl ivmesini 2000’li yıllarda Avrupaileşme ve YKY dinamiklerinin kesişiminde kazanmıştır. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama mekanizmalarını getirerek YKY’nin temel taşlarından birini oluşturmuştur (Demir, 2021, s. 66). Aynı dönemde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ise şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini güçlendirmiştir. Bu reformlar, AB uyum paketleriyle yakından paralellik göstermektedir.

Yerel yönetim reformları da bu dönemde kritik bir rol oynamıştır. 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu, yerelleşme ve katılımcılık boyutlarını güçlendirmiştir. Çelenk, bu düzenlemeleri Avrupaileşmenin merkezîyet-yerellik dengesini dönüştürdüğünün somut kanıtı olarak değerlendirmektedir (Çelenk, 2009, s. 50-55). Bununla birlikte, 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile metropolitan belediyelerin sayısının artırılması, recentralization yönündeki eleştirileri beraberinde getirmiştir. Demir, reformların NPM paradigmasından post-NPM yaklaşımlarına doğru evrildiğini ve entegrasyon odaklı bir idari yapıya yöneldiğini vurgulamaktadır (Demir, 2021, s. 78-80).

Kamu personel rejiminde de belirgin değişiklikler yaşanmıştır. Performans yönetimi ve esnek istihdam modelleri YKY ilkelerini yansıtırken, AB süreci etik kurullar ve e-Devlet uygulamaları gibi dijital dönüşüm araçlarını teşvik etmiştir. Lamba, Türkiye’deki reformların genel gerekçelerini YKY perspektifinden inceleyerek verimlilik arayışını öne çıkarmaktadır (Lamba, 2014 s.147). Özer ise paradigma değişimini analiz ederek, YKY sonrası Neo-Weberyen eğilimlerin Türkiye’de sınırlı kaldığını savunmaktadır (Özer, 2022 s.223).

Reformların sonuçları genel olarak karmaşık bir tablo çizmektedir. Olumlu gelişmeler arasında kamu hizmet kalitesinin yükselmesi, dijitalleşme (e-Devlet Kapısı) ve sivil toplum katılımının artması yer alırken; bürokratik direnç, siyasi merkezileşme ve uygulama tutarsızlıkları gibi sorunlar da dikkat çekmektedir. Koçak, AB sürecinin idari kapasiteyi güçlendirdiğini ancak tam üyelik perspektifinin zayıflamasının reform ivmesini azalttığını belirtmektedir (Koçak, 2009, s. 15-20). Güncel dönemde başkanlık sistemiyle birlikte reformlar

“etkin devlet” modeline yönelmiş; bu durum Avrupaileşme ile post-NPM yaklaşımlarının bir sentezini temsil etmektedir.

1.3. Sentez ve Türkiye Bağlamındaki Teorik Çıkarımlar

Avrupaileşme ve Yeni Kamu Yönetimi, Türkiye’de kamu yönetimi reformlarını şekillendiren iki temel eksen niteliğindedir. Avrupaileşme dışsal uyum baskısı yaratırken, YKY içsel verimlilik ve etkinlik arayışını sağlamaktadır. Bu etkileşim, geleneksel bürokrasi unsurları ile piyasa odaklı mekanizmaların ve AB normlarının iç içe geçtiği “hibrit” bir idari model ortaya çıkarmıştır. Demir’in ifadesiyle reformlar, “dış aktörler (AB), küresel trendler ve iç siyasi gelişmeler” in etkileşiminden doğmaktadır (Demir, 2021, s. 63).

Teorik açıdan süreç, Börzel’in misfit modeliyle açıklanabilir: AB normları ile Türk idari yapısı arasındaki uyumsuzluk (merkeziyetçilik karşısında subsidiarity ilkesi), adaptasyon baskısı yaratmıştır. Ancak aktör tercihleri ve kurumsal miras, değişimin niteliğini ve derecesini belirlemede kritik rol oynamıştır (Çelenk, 2009, s. 45). YKY eleştirileri ışığında Türkiye’de kamu yararı kavramının dönüşümü dikkat çekicidir; NPM ile “müşteri” odaklılık ön plana çıkmış, post-NPM döneminde ise “katılımcı yönetim” vurgusu güçlenmiştir.

2. Türkiye’nin AB Uyum Paketleri ve Yasal Reformlar (2001-2007)

Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) ile ilişkileri, 1963 Ankara Anlaşması’ndan itibaren evrilmiş, ancak 1999 Helsinki Zirvesi ile yeni bir ivme kazanmıştır. Bu zirvede Türkiye’nin aday ülke statüsünün teyit edilmesi, Kopenhag Siyasi Kriterleri’ne uyum sürecini hızlandırmış ve kapsamlı anayasal ile yasal reformları tetiklemiştir. 2001-2007 döneminde gerçekleştirilen AB Uyum Paketleri, temel hak ve özgürlükler, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve sivil-asker ilişkileri gibi alanlarda önemli dönüşümlere yol açmıştır. Bu reformlar, yalnızca AB müktesebatına uyumu değil, aynı zamanda Türkiye’nin iç hukuk sistemini uluslararası standartlara yaklaştırmayı hedeflemiştir (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007a; Efe ve Han, 2007, s. 152).

1999 Helsinki Zirvesi, Türkiye-AB ilişkilerinde dönüm noktasıdır. Zirve kararı uyarınca hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi (8 Mart 2001) ve buna paralel Ulusal Program (19 Mart 2001), siyasi kriterler önceliğinde yasal reformları zorunlu kılmıştır. 3 Ekim 2001 tarihli Anayasa değişiklikleri (4709 sayılı Kanun), bu sürecin temelini oluşturmuştur. Anayasanın yaklaşık üçte birini kapsayan bu değişiklikler, düşünce ve ifade özgürlüğü, işkence yasağı, kişi hürriyeti, özel hayatın gizliliği, dernek kurma özgürlüğü ve kadın-erkek eşitliği gibi alanlarda güvenceleri artırmıştır. Genel sınırlama sebepleri kaldırılarak, her

hakkın özel sınırlama sebepleri getirilmiş; Anayasa'nın 90. maddesi uluslararası insan hakları sözleşmelerinin üstünlüğünü vurgulamıştır (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007a, s. 3-4).

Bu anayasal çerçeve, uyum yasa paketleriyle somutlaştırılmıştır. 2002-2004 arasında sekiz paket kabul edilmiş, dokuzuncu reform paketi ise 2006'da açıklanmıştır. Toplamda 53 yasanın 218 maddesi değiştirilmiş; yeni Türk Medeni Kanunu (4721 sayılı, 1 Ocak 2002) gibi temel yasalar yenilenmiştir.

2.1. Birinci ve İkinci Uyum Paketleri (2002)

Birinci Uyum Paketi (4744 sayılı Kanun, 19 Şubat 2002), ifade özgürlüğünü genişletmiş ve gözaltı sürelerini Avrupa standartlarına indirmiştir. Türk Ceza Kanunu (TCK) m. 159'da tahkir cezaları 1-6 yıldan 1-3 yıla düşürülmüş; m. 312'de "kamu düzeni için tehlikeli olma" unsuru eklenerek suç unsuru daraltılmıştır. Terörle Mücadele Kanunu (TMK) m. 7 ve 8'de propaganda sınırlamaları hafifletilmiş; Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) Kanunu ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (CMUK) ile gözaltı süreleri 7 günden 4 güne indirilmiş, avukat görüşmesi hakkı genişletilmiştir (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007b, s. 55).

İkinci Uyum Paketi (4748 sayılı Kanun, 9 Nisan 2002), Basın Kanunu, Siyasi Partiler Kanunu, Dernekler Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu ile Jandarma ve İl İdaresi Kanunlarında değişiklikler getirmiştir. Basın özgürlüğü güçlendirilmiş, dernekleşme ve toplantı hakları kolaylaştırılmış; siyasi partilerin kapatılması zorlaştırılmıştır. Bu paketler, Kopenhag kriterlerinin acil gereksinimlerine odaklanmıştır (Efe ve Han, 2007, s. 160-162).

2.2.Üçüncü ve Dördüncü Paketler: Ölüm Cezası ve Kültürel Haklar

Üçüncü Uyum Paketi (4771 sayılı Kanun, 3 Ağustos 2002), ölüm cezasını savaş ve yakın savaş tehdidi dışında kaldırmış; farklı dil ve lehçelerde yayın ve öğrenim önündeki engelleri kaldırmış; cemaat vakıflarının taşınmaz edinimini liberalleştirmiştir. Yargılamanın yenilenmesi (AİHM kararları ışığında) mümkün kılınmış; göçmen kaçakçılığı TCK'ya eklenmiştir (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007b, s. 58-60).

Dördüncü Uyum Paketi (2 Ocak 2003), işkenceyle mücadele, ifade ve dernek özgürlüğünü güçlendirmiş; Siyasi Partiler Kanunu Anayasa ile uyumlu hale getirilmiş; vakıflar Kanunu'nda gayrimüslim cemaatlere kolaylıklar sağlanmıştır. Bu paketler, sivil toplumun güçlenmesine katkı sunmuştur (Özdemir ve Çiftlikçi, 2015, s. 133).

2.3. Beşinci ve Altıncı Paketler: Yargı ve İfade Özgürlüğü

Beşinci Uyum Paketi (23 Ocak 2003), AİHM kararları doğrultusunda yargılamanın yenilenmesini genişletmiş; Dernekler Kanunu'nda ek düzenlemeler yapmıştır.

Altıncı Uyum Paketi (19 Temmuz 2003), düşünce ve ifade özgürlüğünü daha da genişletmiş; yaşam hakkını korumuş; kişi güvenliği ve AİHM kararlarını güçlendirmiştir. TMK m. 8 yürürlükten kaldırılmış; radyo-televizyon yayınlarında dil özgürlüğü desteklenmiştir (Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007a, s. 6-7).

2.4. Yedinci ve Sekizinci Paketler: Sivilleşme ve Çocuk Hakları

Yedinci Uyum Paketi (30 Temmuz 2003), askeri mahkemelerin sivil yetkilerini daraltmış; kamu harcamalarında şeffaflığı artırmış; 18 yaş altı herkesi çocuk saymış; dernek ve toplantı özgürlüklerini genişletmiştir.

Sekizinci Uyum Paketi (14 Temmuz 2004), kültürel haklar ve yürütme işlevselliğini güçlendirmiştir. Bu paketlerle sivil-asker ilişkilerinde sivilleşme ilerlemiş; kadın-erkek eşitliği ve çocuk hakları alanında önemli adımlar atılmıştır (Efe ve Han, 2007, s. 168-169).

2.5. Dokuzuncu Reform Paketi ve Genel Değerlendirme (2006-2007)

9.Reform Paketi (12 Nisan 2006), önceki reformları pekiştirmiş; idari ve yasal uyumu derinleştirmiştir. 2001-2007 reformları, insan hakları standartlarını AB ve Avrupa Konseyi normlarına yaklaştırmış; ifade, örgütlenme, adil yargılanma ve mülkiyet haklarında ilerleme sağlamıştır. Yeni TCK (5237 sayılı, 2005) ve CMK gibi temel kanunlar da bu süreçte yenilenmiştir.

Reformların katkıları tartışılmazdır: İşkence iddiaları azalmış, kültürel haklar tanınmış, demokrasi kurumları güçlenmiştir. Ancak uygulama eksiklikleri, yapısal sorunlar ve pratikteki yetersizlikler eleştirilmiştir. Örneğin, bazı özgürlüklerde mevzuat uyumu sağlanmış olsa da idari kapasite ve yargı bağımsızlığı tam olarak geliştirilememiştir (Efe ve Han, 2007, s. 172-173).

3. Kurumsal Dönüşümler: Yerel Yönetimler, Bölgesel Kalkınma ve e-Devlet

2000'li yılların başında Türkiye'de kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen kurumsal dönüşümler, Avrupa Birliği (AB) uyum süreciyle yakından ilişkilidir. Bu dönemde yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve e-devlet uygulamaları, merkeziyetçi yapının yumuşatılması, yerinden yönetim ilkelerinin güçlendirilmesi

ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amacıyla önemli reformlara tabi tutulmuştur. Bu dönüşümler, hem idari verimliliği artırmayı hem de Kopenhag siyasi kriterleri doğrultusunda demokratikleşme ve iyi yönetim standartlarına uyumu hedeflemiştir (Eryılmaz ve Tuncer, 2013, s. 165-167).

3.1. Yerel Yönetimler Reformu

Türkiye’de yerel yönetimler reformu, 2000’li yıllarda hız kazanmış ve özellikle 2004-2005 yıllarında çıkarılan temel kanunlarla somutlaşmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), bu sürecin temel taşlarını oluşturur. Bu kanunlar, belediyelerin ölçeklerini büyütmüş, yetki ve sorumluluklarını genişletmiş, idari ve mali özerkliği yasal güvence altına almıştır (Urhan, 2007, s. 91-95).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye kuruluş nüfus kriterini 2.000’den 5.000’e çıkarmış, iç içe geçmiş küçük belediyelerin oluşumunu engellemiş ve hizmetlerin etkinliğini artırmayı amaçlamıştır. Büyükşehir belediyelerinde ise sınırlar genişletilerek metropoliten yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu reformlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na (AYYÖŞ) uyum açısından da önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir. Vesayet denetimi hafifletilmiş, belediye meclisi kararlarının mülki idare onayı büyük ölçüde kaldırılmıştır (Dursun, 2007, s. 362-398; Köseoğlu, 2018, s. 153-154).

Reformların bir diğer boyutu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin mali kaynaklarını güçlendirmeyi, katılımcı demokrasiyi teşvik etmeyi ve kamu hizmetlerinde yerinden yönetim ilkesini ön plana çıkarmayı hedeflemiştir. Ancak uygulama aşamasında mali özerklik sınırlılıkları ve merkezi denetimin devamı eleştirilmiştir (Urhan, 2007, s. 90).

2012’de çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulması ve köylerin mahalle statüsüne dönüştürülmesi, reform sürecinin devamı niteliğindedir. Bu değişiklik, hizmet bütünlüğünü artırmış ancak kırsal alanlarda yerel katılım ve kimlik sorunlarını da beraberinde getirmiştir (Yılmaz, 2018, s. 26). Yerel yönetim reformları genel olarak, yeni kamu yönetimi anlayışının (governance) Türkiye’deki yansıması olarak görülmektedir. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkinlik ilkeleri ön plana çıkmıştır.

3.2. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları

Bölgesel kalkınma politikaları, AB uyum sürecinde Türkiye’nin öncelikli alanlarından biri olmuştur. 2006’da kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 26 Bölgesel Kalkınma Ajansı (BKA) kurulmuştur. Bu ajanslar, bölgeler arası

gelişmişlik farklarını azaltmayı, yerel potansiyeli harekete geçirmeyi ve AB yapısal fonlarından yararlanmayı amaçlamaktadır (Eryılmaz ve Tuncer, 2013, s. 167-170).

AB'nin bölgesel politikaları, 1974'te Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasıyla ivme kazanmıştır. Türkiye'de BKA'lar, bu modelden esinlenerek, kamu-özel sektör-STK işbirliğini teşvik eden bir yapıya kavuşturulmuştur. Ajanslar, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) düzeyinde faaliyet göstererek bölgesel planlama ve proje destekleme rollerini üstlenmiştir (Tutar ve Demiral, 2007, s. 65-67).

Eryılmaz ve Tuncer (2013), BKA'ların AB entegrasyon sürecindeki rolünü vurgulayarak, bu kurumların bölgeler arası dengesizlikleri gidermede kritik olduğunu belirtmektedir. Ajanslar, stratejik planlar hazırlamış, KOBİ'leri desteklemiş ve yenilikçiliği teşvik etmiştir. Ancak merkezi denetimin ağırlığı ve kaynak yetersizliği gibi sorunlar, etkinliklerini sınırlamıştır (Eryılmaz ve Tuncer, 2013, s. 178-189).

Bölgesel kalkınma ajansları, sürdürülebilir kalkınma ve rekabetçilik odaklı yaklaşımlarla ulusal kalkınma planlarına entegre edilmiştir. 2000-2016 döneminde AB uyum paketleri ve Katılım Ortaklığı Belgesi, bu alandaki reformları doğrudan etkilemiştir. Ajanslar, yerel aktörlerin katılımıyla tabandan tavana kalkınma modelini benimsemiştir (Akkuş, 2024, s. 162-165).

3.3. e-Devlet Uygulamaları ve Dönüşüm

e-Devlet, Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının dijital boyutunu temsil eder. 2000'li yılların başında başlatılan e-Dönüşüm Türkiye Projesi, MERNİS, UYAP, TAKBİS gibi sistemlerle altyapıyı güçlendirmiştir. 2008'de hizmete giren e-Devlet Kapısı (turkiye.gov.tr), tek duraklı hizmet portalı olarak kamu hizmetlerini vatandaşlara sunmaktadır (Duman ve Aktel, 2021, s. 624). e-Devlet Kapısı'nın kurulması ve işletilmesi görevi, 2006 Bakanlar Kurulu Kararı ile Ulaştırma Bakanlığı'na, teknik altyapı açısından Türksat A.Ş.'ye verilmiştir. Portal, 2008'den itibaren hızla büyümüş, binlerce hizmeti entegre etmiştir. Kullanıcı sayısı milyonlara ulaşmış, hizmet memnuniyeti yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir (Demirhan, 2014, s. 237). e-Devlet uygulamaları, şeffaflık, hız ve yolsuzlukla mücadele açısından önemli katkı sağlamıştır. Kamu kurumları arası entegrasyon (MERNİS, Adres Kayıt Sistemi vb.) sayesinde bürokrasi azaltılmış, vatandaş odaklı hizmet anlayışı yerleşmiştir (Duman ve Aktel, 2021, s. 630-635).

AB uyum sürecinde e-devlet, idari kapasiteyi güçlendiren bir araç olarak görülmüştür. Bilgi toplumu stratejileriyle entegre edilen bu dönüşüm, yerel yönetimlerde de e-belediye uygulamalarını yaygınlaştırmıştır. 2000-2016

döneminde yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve e-devlet alanlarındaki kurumsal dönüşümler, Türkiye'nin idari yapısını modernleştirmiştir. Bu reformlar, AB müktesebatına uyum, yerinden yönetim, verimlilik ve dijitalleşme ilkelerini bir araya getirmiştir. Yerel yönetim reformları özerkliği artırırken, BKA'lar bölgesel dengesizliği hedeflemiş, e-Devlet ise hizmet sunumunu dönüştürmüştür (Eryılmaz ve Tuncer, 2013, s. 185; Duman ve Aktel, 2021, s. 640). Ancak uygulamada merkezîyetçi eğilimlerin devamı, mali kaynak yetersizliği ve koordinasyon sorunları gibi zorluklar yaşanmıştır. Gelecekte, bu dönüşümlerin sürdürülebilirliği, dijital altyapının güçlendirilmesi ve yerel kapasite geliştirme ile sağlanabilecektir (Köseoğlu, 2018; Akkuş, 2024, s. 167). Bu reformlar, Türkiye'nin demokratikleşme ve kalkınma sürecinde kritik rol oynamış, kamu yönetimini daha etkin, katılımcı ve vatandaş odaklı hale getirmiştir.

4. 2008-2016 Dönemi: Krizler, Yavaşlama ve Miras

2008-2016 dönemi, Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının ivme kaybettiği, küresel ve ulusal krizlerin reform gündemini şekillendirdiği ve AB sürecinin yavaşlamasıyla birlikte merkezîleşme eğilimlerinin yeniden güçlendiği bir evredir. 2001 krizi sonrası ve 2002-2007 arasındaki reform dalgasının ardından, 2008 küresel finansal krizi reformların uygulanmasını olumsuz etkilemiş; iç siyasi gelişmeler ise AB uyum sürecini sekteye uğratmıştır. Bu dönemde, önceki yıllarda kabul edilen yasal düzenlemelerin (örneğin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetim kanunları) uygulaması kısmi ilerleme gösterse de, yeni bütüncül reform girişimleri sınırlı kalmıştır (Çevikbaş, 2011, s. 45-52; Övgün, 2016, s. 159-165).

2008 küresel ekonomik krizi, Türkiye'de kamu mali disiplini ve reform kapasitesini zorlamıştır. IMF ve Dünya Bankası etkileriyle başlayan yapısal uyum çabaları, kriz nedeniyle önceliklerin değişmesine yol açmıştır. Kamu harcamalarının kontrolü ve verimlilik artışı ön plana çıksa da, desentralizasyon ve performans yönetimi gibi YKY unsurlarının derinleştirilmesi ertelenmiştir. European Commission'un ilerleme raporları, bu dönemde kamu yönetiminde "sınırlı ilerleme" kaydedildiğini vurgulamıştır (European Commission, 2008, s. 12-15; European Commission, 2010, s. 18-22). SIGMA raporları da idari kapasite inşasında uygulama boşluklarını eleştirmiştir (SIGMA, 2016).

AB sürecindeki yavaşlama, reformların temel itici gücünü zayıflatmıştır. 2005'te müzakerelerin başlamasına rağmen, Fransa ve Almanya gibi ülkelerin muhalefeti, Kıbrıs sorunu ve iç siyasi gerilimler nedeniyle fasıl açılışları sınırlı kalmıştır. 2008-2012 arası dönemde bazı ilerlemeler (örneğin yargı reform paketleri ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması) görülse de, genel olarak

Avrupaileşme dinamikleri zayıflamıştır. European Commission ilerleme raporları, kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve liyakat ilkelerinde yetersiz ilerlemeye dikkat çekmiştir (European Commission, 2012, s. 25-30; Akyıldız, 2022, s. 68-69).

e-Devlet ve dijital dönüşüm, bu dönemde nispeten başarılı alanlardan biri olmuştur. 2008’de hizmete giren e-Devlet Kapısı, MERNİS ve UYAP gibi sistemlerin entegrasyonu bürokrasiyi azaltmış ve hizmet erişimini artırmıştır. Ancak bu teknolojik ilerlemeler, kurumsal reformların genel yavaşlamasını telafi edememiştir. SIGMA değerlendirmeleri, dijital araçların idari kapasiteyi güçlendirdiğini ancak politika yapım süreçlerinde kanıt temelli yaklaşımların yetersiz kaldığını belirtmiştir (SIGMA, 2016; Erdem, 2014, s. 735).

İnsan kaynakları yönetimi açısından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda köklü değişiklikler yapılmamış; performans yönetimi uygulamaları kısmi kalmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun etkinlik düzeyi sınırlı olmuş; yolsuzlukla mücadelede GRECO tavsiyelerine tam uyum sağlanamamıştır. Akademik literatür, bu dönemde reformların “parçalı” ve “siyasi konjonktüre bağlı” nitelik taşıdığını vurgulamaktadır (Övgün, 2016, s. 170-175; Demir, 2020, s. 180-200).

2008-2016 dönemi, reform mirası açısından çelişkili bir tablo sunar. Bir yandan 2000’lerin başındaki yasal altyapı (yerel yönetim reformları, stratejik planlama) korunmuş ve kısmen uygulanmıştır. Diğer yandan, AB sürecinin yavaşlaması ve iç krizler merkezileşmeyi güçlendirmiş; Yeni Kamu Yönetimi’nin temel ilkelerinden (katılımcılık, şeffaflık, desentralizasyon) uzaklaşmıştır. Bu miras, post-2016 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne zemin hazırlamış; idari yapıda yürütmenin ağırlığını artırmıştır (Bilmez, 2023, s. 673; Çevikbaş, 2011, s. 55-60).

Sonuç

2000-2016 dönemi, Türkiye’de kamu yönetimi açısından önemli modernleşme ve kurumsal dönüşüm çabalarının yaşandığı bir süreçtir. Bu dönemde Avrupa Birliği (AB) üyelik perspektifi, reformların temel itici gücü olmuştur. Helsinki Zirvesi (1999) sonrası başlayan adaylık süreci, Kopenhag kriterleri ve AB müktesebatı doğrultusunda anayasal değişiklikler, harmonizasyon paketleri ve pek çok yasal düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Amaç, merkeziyetçi yapıdan daha katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve verimli bir kamu yönetimine geçmektir. Bu reformlar, hem Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının hem de Avrupaileşme sürecinin etkisiyle şekillenmiştir.

Teorik olarak reformlar, Avrupaileşme literatüründeki “uyum baskısı” ve “kurumsal uyumsuzluk” kavramlarıyla açıklanabilir. AB normları, Türkiye’de

yasal uyumun yanı sıra idari kapasiteyi artırma, iyi yönetim ilkelerini yerleştirme ve normları içselleştirme yönünde etki yaratmıştır. Aynı dönemde YKY'nin performans yönetimi, stratejik planlama, yerinden yönetim ve vatandaş odaklı hizmet gibi ilkeleri de reformlara yön vermiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve e-Devlet uygulamaları bu etkileşimin somut örnekleridir. Reformların önemli kazanımları vardır. 2002-2007 yılları arasındaki “reform altın çağı”nda temel hak ve özgürlükler, sivil-asker ilişkileri ve yerel yönetimler alanında ilerleme kaydedilmiştir. e-Devlet Kapısı, MERNİS ve UYAP gibi dijital uygulamalar bürokrasiyi azaltmış, hizmet kalitesini yükseltmiştir. Bölgesel Kalkınma Ajansları ise yerelleşmeyi ve bölgeler arası dengesizliğin azaltılmasını desteklemiştir. Bu gelişmeler Türkiye'nin idari kapasitesini güçlendirmiş ve demokratikleşme sürecine katkı sağlamıştır.

Ancak reform süreci sorunsuz ilerlememiştir. 2008 küresel finans krizi, Gezi olayları ve AB ile ilişkilerdeki gerilimler reform ivmesini yavaşlatmıştır. Merkeziyetçi devlet geleneği, siyasi konjonktürdeki değişimler ve uygulama eksiklikleri nedeniyle “seçici Avrupaileşme” yaşanmıştır. 6360 sayılı Kanun gibi düzenlemelerle merkezileşme eğilimi yeniden güçlenmiş, performans yönetimi ve etik denetim gibi alanlarda istenen ilerleme tam olarak sağlanamamıştır. AB İlerleme Raporları ve SIGMA değerlendirmeleri de idari kapasitede kısmi ilerlemeye rağmen yargı bağımsızlığı ve liyakat konusunda yetersizliklere işaret etmiştir.

Genel olarak 2000-2016 dönemi reformları, Türkiye'nin kamu yönetimini modernleştirmiş ancak tam bir kurumsal dönüşüm gerçekleştirememiştir. Bu deneyim, reform başarısının yalnızca yasal değişikliklerle değil, güçlü siyasi irade, yeterli idari kapasite ve sürdürülebilir dış destekle mümkün olduğunu göstermiştir. Realist bir bakışla reformlar ulusal kapasiteyi artırmış, Avrupaileşme perspektifinden ise yönetim standartlarına yaklaşımı temsil etmiştir. Bu dönem, gelecekteki reformlar için önemli dersler sunmaktadır. Dijitalleşmenin derinleştirilmesi, yerinden yönetimin güçlendirilmesi ve iyi yönetim ilkelerinin kalıcı hale getirilmesi gerekmektedir. Post-2016 dönemde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte reformlar “etkin devlet” anlayışıyla uyumlu hale getirilmelidir. Sonuçta, kamu yönetimi reformları Türkiye'nin demokratikleşme, kalkınma ve uluslararası entegrasyon hedefleri için stratejik öneme sahiptir. Bu alandaki akademik çalışmaların artması, daha etkili politika tasarımı için bilimsel temel oluşturacaktır.

Kaynakça

- Akkuş, A. (2024). *Kalkınma ajansları: Bölgesel gelişmenin anahtarı mı?* Kapadokya Üniversitesi. <https://acikerisim.kapadokya.edu.tr/server/api/core/bitstreams/314cf909-7749-4374-95dd-0ab2b008b528/content>, 12 Haziran 2026.
- Akyıldız, F. (2022). Openness and accountability in Turkey in the context of the EU accession process. *Hrcak*. <https://hrcak.srce.hr/file/399870>, 15 Haziran 2026.
- Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2007a). *Avrupa Birliği uyum yasa paketleri*. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/abuyp.pdf>, 15 Haziran 2026.
- Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2007b). *Türkiye’de siyasi reform: Uyum paketleri ve güncel gelişmeler*. <https://www.ab.gov.tr/files/pub/tsr.pdf>, 15 Haziran 2026.
- Bilmez, N. (2023). Türk kamu yönetiminde yapılan idari reform çalışmaları ve uluslararası örgütlerin etkisi. *Premium E-Journal of Social Sciences (PEJOSS)*, 7(32), 672–684. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8201303>
- Börzel, T. (1999). Avrupa’da yakınlaşmaya doğru mu? Almanya ve İspanya’da Avrupa’lılaşmaya kurumsal uyum. *Ortak Pazar Çalışmaları Dergisi*, 37(4), 573–596.
- Börzel, T. ve Risse, T. (2000). Avrupa eve vurduğunda: Avrupa’lılaşma ve iç değişim. *Avrupa Entegrasyonu Çevrimiçi Bildirileri*, 4(15). <http://ciop.or.at/ciop/texte/2000-015a.htm>
- Çelenk, A. A. (2009). Europeanization and administrative reform: The case of Turkey. *Mediterranean Politics*, 14(1), 41–60. <https://doi.org/10.1080/13629390902747392>
- Çevikbaş, R. (2011). AB’ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 33–60. <http://www.ajindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423874314.pdf>
- Demir, F. (2020). *Public management reform in Turkey: The impact of Europeanization and beyond*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-41648-5>
- Demir, F. (2021). Public management reforms in Turkey. *Public Administration Issues*, 6(Special Issue II), 63–83. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2021-0-6-63-83>
- Demirhan, Y. & Türkoğlu, İ. (2014). Türkiye’de e-devlet uygulamalarının bazı yönetim süreçlerine etkisinin örnek projeler bağlamında değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 235–256. <https://doi.org/10.11122/ijmeb.2013.9.19.459>
- Duman, E. ve Aktel, M. (2021). Türkiye’nin e-devlet kapısı (Dijital Türkiye Portalı). *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(2), 613–641. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduhfd/article/957529>

- Dursun, H. (2007). Belediye dizgesine getirilen yeniliklere genel bir bakış. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*.
- Efe, H. ve Han, S. (2007). AB uyum yasalarının Türkiye'deki insan haklarının gelişimine katkıları. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (6). <https://www.kafkas.edu.tr/dosyalar/iibfdergi/file/04/6.pdf>
- Erdem, E. (2014). E-devlet uygulamaları açısından Türkiye incelemesi ve bir model önerisi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(33), 735-746.
- Eryılmaz, B. ve Tuncer, A. (2013). Avrupa Birliği uyum sürecinde bölgesel kalkınma politikaları: Bölgesel kalkınma ajansları ve Türkiye uygulaması. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 165-189.
- European Commission. (2008). *Turkey 2008 progress report*. <https://www.ab.gov.tr>, 15 Haziran 2026.
- European Commission. (2010). *Turkey 2010 progress report*, 15 Haziran 2026.
- European Commission. (2012). *Turkey 2012 progress report*, 15 Haziran 2026.
- Grabbe, H. (2003). Europeanization goes east: Power and uncertainty in the EU accession process. In K. Featherstone & C. Radaelli (Eds.), *The politics of Europeanization* (pp. 303-337). Oxford University Press.
- Koçak, S. Y. (2009). The Turkish public administration in the European Union process. *Buletinul Universitei Petrol – Gaze din Ploiești, Seria Științe Economice*, LXI(4), 1-9. http://upg-bulletin-se.ro/old_site/archive/2009-4/1.%20Kocac.pdf, 15 Haziran 2026.
- Köseoğlu, D. (2018). Belediyelerde insan kaynakları yönetimine geçiş. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilgisosyal/article/418792>
- Lamba, M. (2014). Yeni kamu yönetimi perspektifinden Türkiye'de kamu yönetimi reformları: Genel gerekçeler üzerinden bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 145-168.
- Övgün, B. (2016). Kamu yönetimi reformunda bir açmaz: Yerelleşme mi, merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40(3), 159-180.
- Özdemir, H. ve Çiftlikçi, A. (2015). Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik sürecinde Türkiye'de hukuk devletinin dönüşümü. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25(1), 123-144. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/157406>
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46. https://www.sayistay.gov.tr/files/4374_der59m1.pdf, 15 Haziran 2026.
- Özer, M. A. (2022). Yeni kamu yönetimi ve yönetim ekseninde yerelleşme ve değişen kamu hizmeti anlayışı. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(2), 215-230.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.

- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of public policy. In K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds.), *The politics of Europeanization* (pp. 27–56). Oxford University Press.
- SIGMA. (2016). *Monitoring report, Turkey 2016*. OECD/EU.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2007). Yerel ekonomilerin yerel aktörleri: Bölgesel kalkınma ajansları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(1), 65-83.
- Urhan, V. F. (2007). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*. https://www.sayistay.gov.tr/files/4413_der70m4.pdf, 15 Haziran 2026.
- Yılmaz, V. (2018). *6360 sayılı yasa ile oluşturulan yeni büyükşehir belediye modelinin uygulamadaki yansımaları: Hatay, Malatya, Manisa ve Van Büyükşehir Belediyesi örnekleri* [Doktora tezi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Merkezileşme ve Yeni Yönetim Paradigması (2016-2026)

Selami Özkan¹

Özet

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde (CHS) merkezileşmenin geçmiş Türk devletlerine nazaran hangi durumda olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Aynı zamanda demokrasinin yanında eskiden uygulanmış ve günümüzde de örnekleri olan veya artık pek uygulama örneği bulunmayan monarşi ve oligarşi gibi yönetim biçimlerine de yer verilmiştir. Konu itibarıyla demokratik bir yönetim sistemi olan CHS sistemi incelenmek istendiğinden demokratik yönetim biçimlerine ağırlık verilmiştir. Bu minvalde sadece CHS değil, dünyada uygulanan diğer demokratik yönetim biçimlerinin özelliklerine de değinilmiştir. Özellikle neredeyse adıyla anılır derecede olduğu savunulabilecek İngiltere'nin parlamenter sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) başkanlık sistemi ve Fransa'nın yarı başkanlık sistemi değerlendirilmiştir. Türkiye'nin yeni yönetim sistemi, parlamenter yönetim sisteminin birçok özelliğini terk etmiş, daha çok başkanlık benzeri bir yönetimi tercih etmiştir. Bu sistemde, başkanlık sistemi gibi sert kuvvetler ayrılığı yöntemi kadar olmasa da yürütme, parlamentonun etkisinden oldukça uzaklaştırılmıştır. Hem yarı başkanlık hem başkanlık hem de parlamenter yönetim sistemlerine ait yönleri bulunan yeni sistemin, daha çok başkanlık yönünün ön plana çıktığı görülmüştür. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, yürütmeyi yarı başkanlık sisteminde olduğu gibi nispeten de olsa bir başbakanla paylaşmamaktadır. Yine yeni sistemde cumhurbaşkanı tek başına, kişisel olarak yürütmeden sorumlu olmakta, dolayısıyla merkezi güç cumhurbaşkanlığı makamında toplanmaktadır. Bu yönüyle başkanlık sistemine benzeyen yeni sistemde bakanları da cumhurbaşkanı seçmekte ve seçilen bakanın varsa meclis üyeliği sona ermektedir. Dolayısıyla bakanların sorumluluğu da meclisten önce cumhurbaşkanına karşı olmaktadır. Yeni sistemde, eski Türk devlet geleneklerinde ve İslamiyet sonrası Türk devletlerinde olduğu gibi merkezin gücü öncelenmektedir. CHS sistemi kendine has bir başkanlık sistemi

1 S.ozkan@alparslan.edu.tr Dr. Öğretim Üyesi, <https://orcid.org/0000-0002-0575-8887>

öngörse de ABD gibi eyalet sistemini öngörmemektedir. Türkiye Devleti'nin kendisinden önceki parlamenter sistemde var olan üniter yapısını devam ettiren CHS sisteminin, güncel teknolojik gelişmeler de dikkate alındığında, devletin merkezi yapısını daha da kuvvetlendirme potansiyeline sahip olduğu söylenebilir.

1. Giriş

Geçmişten günümüze insanlık tarihine bakıldığında belli yönetim biçimleri söz konusu olmuştur. Bu yönetim biçimleri semavi ve beşeri yönetim biçimleri olarak ikiye ayrılır. Semavi yönetim, Yaratıcı'nın emrettiği kurallar ve ilkelerdir. Kimi insanlar, kendilerine elçi olarak geldiğini söyleyen insanların Yaratıcı'dan vahiy yoluyla getirdiği kuralları ve ilkeleri uygulamak ve bunlara uyarlar. Kimi insanlar da kendilerinin yeryüzünde daha rahat yaşamalarını sağlayacak mantıklı ve makul saydıkları kural ve ilkelere göre yaşarlar.

Doğrusu, insanların bir grup hâlinde faaliyetlerini adil ve esenlik içinde gerçekleştirebilmeleri için bir otoritenin kontrolüne ihtiyaç vardır. Bir grupta yaşayan herkes bütün insani hassasiyetlere sahip olsa bile yine istenmeyen şeylerin olması ihtimali kontrolü gerekli kılar. Aynı zamanda insanların katıldıkları veya razı oldukları otorite onlara koruma da sağlar. Dolayısıyla geçmişten günümüze her topluluk için bir otoriteden bahsetmek mümkündür. Mesela ailede bir reis veya klanda bir şef gibi. Aynı şey devletler için de geçerlidir. Bir zamanlar çoğu monarşi ile yönetilen devletler, günümüzde daha çok demokrasi veya demokrasi olduğunu savunan yönetim biçimleriyle yönetilmektedirler. Herhalde beşeri yönetim biçimleri de C. Lock'un da belirttiği üzere monarşi, oligarşi ve demokrasi şeklinde kategorize edilebilir (Aktan, 2016:5-6).

Pek tabii olarak bu kategorilerin tamamen birbirinden ayrık ve kopuk olduğu söylenemez. R. Michael'in Bürokrasinin Tunç Kanunu'ndan hareket edilirse demokrasi olduğu kabul edilen yönetimlerde bile bir oligarşinin mümkün olması söz konusudur (Işıkçı ve Kocaoglu, 2020: 306). Dolayısıyla yönetim kategori ve rejimlerini bir bütün olarak kesin çizgilerle birbirinden ayırmak zordur. Hatta bazen farklı memleketlerdeki uygulamalar bir başka ülkenin yönetim rejiminin oluşmasına örneklik eder. Diğer bir şekilde daha farklı bir formasyonun oluşmasına kaynaklık eder. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde de bunu görmek mümkündür. Bazı yönleri ile hem yarı başkanlık hem de başkanlık şeklinde yönetilen ülkelerin yapılarını andırıyor söylenebilir.

Her coğrafyanın kendine özgü gereklilikleri ve lütufları olur. Aynı zamanda toplumların da bir hafızası, bir yaşanmışlığı vardır. Bu da onların yaşam biçimlerine olduğu gibi yönetim biçimlerine de yansiyabilir. Bu itibarla bazen teorik olarak ortaya konulmuş bir yönetim biçimi bir kültür tarafından

kendileştirilebilir. Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi. Uzun yıllar monarşi, belli bir süre meşruti monarşi ve akabinde cumhuriyet dönemiyle beraber meclis hükümeti, tek parti ve parlamenter sistem şeklinde yönetilmiş Türkiye, 2017 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmiştir. Herhangi bir ülkenin seçtiği bir sistem onun ya doğal gidişatı neticesinde ortaya çıkmıştır ya da gereklilikler, halktan gelen talepler veya yönetim kademesinde yer alanların istekleri neticesinde ortaya gelmiştir. İşte bu çalışmada Türkiye'de 2017 yılında referandumla kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hangi ihtiyaçlara binaen getirildiği ve getirildikten sonra hangi yönlerde tesir oluşturduğu değerlendirilecektir. Bu itibarla içinde yer aldığı kitabın son bölümü olması hasebiyle bu bölümde Türkiye'de Osmanlı'dan günümüze yönetim alanında gerçekleşen değişim ve dönüşümün son halkası tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda giriş bölümünden yönetim biçimleri ele alınmış bunlardan demokratik yönetim biçimleriyle devam edilmiş bu yönetim biçimlerinden de parlamenter yönetim, yarı başkanlık yönetim biçimi, başkanlık yönetim biçimi ve cumhurbaşkanlığı yönetim biçimine değinilmiştir. Sonuç kısmından önce ise merkezileşme ve Türkiye'nin yeni yönetim paradigması değerlendirilmiştir. Sonuç kısmında da geline nokta Türkiye'nin yeni yönetim yapısının nasıl bir yönetim paradigması oluşturduğuna dair değerlendirmelerde bulunulmuştur.

2. Yönetim Biçimleri

Yaratıcı'dan gönderildiği (inananları tarafından) kabul edilen kanunlarla (şeriat) gerçekleştirilen yönetimin yanında, beşerin kurduğu yönetim biçimleri de mevcuttur. Bu çalışmada özellikle beşerî yönetimlerden birisi ve Türkiye'ye özgü olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerinde anlatımlarda bulunulacak, özellikle de bu sistemin merkezileşmeye olan etkisi değerlendirilecektir.

Bu itibarla, bu yönetim biçiminin çıkış noktası ve diğer beşerî yönetim biçimleri hakkında temel sayılabilecek bilgilere yer verilecektir. Öncelikle dünyada hâkim bir sistem olan monarşiden, akabinde yine bir beşerî yönetim biçimi olan oligarşiden ve nihayet demokrasi ve onun yönetim türevlerinden bahsedilecektir. Özellikle resmî bir bütün olarak görmek açısından aşağıda bir tabloya yer verilmiştir.

Devamında da birbirine daha çok paralel olan Hobbes, Locke ve Rousseau'nun yönetim biçim örneklerinden, Locke'un biçim sınıflamasından hareketle monarşi, oligarşi ve demokrasi yönetim biçimleri açıklanmaya çalışılmıştır.

Tablo 1: Bazı Düşünürlerle Göre Yönetim Biçimleri

Platon	Aristokrasi: Soyluların yönetimi. Timarşi/Timokrazi: Şan ve şerefe düşkün olanların yönetimi. Oligarşi: Zenginlerin yönetimi. Demokrasi: Halkın yönetimi. Tiranlık: Zorbalığa dayanan tek kişi yönetimi.
Aristoteles (Yalçınkaya, 2013: 23)	Monarşi: Ortak iyiliği amaçlayan tek kişinin yönetimi. Aristokrasi: Ortak iyiliği hedefleyen az sayıda kişinin yönetimi. Politeia(Polity): Ortak iyiliği amaçlayan çoğunluk yönetimi. Tiranlık: Tek kişinin çıkarını düşünen tek kişi yönetimi. Oligarşi: Zenginlerin menfaatlerini koruyan yönetim biçimi. Demokrasi: Yalnızca yoksulların menfaatini gözeten çoğunluğun yönetimi.
Thomas Aquinas	Aristo'nun yönetim biçimi sınıflandırmasını aynen kabul eder ve O'da yönetime çoğunluğun katıldığı ve halkın çıkarlarının gözetildiği yönetim biçimi olarak Aristo'nun adlandırdığı yönetim biçimi olan polity'yi en iyi yönetim biçimi olarak kabul eder.
Thomas Hobbes	Monarşi: Tek kişinin egemenliğine dayalı yönetim biçimi. Aristokrasi: Belirli bir zümre/sınıf egemenliğine dayanan yönetim biçimi. Demokrasi: Halkın egemenliğine dayanan yönetim biçimi.
John Locke	Monarşi: İrsi veya seçilmiş bir kişi yönetimi elinde bulundurduğu yönetim biçimi. Oligarşi: Belirli bir sınıf egemenliği elinde bulundurduğu yönetim biçimi. Demokrasi: Halkın siyasal yönetim düzenini kurup yönettiği yönetim biçimi.
Montequieu (Gürkan, 1988: 21)	Monarşi: Belirli ve yerleşmiş hukuk kurallarına göre gerçekleştirilen tek kişinin yönetimi. Cumhuriyet: İkiye ayrılır: Halkın tümünü yönetimde olduğu sistem olarak demokrasi, halkın bir kısmının yönetime hâkim olması durumu olarak aristokrasi. İstibdat: Tek kişinin tüm güçleri elinde topladığı ve her alanda mutlak söz sahibi olduğu yönetim biçimi.
j.j. Rousseau	Monarşi: Tek kişinin iktidarda olduğu yönetim biçimi. Aristokrasi: Azınlığın iktidarda olduğu yönetim biçimi. Demokrasi: Çoğunluğun iktidarına dayanan yönetim biçimi.

Kaynak: (Aktan, 2016:5-6; Özkan, 2023: 25).

2.1. Monarşi

Monarşi

Monarşi, Yunanca monos (tek) ve arkhein (yönetmek) kelimelerinin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş bir kavramdır. Latince ve Fransızca dillerinden

Türkçeye geçmiş olduğu kabul edilmektedir (Çağbayır, 2007'den aktaran Kutlu, 2023: 471). Aaristo'ya göre beş tür monarşiden bahsetmek mümkündür (Ağaoğulları, 2015; 146). Bu beş tür monarşiyi İşçi şöyle sıralamaktadır (İşçi, 2004; 77-78):

Mutlak monarşi: Bütün yetkiler tek kişinin elindedir. Pederşahi yönetim biçimlerinde ailedeki babanın rolüne benzetilebilir.

Karizmatik monarşi: Bir kimsenin cenk esnasındaki kahramanlığının monark yapılarak ödüllendirilmesidir. Bu ödül güvene binaen verilir. Bu monark öldükten sonra yerine ırsi varisinin (oğlu) geçmesi beklenir.

Seçimli monarşi: Askerî ve dinî yetkilere de sahip olan bu monark, seçimle başa getirilir.

Krallık monarşi: Babadan oğula geçen bu monarşik sistem yasaya dayanır. Krallık gücü tiranlara benzer; ancak kralın yasalarla bağlı olması, yurttaşlarına karşı sorumluluklarının olması ve bunları yerine getirmesi gerekliliği onu tiranlardan ayırır.

Aisumneteia (diktatörlük) monarşisi: Halkın güvenini kazanmış ve sıkıntı anlarında halkın ihtiyaçlarına cevap olabilecek kabiliyeti gösterme becerisini kanıtlamış kişilerin geniş yetkilerle başa getirmesi olarak tanımlanabilir.

Monark olarak bir devletin başına geçmek için kişinin ya o toplum için bir kahramanlık yapması ya onların onayladığı (sevmelerine veya çoğunun tercih etmesine sebep olacak) bir özelliği olması ya da kahramanlık yapan veya özellik gösteren birsinin soyundan gelmiş olması beklenir.

2.2. Oligarşi

Esasında zenginliğe veya zümre hâkimiyetine dayanan bir yönetim biçimidir (İşçi, 2004: 78). Burada dikkat edilmesi gereken nokta, oligarşi gibi belli bir sınıf yönetimine dayanan yönetim biçimlerinden birisinin de aristokrasi olduğudur. Aristokrasi ise, “devlet yönetiminin, soyluluk ve sosyal statü bakımından toplumda sivrilmiş seçkinler grubunun tekelinde” olduğu yönetim sistemidir (Acar ve Demir, 2005: 27).

Lock oligarşi için çoğunluğun yasa çıkarma gücünü seçilmiş birkaç kişinin veya onların halef veya mirasçılarının tahakkümüne bırakması olarak yorumlar (İşçi, 2004: 498). Sözlükte de oligarşi için yapılan tanımlardan birisi de şöyledir: “İktidarın; zenginlik, askerî güç veya sosyal statü gibi ortak bir paydası olan küçük, ancak nüfuzlu bir azınlığın tekelinde bulunduğu yönetim biçimi”dir (Acar ve Demir, 2005: 306).

Görüldüğü üzere hem aristokraside hem de oligarşide tek kişinin değil de birden çok kişinin, ancak halka göre sınırlı sayıda kişinin, hatta halka nazaran küçük bir kesimin iktidarı elinde bulundurduğu yönetim biçimidir.

2.3. Demokrasi

Yönetim biçimleri örneğini Lock'un sınıflandırması örneğiyle yaptığımıza göre, burada demokratik yönetim için öncelikle Lock'un bakış açısına bakılacaktır. O'na göre toplumun iktidarını elinde tutan çoğunluk, kanun çıkarmak için bütün gücünü kullanabilir ve çıkardığı kanunları da atadığı görevliler tarafından uygulatabilir. Bu şekilde gerçekleştirilen yönetim biçimi için Lock tam veya doğrudan demokrasi der. Bu yapıda yürütme, yasama meclisinin atadığı görevliler tarafından icra edilir (Ağaoğulları, 2012: 498). Demokrasinin günümüzde zihinlerde oluşturduğu anlama karşılık gelmesi zor olan ve yeterince vazih olmayan bu açıklamayı daha da anlaşılır ve kavranabilir kılmak için demokrasi ve ona dayanan yönetim anlayışı konu alınacaktır.

Demokrasinin en bilindik tanımlarından birisini A. Linkoln'e aittir. Ona göre demokrasi: "Halkın halk için halk tarafından yönetimidir." (Uygun, 2017'den aktaran Yolcu, 2023: 89). Kelime köküne bakıldığında demos: halk, kratos: iktidar, Yunanca kavramlarına dayandırılan halk tabiriyle halkın iktidarı anlamında kabul görür. Diğer taraftan demokrasi için onun çerçevesini çizmeyi kolaylaştırmak adına başka yapılmış bir tanıma da yer vermek uygun olacaktır. Bu tanım, Sartori tarafından yapılan "liderliğin yarışmalı bir yöntemle yenilenmesi" tanımı veya açıklamasıdır (Parlak, 2011:153). Kelime anlamı ve tanımları yanında demokratik bir idare için bazı ilkelerin de olmasının gerekliliğinin vurgulanması gerekir. H. B. Mayo bunları dört ilke olarak sıralamıştır. İlki, uygulanan siyaseti uygulayanların düzenli aralıklarla seçilmesidir. İkincisi, oy hakkı ve herkesin oy etki ve sayısının eşit olmasıdır. Farklı bir tabirle herkesin oyunun etkisinin eşit ve sayıca eşit sayılmasıdır. Herkes bir oy kullanabilir ve oy kullanma hakkı olan herkesin sayı olarak bir oyu vardır ve diğer oy kullananlarla oy sayısı şahsi olarak eşittir. Üçüncüsü ise seçimlerin özgür iradeyle ve istendiğinde alternatifler arasından yapılabilmesidir. Dördüncüsü ise temsilcilerin farklı fikirlerde olması söz konusu olduğunda herhangi bir fikir etrafında toplananlar, diğer fikir veya fikirlerin etrafında toplananlardan fazla ise en çok takip edilen fikrin egemen olması, diğer bir tabirle çoğunluğun kararının kabul edilmesidir (Görmez, 1997:61).

Demokrasinin ilk veya orijinal anlamı hükümetle ilgili olmasıdır. Zira gelenekte halkın yönetimi olarak tanımlanır (Pennock 1979'dan aktaran Görmez, 1997: 60). Aslında işin özüne bakılırsa demokrasi bir yönetme biçimidir. Zira "siyasal düzenin kurulmasını sağlayan toplum yasaları kendi

yapar ve yasaları uygulayacak görevlileri de yine kendi belirlerse, bu yönetim biçimine demokrasi denir.” (Göze, 2009:167). Sistem veya biçim olarak bakıldığında beşerî yönetimlerin demokratik veya demokratik olmayan yönetim biçimleri oldukları söylenebilir. Nitekim hükümet biçimleri, erklerin ayrılığı veya birliğinin esas alınmasına göre, demokratik olan ve demokratik olmayan sistemler olarak ikiye ayrılmaktadır (Hekimoğlu, 2009: 18-19). Bu çalışmada demokratik olarak kabul edilen yönetim biçimlerine hasseten Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne değinileceği için demokratik kabul edilen yönetim biçimleri dikkate alınacaktır.

Yönetim biçimleri literatüründe de bu demokratik yönetim biçimlerinin esası eskiden beri üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlar da aşağıda yer verileceği gibi parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemleridir. Hal böyle iken asıl üzerinde duracağımız yönetim şekli olan ve Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de bu güçler ayrılığı prensibine dayanan, tabir yerinde ise nevi şahsına münhasır bir yönetim biçimidir. Aşağıda sırayla bu yönetim biçimlerine değinilecektir.

2.3.1 Parlamenter Sistem

Güçler ayrılığı yönetim biçimine ilk örnek İngiltere’deki parlamenter yönetim sistemidir. Parlamenter yönetim sistemine İngiltere’nin örnek gösterilmesinin altında yatan neden ise bu sistemin ilk defa bu ülke topraklarında ortaya çıkıp şekillenmiş olmasıdır (Arslan, 2013: 38).

İngiltere tarihine kısaca bakılırsa İngiltere’de parlamenter sistemin nasıl oluştuğu görülebilir. Anglo-Sakson geleneğine dayanan şura anlayışı, İngiltere’de yönetim koşulları değiştiği hâlde muhkem konumunu korumuştur. Magnum Consilium adıyla anılan kavramın, toplantı yapma veya görüşme yapma anlamına gelen parlamento (parliament) kavramıyla da ifade edildiği, bu ifadenin de 1230 tarihlerine kadar geri götürülebildiği söylenebilir (Gözler, 2019; 203-204).

Monarşik yönetim geçmişine sahip İngiltere’de, I. Edward yerine geçtiği III. Henry’i yenen Simon de Montfort’un zamanında başlattığı parlamentoya dair sisteme uygun olarak 1273 yılında “baronlar, kontlar ve ruhban sınıfı dışında şehirler ve kazalardan seçilen temsilcilerin de katıldığı bir parlamento (Magnum Consilium) topladı.” Daha sonra I. Edward, 1295 yılında daha geniş tabanlı bir meclis (“kontlukların, şehirlerin, burgların temsilcileri” ile daha düşük rütbeli rahiplerin temsilcilerini kapsayan) çağırdı. Çağrılan bu meclise model parlamento adı verildi. 400 civarında üyeye sahip bu parlamento, İngiltere’deki parlamentonun kuruluşu kabul edilir. Söz konusu bu parlamenter

yapı, 1295'ten günümüze İngiltere'de varlığını devam ettirmektedir (Gözler, 2019; 205).

Bu günkü anlamıyla parlamenter yönetim, hükümetlerin kurulması ve varlığını sürdürmesi için parlamento oy çokluğunun onayını seçim yoluyla almasına veya sessiz kalmak usulüyle toleransına dayanan bir hükümet sistemidir (Schneider, 1984'ten aktaran Hekimoğlu, 2009: 116). Diğer bir tanımla parlamenter sistem, güçler ayrılığı ilkesinin çok sert uygulanmadığı ve meclis ile hükümetin birbirini denetledikleri ve karşılıklı olarak birbirlerine etkide bulunma gücüne sahip oldukları yönetim biçimidir (Göze, 2009: 466).

Nihayet parlamenter sistemi ifade eden bazı önemli ilkeler vardır. Bu ilkelerin bazıları şu şekilde sıralanabilir (Arslan, 2013: 38-39):

- Hükümet seçildikten sonra iktidarda kaldığı sürece meclisin doğrudan veya dolaylı olarak desteğine dayanması gerekir.
- “Hükümet ile meclis çoğunluğu iç içe geçmiş şekilde çalışmaktadır.”
- Hükümet, meclis çoğunluğunu yitirdiğinde görevi bırakmak zorundadır.
- Hükümet, meclis desteğini kaybedince meclisi dağıtma imkânlarına sahiptir.
- İktidar partisi milletvekilleri yürütmeye yer alırken meclis üyeliklerini devam ettirebilirler.
- Hükümeti idare eden yani “başbakan (parti başkanı sıfatıyla parti ileri gelenleriyle beraber) mecliste partisine ait milletvekillerini sürekli sıkı denetim altında tutmak zorundadır”.
- Meclisin çoğunluğu tarafından icraatları eleştirilen herhangi bir hükümet üyesi (bakan), mecliste başbakana şikâyet edilebilir ve bazen görevine son verilmesi başbakandan istenebilir. Dolayısıyla bakanlar meclise karşı değil de başbakana karşı sorumludur.
- İktidar ve muhalefet arasındaki ayrım bariz bir şekilde fark edilecek durumdadır ve seçmenler de bunu görür.

Yukarıda özellikleri sayılan parlamenter sistem için güçlü ve zayıf yönler şöyle ifade edilebilir. Güçlü yanlarına bakıldığında parlamenter sistem için siyasi kilitlenmelerin zor yaşanabileceği düşünülmektedir. Zira parlamenter sistemde güvensizlik oyu ve fesih gibi uygulamalar devreye sokulabilir. Yasama ve yürütme arasındaki güçler ayrılığı yumuşak olarak nitelenir. Aynı zamanda bu, bir iş birliğinin de ifadesidir. Diğer taraftan başkanlık sistemi gibi ya hep ya hiç olarak ifade edilebilecek bir iktidarlık yoktur. İktidara gelen yasanın güvenoyunu alması ve bunu hükümeti boyunca sağlama durumunda tutması

gerekir. Aynı zamanda bu sistemde küçük partilerin iktidarda yer alması söz konusu olacağı gibi, hükümetin düşmesine etki edebilecek bir gücü elinde bulundurma ihtimali nedeniyle iktidarın bazen bu partilerin isteklerini dikkate alması gerekir. Yine parlamenter sistem için uzlaştırıcı rolüyle devlet başkanı taraflar arasında sulh sağlama konumunu üstlenebilmekte, bazı kriz anlarında tarafları yatıştırma görevini üstlenme makamı olarak devreye girip krizin aşılmasını sağlayabileceği savunulmaktadır. Parlamenter sistemin zayıflıkları için de koalisyon hükümetleri döneminde istikrarsızlıkların yaşanabileceği, dolayısıyla sık sık hükümetlerin değişebildiği; oysa bazı politikaların zamana ihtiyaç duyduğu ve her gelen yeni iktidarın kendine has bir politikayı yürütmeye çalışırken bir önceki politikayı rafa kaldırarak bir şekilde son verebileceği, istikrarsız bir yönetimin söz konusu olabileceği belirtilmektedir. Yine parlamenter sistemde iktidar olma eşiğine yakın hükümetlerin güvenoyunu kaybetme riski, kendilerine olan güvenlerini sarsabilmekte, aynı zamanda başbakan-devlet başkanı politika uyumsuzlukları da bazen sorun olabilmektedir. Yine parlamenter sistemlerde bir başka sorun da koalisyonla iktidar olmuş partilerin politika üretme ve uygulama noktasında yaşadıkları sorunlardır. Hangi minvalde ve nasıl bir karar alınacağına dair farklı görüşler anlaşmazlıklara neden olabilmekte, dolayısıyla bazen hiçbir ortak diğerini göz ardı edip hareket edemediği için politika üretilip uygulanamamakta, dolayısıyla erken bir seçime gidilmesi söz konusu olabilmektedir. Bu tür durumlar için koalisyonda yapılmış ve başarılı olunamamış veya yapılması gerekip de yapılamamış faaliyetlerin sorumlusunun bulunmasının zorluğundan da bahsedilebilir. Zira hiçbir ortak sorumluluğu büsbütün veya kısmen kabul etmeyebilmektedir (Çağlar, 2017: 115-117).

Güçler ayrılığı noktasında parlamenter sistem yumuşak bir görüntü sergiler. Zira yürütme yasamanın içinden gelmektedir. Bazı koşullarda yasamanın etkisi hayli azalabilmektedir. Tek partinin tek başına güçlü bir şekilde iktidar olduğu bir seçimden sonra güçlü bir yürütme ve ona tabi bir yasamadan bahsedilebilir. Yine iktidarı koalisyonla veya hükümet kurma milletvekili sayısını eşiğe çok yakın bir sayıyla geçmiş bir iktidar için yasama meclisi çok önemli bir güç konumuna geçer ve hükümet hareket noktasını yasamanın durumundan alır. Güvensizlik oyu yetersizse en azından o anlık hükümet için sorun yoktur. Ancak güvenoyunu sağlayacak milletvekili sayısının sağlanması şüpheli ise sorun vardır. Bu sorun genellikle bir sonraki seçime kadar hatta halk tarafından büyük kitlelerin desteklediği bir parti liderinin iktidar olmasına kadar sürer gider.

2.3.2. Başkanlık Sistemi

Günümüzde otuzdan fazla ülkede uygulanan başkanlık sistemi için hepsinin aynı olduğunu hatta benzer olduğunu söylemek güçtür. Her ülke kendi

şartlarına göre (tarihi geçmiş, kültürel birikim, siyasi yapı vb.) bu sistemi ülkesinde uygulamaktadır. Ancak bu örnekler arasında en ön plana çıkan ve başarılı bir örnek olan ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir. Önceden de ifade ettiğimiz gibi ülkelerin kendilerine özgü özellikleri ve şartları onların siyasi yapısına da sirayet eder. Amerika'da başkanlık sisteminin uygulanması için gerekli şartlar varlığından söz edilebilir. Bu şartlar için: Amerika'nın monarşik bir geçmişinin olmaması ve daha özgür bir hayat elde etme umuduyla göç eden insanlardan oluşması, kendi içinde başta koloni sonradan da eyaletler olarak ifade edilen siyasi yapılardan oluşması ve ordusunun kurumsal bir organ olarak değil, yerleşimcilerden mütevellit gönüllü bir ordu olarak bağımsızlık savaşı vermiş olması olarak sıralanabilir (Ergil, 2015: 22).

Yukarıda da ifade edildiği gibi hem başarılı bir örnek olması hem de başkanlık sistemi denildiğinde hemen denilebilir ki ilk akla gelen ülke olması hasebiyle burada da Amerika başkanlık sistemi ele alınacaktır. Bu bağlamda önce Amerika'nın başkanlık sistemine giden süreci anlatılacak daha sonra da başkanlık sisteminin özelliklerine değinilecektir.

Amerika'ya gelip yerleşen İngilizler kolonilerinde geldikleri ülkenin yönetsel yapısına benzer yapıları kurmuşlardır. Hatta anavatanlarının atadığı bir başkan (gouverneur) tarafından yönetilme durumları da söz konusu olmuştur. (Göze, 2009: 495).

Ancak zamanla koloniler ile İngiltere ağırlıklı olarak ekonomik nedenlerle birbirilerinden uzaklaşmaya başlayacak uzaklaşan koloniler kendi aralarında yakınlaşmaya ve karşı bir güç olmaya başlayacaklardır. İngiliz iktidarı tarafından konulan vergiler zamanla koloniler tarafından kendi seçtikleri üyeler İngiliz parlamentosunda yer almadığı için meşru görülmemeyecektir (Göze, 2009: 499-502).

İngiltere'nin kolonilerden vergi alma isteği ve akabinde gelişen olaylar nihayetinde 1774-75 Philadelpia'da iki büyük kongre düzenlenir. Nisan 1776'dan başlamak üzere koloniler kongreye gönderdikleri temsilcilerine tam yetki tanırırlar. İlgili yılın mayıs ayında kongre her koloninin kendi hükümetini kurmasını ister. Haziran ayının başlarında kongre kolonilerin özgür ve bağımsız devletler olma haklarının olduğunu kabul eder. 4 Temmuz 1776'da da bağımsızlık bildirgesi yayımlanır (Göze, 2009: 504-506).

Gelinen noktada İngiltere'ye karşı bağımsızlık savaşı sürdüren koloniler arasında bir birlik kurulması ihtiyacı hasıl olacak ki bir konfederasyon kurulma yoluna gidilmiştir. Ancak konfederasyon savaş sonrasında işlevini büyük ölçüde kaybetmiştir. (Göze, 2009: 508-509)

Aksaklıkları ve tesirsizliği konfederasyonun yerine daha güçlü bir merkezi otoriteyi gerekli kılıyordu. Yani konfederasyon yerine federasyon. Bunun için G. Washington'ın çabaları neticesinde 1787 yılında on üç devletin gönderdiği delegelerle Philadelphia Konvansiyonu toplanabilmiştir. Bu konvansiyon aynı yıl günümüzde de mevzu (yürürlükte) olan anayasayı kabul etmiştir (Çam, 2000; 90-91).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Anayasası kesin kuvvetler ayrılığını kabul etmektedir. Anayasa hem yürütmenin hem de yasamanın halk tarafından doğrudan meşrulaşmalarını zorunlu kılmaktadır (Arslan, 2013; 176-177). Amerika birleşik devletlerinin başkanlık sistemi için şunları söylemek mümkündür (Ergil, 2015; 22-23; Kahraman, 2012;439):

- Parlamenter sistemde olduğu gibi bir devlet başkanı bir de hükümet başkanı ayrımı yoktur.
- Başkan vardır. Başkan, halk tarafından doğrudan ve dolaylı olarak belli bir süreliğine seçilir.
- Hükümeti kurmak ve yönetmek işi başkanın sorumluluğundadır.
- Başkan tarafından seçilen hükümet üyeleri yasama organı içinden seçilmiş iseler yasama organı ile ilişkileri kesilir.
- Yasama ve yürütme organlarına birbirilerini fesih etme yetkisi verilmemiştir.
- Yasama organı iki topluluktan oluşur birine temsilciler meclisi diğetine de senato denir. Her iki topluluğunda seçilme süreleri ve usulleri farklıdır.²
- Yasama yürütme ve yargı organları arasındaki güçler ayrılığının birbirinden haberdar ve uyumlu çalışması için denge ve denetleme mekanizmaları geliştirilmiştir. Bu mekanizmalar organların birbirlerinin alanlarına müdahale etme ve yetkilerini aşmalarını engellemek üzere kurulmuştur.

ABD'deki başkanlık sistemi için yukarıda sıralanan bu özelliklerin yanında başkanlık sistemini bütün türlerinde geçerli olması beklenen başat özellikler ise şöyle sıralanabilir (Ergil, 2015: 24-25):

- Başkan halkın onayı ile seçilir. Devlet ve hükümetin başı başkandır.

2 ABD Anayasası'nın birinci maddesi kuvvetler ayrılığı teorisinde yer alan yasama organının yani kongrenin iki gruplu olmasını öngörmüştür. Birinci grup temsilciler meclisi, diğeri de senato olarak ifade edilir. Temsilciler meclisi eyaletlerin nüfus yoğunlukları dikkate alınarak oluşturulurken (seçilirken) senato eyaletlerin her birisine düşen iki senatörün seçilip gönderilmesiyle oluşur (Arslan, 2013: 177).

- Yürütme organı tek kişiden oluşur. Yürütme faaliyeti başkan tarafından ve onun seçtiği bir idari mekanizmadan (grup) oluşur. Bu idari oluşumda yer alan (yürütmede yer alan kişi) aynı zamanda yasamada görevli kalamaz.
- Yürütme yasamanın güvenoyuna muhtaç değildir. ABD gibi başkanlık sistemlerinde yürütme de yasamayı kaldıramaz. Başkan yasama faaliyetlerine katılamaz.
- Başkanlık sistem daha çok özerk yerel idarelerle bilinir. Böyle olması hasebiyle yürütme merkezde başkanın ve bulunduğu yerle sınırlı kalmaz. Yürütme yerel yönetimle paylaşılır. ABD başkanlık örneğinde eyaletler başkanlık şeklinde örgütlenmişlerdir. Aynı zamanda valiler de eyaletlerde seçimle başa gelen başkanlardır.

2.3.3. Yarı başkanlık sistemi

Yönetim sistemleri için genellikle şu şekilde bir örtüştürmeye gidilir: Parlamenter sistem için İngiltere, başkanlık sistemi için ABD ve yarı başkanlık sistemi için de Fransa. Daha önce parlamenter ve başkanlık sistemleri ile örtüşen sırasıyla İngiltere ve ABD örnekleri verildi. Burada da hem yarı başkanlık sistemi kavramı hem de Fransa yarı başkanlık sisteminin genel hatlarıyla tarihî süreci ve ana hatlarıyla uygulanma biçimine değinilecektir.

Kavram olarak yarı başkanlık sistemi hem parlamenter yönetim sistemi hem de başkanlık yönetim sisteminin belli bazı özelliklerini “farklı yoğunlukta kombine eden bir sistemdir” (Yıldız, 2018: 95). İlk kez Almanya’da Weimar Cumhuriyeti’nde uygulandığı düşünülen bu hükümet sistemi; “iki kutuplu yürütme”, “bölünmüş yürütme”, “parlamenter başkanlık cumhuriyeti” ve “yarı başkanlık” gibi değişik isimlerle anılsa da ağırlıklı olarak yarı başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir (Yazıcı, 2002’den aktaran Kahraman, 2012: 440).

Yarı başkanlığın Fransa örneğine geçmeden önce Fransa’nın monarşiye uzanan geçmişine bakmak uygun olacaktır. Fransa’da 18. yüzyılda “Katolisizm ile Rasyonalizm arasındaki dinî çekişmeler”, 19. yüzyılda demokratik ilkelerle devletin idare edilmesini isteyenler ile otoriter devlet taraftarı olanlar arasındaki siyasi çekişmeler ve 20. yüzyılda işverenler ile işçiler arasındaki iktisadi mahiyetteki çekişmeler, yaklaşık üç yüzyıllık Fransa tarihini çok üstten özetlemektedir (Çam, 2000: 144-145).

Fransa siyasi tarihinde dikkat çeken nokta, ihtilalden sonra devamlı bir şekilde Beşinci Cumhuriyet’in ilanından sonraki birkaç yıla kadar yasama organının üstün konumudur. Zira Kasım 1962 referandumu ile cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi ve başkanlık

sistemine yönelme tartışmalarında, Paul Reynoud mecliste yaptığı konuşmada, “Biz Cumhuriyetçiler için Fransa buradadır.” demiştir. Bu söz, Fransızların yasama organına üstünlük tanıma alışkanlığını ifade etmektedir (Çam, 2000: 145).

Yasama gücünün yürütme lehine dönüşeceği, ilki ihtilalden sonra başlayan cumhuriyet rejiminin beşincisinden sonra kullanılmaya başlayan yarı başkanlık sistemi birkaç sosyal olaydan sonra, tabir yerinde ise doğal gelişmelerle oluşmuştur. Parlamenter sistemin uygulandığı III. Cumhuriyet rejiminin altmış beş yılı içinde yüzü aşkın hükümet kurulmuş, ancak bu hükümetlerin ömürleri ortalama altı ay dolaylarında kalmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan IV. Cumhuriyet için de istikrarlı bir yönetim sağladığı söylenemez. IV. Cumhuriyet döneminde Fransızların hegemonyasında bulunan Cezayir’de 1954’te gerçekleşen ayaklanmalar, Fransa’nın Kuzey Afrika’dan çekilmesine neden olmuştur. 1958’de Fransız generaller ayaklanmış, bu ayaklanma darbeyle sonuçlanmıştır. Parlamento, darbecilerin isteği doğrultusunda eski bir asker olan Charles De Gaulle’ü başbakan olarak seçmiş, Gaulle’ün başbakan seçilmesiyle hükümete üstün yetkiler ve yeni bir anayasa yapma gücü tanınmıştır. Böylece halkın yüksek bir oranının kabulüyle V. Cumhuriyet ve dolayısıyla yarı başkanlık denilebilecek sisteme geçilmiştir. Bu sistem, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yoluyla 1962’den itibaren siyasi sistem içindeki konumunu desteklemiştir. Her ne kadar anayasada çift başlı bir hükümet inşa edilmişse de her iki yürütme makamının (cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık) yetkileri çok net bir şekilde ifade edilmemiştir. Siyasi prestije göre iktidarı daha çok kendi lehine çekebilme yolunun açık olduğu bu yapı, Fransa için siyasi sürekliliği eskisinden daha beklenilir konuma getirmiştir (Aktaş, 2015: 122-123).

Günümüzde yarı başkanlık sistemi için ön plana çıkan özellikler şöyle sıralanabilir (Ergil, 2015: 28-29):

- Yürütme, halk tarafından seçilen devlet başkanı ve meclisin güvenoyu verip desteklediği başbakan arasında paylaşılır.
- Yönetim her ne kadar başbakanla paylaşılsa da son söz devlet başkanındır (cumhurbaşkanı). Yönetimin oldukça desantralize edildiği söylenebilir. Hatta merkez, her konuda mutlak olarak yerel yönetimlere tahakküm edemez.
- Kesin bir kuvvetler ayrılığından bahsetmek mümkün değildir. Hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu vardır.
- Cumhurbaşkanı/devlet başkanı, parlamenter sisteme nazaran daha geniş yetkilere sahiptir: Meclisi dağıtabilir. Olağanüstü durum ilan ederek geçici bir süre erklerin yetkilerini kendi hükmünde toplayabilir.

- Bu sistemde parlamento hükümeti denetleme ve düşürebilme yetkilerine sahipken, Cumhurbaşkanı/devlet başkanı hakkında bu yetkileri yoktur.

Bir önceki parlamenter ve başkanlık sistemlerinde görüldüğü gibi yarı başkanlık sisteminde de, bir sistemin bir coğrafyada diğer ülkelere nazaran daha uzun sürebildiğini göstermektedir.

2.3.4. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi

1876 Kanuni Esasi'nin kabul edilmesinden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (CHS) kadar, Türkiye'de 1921 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı dönem dikkate alınmasa Türkiye'de parlamenter sistem uygulanmıştır (Çekiş, 2016: 450). 1970'li yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlıklar (Coşkun, 2015: 16) sonrasında 1980 askerî darbesi gerçekleşmiş, 1990'lı yıllarda da koalisyon hükümet dönemleri hasıl olmuştur. Bu itibarla 1990'lardan sonra özellikle sağ tarafta değerlendirilen parti liderleri, koalisyon hükümetlerinin yaşadıkları siyasi krizlerden ötürü güçlü bir iktidar için parlamenter yönetimden başkanlık yönetimine geçilmesini dile getirmişlerdir (Güvenç ve Turan, 2024: 82). Zira 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlemesi (Coşkun, 2015: 16) ve 16 Nisan 2017 yılında yapılan referandumla parlamenter hükümet sisteminin yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir (Güler, 2018: 300). Yeni bir sisteme geçişin nedeni, “vesayetin gölgesindeki parlamenter yapıdan ve zayıf koalisyon hükümetlerinin yol açtığı sorunlardan kurtulma çabası” olarak yorumlanabilir. Anayasa değişikliğinin akabinde 2018 yılında yapılan seçimlerle hukuken kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir (Boyalı ve Gümüş, 2022: 239).

Bu sistem hem yürütmeye hem yasamaya hem de yargıya yönelik birçok önemli değişiklik getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özellikleri diyebileceğimiz bu yenilikler sırasıyla (yürütme, yasama ve yargı) şöyledir (Çalışkan, Kaya ve Malak, 2020: 727-729):

Yürütmeye ilişkin getirilen yenilikler

- Parlamenter sistemden kalan başbakanlık uygulaması kaldırılmıştır. Yürütme erki Cumhurbaşkanı tarafından icra edilecektir.

- “Parti grupları ve son seçimde geçerli oyların %5’ini tek başına veya birlikte sağlayan partilerin en az 100 bin seçmen ile Cumhurbaşkanı aday gösterebileceklerine karar verilmiştir.”

- Seçimlerde geçerli oyların yarısından fazlasını alan adayın cumhurbaşkanı seçilmesine ve bakan olarak atanan milletvekilinin TBMM üyeliğinin sona

ermesine, cumhurbaşkanının varsa partisiyle ilişkisinin devam etmesi uygulamasına geçilmiştir.

- Genel seçimde, cumhurbaşkanının geçerli oyların tamamını alamaması hâlinde sadece reisicumhur seçiminin yenilenmesine karar verilmiştir.

- Cumhurbaşkanına cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcılarını ve bakanları atama ve görevden alma yetkisi verilmiştir. Bu durumda cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanlar meclise değil de cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

- Cumhurbaşkanının TBMM'nin kabul ettiği kanun metinlerini geri gönderme yetkisi vardır; ancak geri gönderilen kanun metni salt çoğunlukla kabul edilirse cumhurbaşkanı bu kanun metnini yayımlamalıdır.

- Yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanı kararname çıkarabilmektedir.

Yasamaya ilişkin getirilen yenilikler

- Milletvekillerinin hükümet veya herhangi bir bakan hakkında gensoru verme yetkisi kaldırılmıştır. Nedeni, yürütmenin cumhurbaşkanınca icra edilmesi ve kuvvetler ayrılığı prensibidir.

- Yeni sistem ile milletvekili sayısı 550'den 600'e, cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinin 5 yılda bir ve birlikte yapılmasına, milletvekili olabilme yaşının 25'ten 18'e getirilmesine, milletvekillerince sorulan soruların cumhurbaşkanı yardımcısı/yardımcıları ve bakanlar tarafından 15 gün içerisinde cevaplanmasına karar verilmiştir.

- Görevi ile alakalı bir suç işledikleri kanaati oluştuğunda cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcı/yardımcıları ve bakanlar hakkında TBMM üyelerinin salt çoğunluğuyla önerge verilebileceği, 3/5 çoğunlukla kabul edilen önerenin gerekli görüşmeler yapıldıktan sonra meclisin 2/3 kararıyla kabul edilmesinden sonra cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Yüce Divan'da yargılanabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yargıya ilişkin getirilen yenilikler

- Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemelerin kurulamayacağı ve olağanüstü hâl ilan etme yetkisinin cumhurbaşkanı tarafından kullanılabileceğine karar verilmiştir.

- Anayasa Mahkemesi üye sayısı 17'den 15'e indirilmiş, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun ismi değiştirilerek Hâkimler ve Savcılar Kurulu yapılmıştır. Kurulun 4 yıllığına seçileceği ve seçimlerinde de birtakım değişikliklerin yapılacağı kararlaştırılmıştır. Böylece kurul yeniden yapılandırılmıştır.

Bu değişikliklerle beraber 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş; bununla beraber cumhurbaşkanına yardımcı olması için politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş ve bağlı kurum ve kurullar yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistem ile Başbakanlık kurumu ve beraberinde bazı bakanlıklar kaldırılmış, bazı bakanlıklar birleştirilmiş, bazılarının da isimleri değiştirilmiştir (Turan, 2018'den aktaran Çalışkan, Kaya ve Malak, 2020: 729).

Yukarıda değinilmeyen ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile alakalı belirtilmesi gereken diğer yenilikler, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilmesi ve üst düzey kamu görevlerine bu kararname ile tek başına atama yapabilmesidir. Diğer bir yenilik ise Cumhurbaşkanı ve meclisin karşılıklı olarak birbirini feshedebilmesidir. Birlikte seçilme kuralı gereği fesih işlemi aynı zamanda her iki organ için yeniden seçim yapılmasını gerektirir (Güler, 2018: 312).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin, Türkiye siyasetinde zaman zaman söz konusu olan siyasi tıkanıklıkları bertaraf etmek için tercih edildiği söylenebilir. Nihayet demokrasilerde önemli olan halk iradesinin yönetime yansımalarının gücüdür. Halk iradesi farklı sistemlerde farklı şekillerde tezahür edebilir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde eski parlamenter sistemden farkı, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ve seçilen cumhurbaşkanının tek başına hükümet gücüne sahip olabilmesidir.

3. Merkezileşme ve Yeni Yönetim Paradigması

Ülkeler, halka hizmet sunum faaliyetlerini ya merkezi yönetim sistemi ile ya da bu faaliyetlerin bir kısmının yerel yönetimlere bırakıldığı yerinden yönetim sistemi ile gerçekleştirmektedirler. Bu yönetim sistemlerinden herhangi birisini pür şekilde uygulamak çok güç olduğundan ülkeler kendi tarihsel geçmişlerine göre birbirine yakın veya biri diğerinden daha öncelikli yönetim sistemlerini tercih etmişlerdir (Uysal ve Atmaca, 2018: 414-415).

Eski Türklerden günümüze kadar geniş ve çok genel bir perspektifle bakıldığında da aşağıda görüleceği gibi merkezi yönetimin güçlü olmasına önem verildiği görülecektir. Bu minvalde bakılırsa eski Türk devletlerindeki düşünceye bakıldığında, devletsiz bir toplumun varlığını idame ettiremeyeceği fikrinin hâkim konumda olduğu, kamu düzeninin sağlanması için esas amaç olan devletin kişi, aile ve toplumdan önce konumlandığı ifade edilebilir. İslam dinine geçildikten sonra da Türklerde devlet anlayışı değerliliğini sürdürmüştür. Hatta “Kutadgu Bilig” ve “Siyasetname” gibi Türk tarihi açısından bilinen eserlerde de “daha güçlü devlet” i oluşturmanın gerekliliği ana düşünce olarak belirtilmiştir. Göktürklerden beri gelişimini artıran Türk devlet anlayışı, hassaten

Selçuklu ve Osmanlı dönemlerinde devşirme tarzı bir yönetim anlayışıyla devre dışı bırakıldığı okunsa da devlete verilen önemde bir azalmadan ve devletin oluşturduğu algıda bir değişimden söz edilemez. Osmanlıdan Cumhuriyete geçişle beraber “güçlü bir merkeziyetçi yönetim geleneği, politik kültür ve kurumların varlığı miras olarak devralınmış ve modernleşme süreci boyunca önceki dönemlerde olduğu gibi güçlü devlet anlayışı toplumun ve bireyin üzerindeki konumunu devam ettirmiştir” (Çapar ve Koca, 2020: 334).

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş yıllarında yöneticiler tarafından gerekli görülen değişiklikler dışında Osmanlı devlet bürokrasisini olduğu gibi Cumhuriyete taşımış durumdaydı. Cumhuriyet rejimi kendisine özgü kuralları yeni devlete uygulamak ve ekonomik gereklilikleri yerine getirme çabasına girince kamu örgütü büyümüş, idari faaliyet alanları genişlemiştir (Ergun, 2004: 151).

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren tek partili dönem süresince Türk kamu yönetimi “hem devrimlerin ajanlığını yapmış” hem de devletin giderek artan görevlerini icra etmiştir. Bu özellikleri bağlamında siyasal erki de kontrol edebilme gücünü elinde bulundurabilmiştir (Ergun, 2004: 152).

Heper, güçlü devlet anlayışının Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte geçici de olsa Cumhurbaşkanlığı müessesinde işlevsel olduğunu, bu anlayışın 1930’dan sonra hükümette, 1960’tan sonra bürokraside, 1960-1973 yılları arası yargıda, 1973-1982 yılları arasında askerde teşkilatlandığını öne sürmüştür. 1982’den sonra da bu devlet gücü Cumhurbaşkanı ve Silahlı Kuvvetler bünyesinde tutulmak istenmiş, 2018 seçimlerinden sonra da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber güçlü veya aşkın devlet anlayışı Cumhurbaşkanlığı makamıyla ifade bulmuştur (Çapar ve Koca, 2020: 334-335).

Geçmişten günümüze bakıldığında eski Türk devletlerinden Türkiye’ye kadar merkezin güçlü bir şekilde yapılandırıldığı ve birey ve toplum karşısında makul ve güçlü konumda yer aldığı söylenebilir (Çapar ve Koca, 2020: 334-335). Günümüz dijital teknolojisindeki gelişmeler neticesinde merkez, yerelin ihtiyaçlarını daha yakından ve daha hızlı görmesi ve buna göre çözümler üretebilme imkânlarının gelişmesi sayesinde sadece Türkiye’de değil bütün dünyada teknolojik gelişmeler, merkezin konumunu güçlendirme yönünde etkiye bulunmaktadır.

4. Sonuç

1876 Kanun-i Esasi’nin kabulüyle parlamenter yapıya kapı aralayan Türkiye yönetim yapısı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar ağırlıklı olarak bu yapısını korumuştur. Parlamenter sistemlere çift başlı yürütme denilse de başbakanın yürütmeden sorumlu kanat olması ve parlamenter sistemlerde görüldüğü üzere cumhurbaşkanı veya devlet başkanının daha geride, tabir

yerinde ise sembolik manada olması nedeniyle başbakan, tabii olarak birinci sorumlu konumdadır.

Türkiye tarihine bakıldığında Cumhurbaşkanı bazı zamanlar pek göstermelik olmayıp bizzat yürütmenin başını frenlediği durumlar olmuştur. Yine Türkiye parlamenter sisteminde hem yetmişli yıllarda hem de doksanlı yıllarda tekrar eden nispeten kısa süreli hükümetler ve bu hükümetlerin de esasında koalisyon olmaları, onları Demokles'in kılıcının altında yürütmeyi gerçekleştirme durumunda tutmuştur. Parlamenter sistemde söz konusu olan güvenoyu, dışarıdan hükümetin kurulmasının desteklenmesi gibi kavramlara bakıldığında, bu durumların parlamenter yönetimin yönetemezlik gibi bazı kavramlarla itham edilmesine neden olduğu söylenebilir. Zira parlamenter sistemde koalisyonla kurulmuş bir hükümet üyesi parti hükümetten çekildiğinde, muhalefet hükümetten derhal güvenoyu isteyebiliyordu. Böylece hükümet, meşruiyetinin durumunu tespit etmek için mecliste güven oylaması istemek durumunda kalabiliyordu.

Parlamenter sistem için dikkat çeken bir diğer sıkıntı sebebi ise koalisyonun küçük ortağına bazen büyük işler kalabiliyor olmasıydı. Düşünüldüğünde, tabii yerinde ise ucu ucuna barajı geçmiş bir parti koalisyon üyesi olabilir ve tek başına hükümetin düşmesinin kapısını aralayabilir. Bu aynı zamanda istikrarsız ve çekingen hükümetlerin oluşması anlamına da geliyordu. Bütün demokratik yönetimler için söz konusu olsa da parlamenter yönetim için güçlü başbakan, diğer bir tabirle halkın yüksek desteğini sağlamış başbakan, bu tür sorunların oluşmasına engel olabiliyordu. Ancak Türkiye için düşünüldüğünde karşılıklı fikirlerin yoğunluğu birbirine yakın oranda olmasa da benzer veya paralel fikirli grupların bölünmesi, fikir gruplarının güçlerini birbirine yaklaştırabiliyor ve koalisyon şeklindeki hükümetleri zorunlu hâle getirebiliyordu.

Ancak 2017'de kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile buna bir nebze çözüm getirildiği savunulabilir. Yürütme tek kişi ve o kişi de devlet başkanıdır; dolayısıyla normal şartlarda görev süresinden önce onu parlamenter sistemde olduğu gibi güvensizlik oyuyla düşürmek mümkün değildir. Bunun yanında meclisteki çoğunluk geldiği parti tarafından sağlanmışsa yürütmede neredeyse istikrar tamamen sağlanmış demektir.

Pek tabii olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanının mensubu olduğu parti mecliste çoğunlukta değil ise muhalefetin eleştirileri, halktan sağladıkları meşruiyetle beraber daha yüksek sesle işitilecektir. Cumhurbaşkanı bu durumda belki yalnızlaşacak ve alacağı kararlarda daha çekingen olabilecektir. Dolayısıyla yeryüzünde uygulanan hiçbir mevcut beşerî yönetim veya demokrasi kusursuz ve pürüzsüz değildir. Zira güçlü olunca

istikrar oluşmakta; ancak katılımın iradesinin yürütmeye sirayeti azalmakta, zayıf olunca da devleti yönetmekte meşruiyet krizleri yaşanabilmektedir.

Diğer taraftan merkezileşme yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, cumhurbaşkanına geniş yetkiler verdiği için merkezin birleştirilmesi adına en çok yetkili tek sorumludur. Dolayısıyla güçlü devletin tezahürü Cumhurbaşkanına verilmiş görünmektedir. Ancak meclis üstünlüğü ile desteklenmeyen bir cumhurbaşkanı için merkezin ve güçlü devletin yegâne temsilcisi demek güçleşmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi merkeziyetçiliği desteklemektedir. Aynı zamanda günümüz teknolojik gelişmeleri de merkeziyetçiliğin elini güçlendirmektedir. Dolayısıyla mevcut hâliyle Türk devletlerinin tarihten süregeldiği gibi merkezi yapısı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle hem korunmuş hem de desteklenmiştir.

Kaynakça

- Acar, M., & Demir, Ö. (2005). Sosyal Bilimler Sözlüğü. Ankara: Adres Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A. (2015). Batı'da Siyasal Düşünceler: Sokrates'ten Jakobenlere. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aktaş, M. (2015). Yarı başkanlık sistemi: Fransa modeli ve Türkiye. Başkanlık Sistemi içinde (Ed. M. Aktaş ve B. Coşkun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Aktan, C. C. (2016). İdeal bir siyasal yönetim arayışı ve anayasal demokrasi. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 8(2), 1-20.
- Arslan, R. (2013). Demokratik Yönetim Sistemleri. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Boyalı, H., & Gümüş, K. (2022). Bürokrasi ve siyaset ilişkisinin parlamenter sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi özelinde analizi. Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 55, 232-247. <https://doi.org/10.53568/yyusbed.1111869>
- Coşkun, B. (2015). Önsöz. Başkanlık Sistemi içinde (Ed. M. Aktaş ve B. Coşkun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Çağlar, N. (2017). Avantaj ve dezavantajlarıyla parlamenter hükümet sistemi. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(4), 111-117.
- Çalışkan, A., Kaya, P. B., & Malak, M. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bütçe sürecine etkisi. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22(3), 721-736. <https://izlik.org/JA23SU36KX>
- Çam, E. (2000). Çağdaş Devlet Sistemleri. İstanbul: Der Yayınları.
- Çapar, S., & Koca, M. (2020). Kamu yönetimi ve mülki idare: Mevcut durum, sorunlar ve çözüm önerileri. Kamu Yönetiminde Güncel Sorunlar, Tartışmalar ve Çözüm Önerileri içinde (Ed. E. Akcagündüz ve Ö. Aydın). Ankara: Nobel Yayınları.
- Çekiç, M. (2016). 1982 Anayasası'nın hükümet sistemi açısından değerlendirilmesi. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, (7).
- Ergil, D. (2015). Başkanlık sistemi ve Türkiye. Başkanlık Sistemi içinde (Ed. M. Aktaş ve B. Coşkun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye: Yerel Yönetim ve Belediyeler. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, K. (2019). Devletin Genel Teorisi (10. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Göze, A. (2000). Siyasal Düşünceler ve Yönetimler (12. Baskı). İstanbul: Beta Basım.

- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve kamu yönetimine etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322. <https://doi.org/10.31795/baunsobed.443821>
- Gürkan, Ü. (1988). Montesquieu ve Kanunların Ruhu. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 40(1), 9-31.
- Güvenç, C., & Turan, T. (2024). Yasama, yürütme ve yargı organları çerçevesinde 2017 anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Memleket Siyaset Yönetimi*, 19(42), 81-108. doi:10.56524/msydergi.1296750
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- İşçi, M. (2004). *Siyasi Düşünceler Tarihi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Kahraman, M. (2012). Hükümet sistemi tartışmaları bağlamında başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerinin Türkiye’de uygulanabilirliği. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 431-457.
- Kutlu, A. (2023). Cumhuriyet ve kavramsal komşuları monarşi, devlet ve demokrasi: Benzerlikler ve farklılıklar üzerine bir değerlendirme. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24(3), 469-482.
- Özkan, S. (2023). *Kamu Yönetiminde Yaşanan Kimlik Krizinin Günümüz Yönetim Yaklaşımları Üzerinden Değerlendirilmesi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazete. (2024, 28 Aralık). Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının isminin Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak değiştirilmesine ilişkin düzenleme (Sayı: 32766). Resmî Gazete.
- Uysal, Y., & Atmaca, Y. (2018). Türkiye’deki merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin yönetim modeli çerçevesinde değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 411-424.
- Yalçınkaya, A. (2013). Antik Yunan: Yurttaş ve iktidar. *Siyasi Düşünceler Tarihi içinde* (Ed. M. A. Ağaoğulları). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2-35.
- Yıldız, M. (2018). Başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem üzerine bir değerlendirme. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 1(2), 89-108. <https://izlik.org/JA59PA93LM>
- Yolcu, K. (2023). Demokrasi ve müzakereci demokrasi üzerine bir değerlendirme. *JOMELIPS - Journal of Management Economics Literature Islamic and Political Sciences*, 8(2), 87-100.

Kamu Yönetiminde Liyakat ilkesinin Geleceği: Bürokratik Modernleşmeden Yapay Zekâ Destekli Personel Yönetimine 6

Mustafa Gökberk Ertan¹

Özet

Liyakat ilkesi, kamu hizmetlerinin nitelikli, tarafsız ve güvenilir biçimde yürütülmesini sağlayan temel kamu personel yönetimi ilkelerinden biridir. Bu çalışmada, Türkiye’de kamu yönetiminde liyakat ilkesinin tarihsel gelişimi bürokratik modernleşme süreciyle bağlantılı olarak incelenmiş ve dijitalleşme ile yapay zekâ uygulamalarının liyakat sistemi üzerindeki olası etkileri değerlendirilmiştir. Çalışmada öncelikle Osmanlı Devleti’nin son döneminde kamu görevlerinin kurallı bir yapıya kavuşturulması, memur sicillerinin tutulması ve eğitilmiş kamu görevlilerinin yetiştirilmesine yönelik reformlar ele alınmıştır. Ardından Cumhuriyet döneminde kamu görevine girişin anayasal bir hak olarak düzenlenmesi, 788 sayılı Memurin Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri incelenmiştir. Çalışmada, liyakat ilkesinin mevzuatta açık biçimde yer almasına rağmen uygulamada kayırmacılık, siyasal patronaj, istisnai kadroların kapsamı, mülakat süreçlerinin nesnelliği, görevde yükselme ölçütleri ve performans değerlendirmesine ilişkin sorunların devam ettiği belirtilmektedir. Dijitalleşme ve yapay zekâ destekli personel yönetimi uygulamaları; standartlaşma, izlenebilirlik, veri temelli planlama ve şeffaflık bakımından önemli imkânlar sunmaktadır. Bununla birlikte algoritmik önyargı, kişisel verilerin korunması, açıklanabilirlik ve hesap verebilirlik sorunları yeni risk alanları oluşturmaktadır. Sonuç olarak dijital araçlar, insan denetiminin yerini alan karar mekanizmaları olarak değerlendirilmeyerek açık ölçütler, etkili itiraz yolları ve denetlenebilir süreçlerle desteklenen karar destek araçları olarak kullanılmalıdır.

1 Araştırma Görevlisi, Kapadokya Üniversitesi İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, gokberk.ertan@kapadokya.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-9484-4463

1. Giriş

Kamu hizmetlerinin niteliğini belirleyen temel unsurlar bu hizmetleri planlayan, yürüten ve denetleyen kamu personelinin bilgi, beceri ve yetkinlik düzeyidir. Kamu personel sisteminin nasıl oluşturulduğu, kamu görevlilerinin hangi ölçütler üzerinden seçildiği ve görevde ilerleme süreçlerinin nasıl düzenlendiği devletin işleyişini doğrudan etkileyen temel meseleler arasında yer almaktadır. Liyakat ilkesi, en genel anlamıyla kamu görevlerinin o görevi yerine getirebilecek niteliklere sahip kişilere verilmesidir (Sarı, 2024). Yine de bu tanım, kavramın sadece bir boyutunu yansıtmaktadır. Liyakat; göreve giriş aşamasındaki yeterliliğin ötesinde görev süresince ilerleme, yükselme, yer değiştirme, performans değerlendirme ve görevin sona erdirilmesi süreçlerinin nesnel ölçütlere bağlanmasını gerektirmektedir. Şen'e (1995) göre liyakatli yönetim, kamu hizmetine girişte ve hizmet içi ilerlemede yeterlilik ölçütlerinin esas alınmasını sağlayan temel personel rejimi ilkelerinden biridir. Yıldız (2016) da liyakat ilkesinin kamu personel sisteminin bütün aşamalarını kapsayan bir yaklaşım olarak değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Modern bürokrasi, kişisel sadakat ilişkileri ile kamu görevi arasındaki bağın zayıflatılması ve kamu görevlerinin belirli kurallara bağlanması üzerine kuruludur (İskender, 2025). Weberyen yaklaşımda bürokratik örgütlenme; açık yetki alanları, hiyerarşik yapı, yazılı kurallar, uzmanlaşma ve görevin gerektirdiği teknik niteliklere dayalı personel seçimiyle tanımlanmaktadır (Weber, 1978). Bu yaklaşım içerisinde kamu görevlisinin otoritesi kişisel özelliklerinden veya yöneticilerle kurduğu yakınlıktan değil üstlendiği görevin hukuki niteliğinden kaynaklanmaktadır. Kamu görevlisinin seçilmesi ve yükseltilmesi sürecinde görevin gerektirdiği niteliklerin esas alınması modern devletin patrimoniyal yönetim anlayışından ayrılmasını sağlayan başlıca unsurlardan birini oluşturmaktadır (Yıldırım, 2023). Liyakate dayalı personel sistemi kamu kurumlarının politika üretme ve uygulama kapasitesini doğrudan etkileyen kurumsal bir mekanizmadır. Evans ve Rauch (1999), farklı ülkelerdeki kamu kurumlarını karşılaştırdıkları çalışmalarında, liyakate dayalı personel seçimi ile öngörülebilir ve ödüllendirici kariyer yapısını Weberyen bürokrasinin ayırt edici unsurları arasında değerlendirmiştir. Araştırmacıların bulguları, söz konusu özelliklerin ekonomik büyüme bakımından anlamlı sonuçlar doğurduğunu göstermektedir. Bürokratik performansın personel sayısı, mali kaynaklar, rekabetçi ücret, kariyer istikrarı, kurum içi yükselme ve liyakate dayalı işe alım gibi yapısal unsurların birlikte değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir (Evans ve Rauch, 1999). Bu çerçevede liyakat, kamu personel yönetiminin dar anlamda teknik bir ilkesi olmanın ötesinde devletin yönetsel kapasitesini belirleyen temel unsurlardan biri olarak görülmelidir.

Liyakat ilkesi ile yolsuzluğun sınırlandırılması arasında da güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Dahlström vd. (2012), 52 ülkeyi kapsayan araştırmalarında liyakate dayalı işe alımın yolsuzluğun azaltılmasında belirleyici bir kurumsal araç olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırmacıların bulguları, kamu görevlilerine verilen yüksek ücret veya kariyer güvencesinin tek başına yeterli olmadığını kamu hizmetine girişin açık, rekabetçi ve nesnel kurallara bağlanması gerektiğini göstermektedir. Liyakat dışı biçimde kuruma alınan personelin daha sonraki aşamalarda hukuki güvencelerden yararlanması, kamu yönetiminin tarafsızlığını kendiliğinden sağlayamamaktadır. Meyer-Sahling vd. (2018), kamu personel yönetimi ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi inceleyen 36 çalışmayı değerlendirdikleri literatür taramasında, liyakate dayalı işe alımın düşük yolsuzluk düzeyiyle ilişkili olduğuna yönelik bulguların öne çıktığını belirtmektedir. Bununla birlikte araştırmacılar; yükselme, görev yeri değişikliği, ücret, eğitim ve iş güvencesi gibi diğer personel uygulamalarının etkileri hakkında daha fazla araştırmaya ihtiyaç bulunduğunu vurgulamaktadır. Bu tespit, liyakat sisteminin tek bir sınav veya atama yönteminden ibaret olmadığını göstermektedir. Liyakat ilkesi, kamu hizmeti motivasyonu bakımından da önem taşımaktadır. Meyer-Sahling vd. (2021) Latin Amerika, Afrika ve Doğu Avrupa'daki beş ülkeden 7.300 kamu görevlisiyle gerçekleştirdikleri deneysel çalışmalarında, liyakate dayalı yarışma usulünün dört ülkede daha yüksek kamu hizmeti motivasyonu ile ilişkilendirildiğini belirlenmiştir. Bulguların her ülkede aynı düzeyde ortaya çıkmaması, liyakat ilkesinin mekanik araçlar olarak değerlendirilmemesi gerektiğini göstermektedir. Hukuki düzenlemeler, yönetsel kültür, uygulama biçimleri ve kurumlara duyulan güven birlikte ele alınmalıdır.

Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi incelendiğinde liyakat ilkesinin farklı dönemlerde farklı hukuki ve kurumsal araçlar üzerinden gündeme geldiği görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin son döneminde merkezi idarenin yeniden yapılandırılması, nezaretlerin kurulması, memurların kayıt altına alınması ve bürokratik eğitimin geliştirilmesi kamu personel sisteminin modernleşmesi bakımından önemli adımlar oluşturmuştur (Güneş, 2024). Cumhuriyet döneminde ise kamu görevine girişin anayasal bir hak olarak düzenlenmesi, memurluk statüsünün kanunla belirlenmesi ve liyakatin kamu personel rejiminin temel ilkeleri arasında açıkça sayılması, bu tarihsel birikimin devamı niteliğindedir (Bayansar, 2024). Bununla birlikte liyakat ilkesinin hukuki düzenlemelerde yer alması ile uygulamada etkili biçimde hayata geçirilmesi arasında her zaman doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Türkiye'de kamu personel sistemine yönelik tartışmalarda sıklıkla mevzuat ile uygulama arasındaki farklılığa işaret edilmektedir. Yıldız'a (2016) göre liyakat ilkesinin mevzuatta kendisine yer bulması Türk kamu personel rejimi açısından önemli bir kazanım olmakla birlikte, ilkenin uygulamaya yeterince

yansıtılmaması temel sorunların başında gelmektedir. Güneyi (2021) liyakat sorununu kamu hizmetine giriş aşamasıyla sınırlandırmayarak değerlendirme sistemi, kamu personelinin eğitimi, Devlet Memurları Kanunu ve siyaset-bürokrasi ilişkileriyle birlikte ele almaktadır. Liyakat tartışmasının sadece kamu görevine ilk giriş aşamasına indirgenmesi önemli bir sınırlılık doğurmaktadır. Merkezi sınavlar, kamu görevine alınmada nesnelliği güçlendiren önemli araçlar arasında yer alsada liyakat sisteminin bütünlüğü sadece sınav başarısıyla sağlanamamaktadır. Görevde yükselme, yöneticilik pozisyonlarına atanma, kurum içi değerlendirme, mesleki eğitim ve kamu personelinin değişen hizmet koşullarına uyumu da liyakat ilkesinin ayrılmaz parçalarını oluşturmaktadır (Tahtalıoğlu, 2023)

Kamu hizmetlerinin giderek çeşitlendiği, dijitalleşmenin yeni yetkinlik alanları oluşturduğu ve vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin yükseldiği bir dönemde liyakat ilkesi, geleneksel memuriyet sisteminin korunmasına ilişkin bir mesele olarak değerlendirilemez. Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de kamu yönetiminde liyakat ilkesinin tarihsel gelişimini bürokratik modernleşme ve kurumsallaşma süreçleriyle bağlantılı olarak incelemektir. Bu doğrultuda öncelikle Osmanlı Devleti’nin son döneminde modern bürokrasinin gelişimi ve liyakat arayışları ele alınacaktır. Ardından Cumhuriyet döneminde kamu personel sisteminin hukuki temelleri, özellikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde değerlendirilecektir. Çalışmanın devamında kayırmacılık, siyasal patronaj, mülakat, görevde yükselme ve kurumsal güven sorunları tartışılacaktır. Son bölümde ise dijitalleşme ve yapay zekâ destekli değerlendirmelerin liyakat ilkesinin geleceği bakımından taşıdığı imkânlar ve riskler üzerinde durulacaktır. Çalışma literatür ve mevzuat taramasına dayanmaktadır.

2. Bürokratik Modernleşme Sürecinde Liyakat İlkesinin Ortaya Çıkışı

Türkiye’de kamu yönetiminde liyakat ilkesinin tarihsel gelişimi değerlendirilirken Osmanlı Devleti’nin son döneminde yaşanan dönüşümlerin dikkate alınması gerekmektedir. Modern kamu personel sistemi, Cumhuriyet döneminde sıfırdan oluşturulmuş bir yapı değildir. Cumhuriyet’in devraldığı idari miras içerisinde merkezi teşkilat, taşra yönetimi, memuriyet sistemi, kamu görevlilerinin eğitimi ve bürokratik kayıt düzeni bakımından Tanzimat sonrasında gerçekleştirilen reformların önemli bir yeri bulunmaktadır. Osmanlı Devleti’nin klasik dönem yönetim yapısında kamu görevleri, modern anlamda standartlaştırılmış ve herkese açık bir meslek sistemi biçiminde düzenlenmemiştir. Yönetici kadroların yetiştirilmesi, görevlendirilmesi ve yükselmesi farklı kurumlar ve gelenekler üzerinden gerçekleşmiştir. Enderun

Mektebi, kalemiye teşkilatı ve çeşitli devlet dairelerinde uygulanan meslek içi yetiştirme yöntemleri, bürokratik kadroların oluşturulmasında belirleyici rol üstlenmiştir. Bu yapı içerisinde sadakat, eğitim, deneyim, meslek içi yetiştirme ve yönetsel yetenek farklı ölçülerde önem taşımıştır. Ancak kamu görevlerinin kapsamı, görevde ilerleme koşulları ve memurların hakları modern personel rejiminde olduğu gibi bütüncül ve standartlaştırılmış bir hukuki çerçeveye sahip değildir. On dokuzuncu yüzyılda yaşanan askeri, mali ve idari sorunlar, Osmanlı Devleti'nde merkezi yönetimin yeniden yapılandırılmasını zorunlu hâle getirmiştir. Osmanlı bürokrasisindeki reform süreci, Babıâli'nin örgütsel yapısında, prosedürlerinde ve düzenleyici araçlarında önemli dönüşümler meydana getirmiştir (Arslan, 2021). Bu dönüşüm, kamu hizmetlerinin daha öngörülebilir biçimde yürütülmesini ve devlet görevlilerinin kurumsal bir yapı içerisinde konumlandırılmasını sağlamıştır. Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra bürokratik yapılanmada yaşanan değişim, memuriyet sistemini de doğrudan etkilemiştir. Kamu görevlerinin daha düzenli bir yapıya kavuşturulması, görev alanlarının belirginleşmesi, memurların maaş ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin geliştirilmesi ve memuriyetin daha kurallı bir meslek alanına dönüşmesi, modern kamu personel rejiminin temellerini oluşturmuştur.

Heper (1974), Osmanlı-Türk yönetim geleneğinde bürokrasinin siyasal ve toplumsal dönüşüm süreçlerinde etkili bir aktör olarak öne çıktığını belirtmektedir. Bürokrasi, modernleşme politikalarının uygulanmasında merkezi bir konuma sahip olmuş ve devletin sürekliliğini sağlayan temel kurumsal yapılardan biri hâline gelmiştir (Ezici, 2020). Osmanlı bürokrasisindeki modernleşme süreci, eğitilmiş kamu görevlisi ihtiyacını da artırmıştır. 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye'nin kurulması, modern kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu personelin yetiştirilmesi bakımından simgesel ve kurumsal öneme sahiptir. Mekteb-i Mülkiye, merkezi yönetim ve taşra teşkilatı için gerekli bilgi ve yetkinliklere sahip memurlar yetiştirmeyi amaçlamıştır. Böylece kamu görevlilerinin geleneksel meslek içi süreçlerde yetiştirilmesiyle sınırlandırılması yerine belirli bir eğitim programından geçmesi ve idari görevler için hazırlanması yönünde önemli bir adım atılmıştır (Kocaoğlu, 2019). Bu gelişmeler, liyakat ilkesinin doğrudan ve eksiksiz biçimde hayata geçirildiği anlamına gelmemektedir. Ancak kamu görevlerinin belirli niteliklerle ilişkilendirilmesi, eğitim düzeyinin önem kazanması ve bürokratik kariyerin daha öngörülebilir bir yapıya kavuşturulması, liyakat anlayışının gelişmesini desteklemiştir. Liyakat bu dönemde merkezi devletin ihtiyaç duyduğu nitelikli insan kaynağının oluşturulması bakımından önem taşımıştır. Memurların sicillerinin tutulmasına yönelik düzenlemeler de bürokratik modernleşmenin önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Sicill-i Ahvâl Komisyonunun 1879 yılında kurulması ve

memurların öz geçmişlerine, eğitimlerine, görevlerine ve mesleki durumlarına ilişkin bilgilerin kayıt altına alınması, personel yönetiminde kurumsal hafızanın geliştirilmesine katkı sağlamıştır (Değirmenci, 2021). Sicil sistemi, memurların görev boyunca sergiledikleri mesleki gelişimin izlenmesine yönelik bir araç olarak değerlendirilmiştir. Böylece memuriyet, kişisel ilişkiler üzerinden şekillenen bir statü olmaktan giderek uzaklaşmış, yazılı kayıtlara ve belirli prosedürlere bağlı bir kamu hizmeti alanına dönüşmeye başlamıştır (Findley, 1980).

Osmanlı Devleti'nin son döneminde bürokrasinin yeniden yapılandırılması, modern kamu yönetiminin temel tartışma alanlarından birini görünür hâle getirmiştir. Bürokratik modernleşme bir taraftan kamu görevlerinin daha belirli kurallara bağlanmasını, kayıt düzeninin güçlendirilmesini ve eğitilmiş personel ihtiyacının artmasını sağlamıştır. Diğer taraftan merkezi idarenin büyümesi, bürokratların siyasal iktidarla ilişkisini daha karmaşık hâle getirmiştir. Bu nedenle bürokrasinin modernleşmesi ile bürokrasinin siyasal etkililerden bütünüyle arındırılması aynı anlama gelmemektedir. Liyakat ile merkezileşme arasındaki ilişki tek yönlü değildir. Merkezileşme, kamu görevlerinin standartlaştırılması ve kamu personelinin belirli kurallar çerçevesinde istihdam edilmesi için gerekli araçların sağlanmasıdır. Bununla birlikte karar alma ve atama yetkilerinin merkezde yoğunlaşması, liyakatin korunmasını kendiliğinden garanti etmemektedir. Tam tersine, denetim ve şeffaflık mekanizmalarının yeterince gelişmediği yapılarda merkezileşme, personel kararlarının dar bir yönetici grubunun tercihleri doğrultusunda şekillenmesine yol açmaktadır (Doğan, 2015). Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte kamu personel sistemi, yeni devletin ihtiyaçları doğrultusunda yeniden ele alınmıştır. Cumhuriyet yönetiminde Osmanlı'dan devralınan bürokratik miras bütünüyle reddedilmemiş ancak bu mirasın yeni siyasal ve hukuki düzen içerisinde yeniden yapılandırılması gerçekleştirilmiştir. Devletin merkezi niteliği, bürokrasinin modernleşme sürecindeki rolü ve kamu hizmetlerinin ülke genelinde belirli standartlar çerçevesinde sunulması ihtiyacı, Cumhuriyet döneminde de önemini korumuştur.

1924 Anayasası, kamu görevine giriş bakımından önemli bir düzenleme içermektedir. Anayasa'nın 92. maddesinde, siyasi haklara sahip her Türkün yeterliliği ve hak edışı ölçüsünde devlet memuru olabileceği belirtilmiştir. Bu hüküm, kamu görevine girişin ayrıcalıklı gruplara özgü bir alan olmaktan çıkarılması ve görevin gerektirdiği yeterliliğin esas alınması bakımından önem taşımaktadır (Yıldırım, 2023). Altan (2016), 1924 Anayasası'nın bu hükmünün liyakat ilkesine vurgu yaptığını ve kamu personel sisteminin anayasal temellerinin güçlendirilmesine katkı sağladığını belirtmektedir. Cumhuriyet döneminin ilk kapsamlı personel düzenlemelerinden biri, 1926 yılında kabul

edilen 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Kanunda memur ve müstahdem ayrımı tanımlanarak memur olabilmek için gerekli koşullar düzenlenmiştir. Kanunun birinci maddesinde, kendisine devlet hizmeti verilen, sicile kayıtlı olan ve bütçeden maaş alan kişiler memur olarak tanımlanmıştır (Bayansar, 2024). Devlet işlerinde ücretle çalıştırılan ancak memur siciline kayıtlı olmayan ve memurlara tanınan hak ve yetkilerden yararlanmayan kişiler ise müstahdem olarak nitelendirilmiştir. Kanunun dördüncü maddesinde vatandaşlık, eğitim, askerlik durumu ve görevin gerektirdiği sağlık koşulları gibi memuriyete giriş şartları sıralanmıştır (Memurin Kanunu, 1926). 788 sayılı Kanun, dönemin ihtiyaçları bakımından önemli bir hukuki çerçeve oluşturmuştur ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki kamu personel sistemi sadece bu Kanun üzerinden şekillenmemiştir. Maaş, ücret ve özlük haklarıyla ilgili farklı düzenlemeler yapılmıştır. Kamu personel rejiminin mali ve kurumsal boyutları zaman içerisinde gelişmiştir. Acar (2019), 1923–1960 arasındaki dönemi kamu personel yönetiminde bir arayış dönemi olarak değerlendirmektedir. Bu dönemde devlet teşkilatının kurulması, kamu görevlilerinin statülerinin belirlenmesi ve ücret sisteminin düzenlenmesi amacıyla farklı yasal araçlara başvurulmuştur.

Cumhuriyet'in ilk dönemindeki bürokratik yapı, yeni devletin kurumsallaşmasında ve modernleşme hedeflerinin hayata geçirilmesinde belirleyici rol oynamıştır. Kamu görevlileri rutin hizmetleri yürüten personel olarak sınırlandırılmayarak eğitim, sağlık, altyapı, güvenlik ve ekonomik kalkınma politikalarını ülke genelinde uygulayan aktörler olarak konumlandırılmıştır (Bodur, 2026). Bu çerçevede liyakat ilkesi, kamu yönetiminin etkinliği kadar devletin modernleşme kapasitesi bakımından da önem kazanmıştır. Eğitimli, deneyimli ve görev alanına uygun personelin istihdam edilmesi, merkezi yönetimin ülke genelindeki uygulama kapasitesini doğrudan etkilemiştir. 1961 Anayasasında kamu hizmetine girişte eşitlik ve görevin gerektirdiği nitelikler ilkesi sürdürülmüştür. Anayasa'nın 58. maddesinde, her Türk'ün kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu ve hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği belirtilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961). Böylece liyakat ilkesi, Cumhuriyet'in farklı dönemlerinde anayasal düzeyde de karşılık bulmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetiminin değişen ihtiyaçları, devletin ekonomik ve sosyal alandaki görevlerinin artması ve planlı kalkınma yaklaşımının gündeme gelmesi, daha kapsamlı bir personel reformunu zorunlu hâle getirmiştir. Kamu personel yönetiminin merkezi bir kurum tarafından koordine edilmesi ve personel sisteminin bütüncül biçimde yeniden düzenlenmesi yönündeki tartışmalar, 1960'lı yıllarda yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Altunok (2018)'a göre Türkiye'de idari reform arayışlarının önemli bir bölümü kamu personel sistemine ilişkin

yeniliklerden oluşmuştur. Personelin göreve alınması, değerlendirilmesi, yükselmesi, ücretleri ve sosyal hakları, reform tartışmalarının temel başlıkları arasında yer almıştır.

3. Liyakatin Hukuki ve Kurumsal Çerçevesi: 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Türkiye’de kamu personel sisteminin hukuki ve kurumsal yapısını anlamak bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu temel bir işleve sahiptir. 1965 yılında kabul edilen kanunla, kamu personel rejiminin belirli kurallara bağlı bir yapıya kavuşturulması amaçlanmış; devlet memurlarının hizmet koşulları, nitelikleri, atanma ve yetiştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödevleri, hakları ve sorumlulukları düzenlenmiştir (Ertan, 2026). Kanun, zaman içerisinde çok sayıda değişikliğe uğramış olmakla birlikte Türkiye’de memuriyet sisteminin temel hukuki dayanaklarından biri olmayı sürdürmektedir (Acar, 2019). 657 sayılı Kanun’un ortaya çıkışı, kamu personel sistemine ilişkin daha geniş bir reform arayışının parçasıdır. Altunok’a (2018) göre Türkiye’de personel reform politikalarının belirginleştiği başlangıç dönemi 1960’lı yıllardır. Bu dönemde Devlet Personel Dairesinin kurulması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkarılmasıyla personel sistemini temellendiren bir reform politikası oluşturulmuştur. Kamu personel yönetiminin kurumların kendi iç düzenlemelerine bırakılmamasıyla merkezi düzeyde belirlenen ilkeler ve standartlar olması hedeflenmiştir. Kanun’un üçüncü maddesinde kamu personel rejiminin temel ilkeleri sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirlenmiştir. Sınıflandırma ilkesi, kamu hizmeti görevlerinin ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarının, görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasını ifade etmektedir. Kariyer ilkesi, devlet memurlarına yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânı sağlamayı amaçlamaktadır. Liyakat ilkesi ise kamu hizmetlerine girişin, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmenin ve görevin sona erdirilmesinin liyakat sistemine dayandırılmasını; bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarının güvence altında tutulmasını öngörmektedir (Devlet Memurları Kanunu [DMK], 1965, md. 3). Bu üç ilke birbirinden bağımsız değildir. Sınıflandırmanın yapılmadığı veya görevlerin gerektirdiği niteliklerin açık biçimde tanımlanmadığı bir personel sisteminde liyakatin ölçülmesi güçleşmektedir. Benzer biçimde kariyer imkânlarının nesnel kurallara bağlanmadığı bir yapıda göreve girişte uygulanan sınav veya yeterlilik ölçütleri tek başına yeterli değildir. Şen (1995)’ in vurguladığı üzere liyakat ve kariyer ilkeleri birbirini tamamlamaktadır. Liyakat, göreve girişten görevin sona ermesine kadar uzanan bütüncül bir sistem olarak ele alınmalıdır. Liyakat ilkesinin anayasal dayanağı da bulunmaktadır. 1982

Anayasası'nın 70. maddesinde her Türk vatandaşının kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu ve hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği belirtilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982, md. 70). Bu hüküm, kamu görevine girişte eşitlik ve nesnellik ilkelerinin anayasal düzeyde güvence altına alındığını göstermektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri, uluslararası kamu personel yönetimi literatüründe öne çıkan profesyonel kamu hizmeti anlayışıyla büyük ölçüde örtüşmektedir. OECD'nin Kamu Hizmeti Liderliği ve Kapasitesine İlişkin Tavsiye Kararı'nda profesyonel, yetkin ve duyarlı bir kamu hizmetinin vatandaşların kamu kurumlarına duyduğu güven bakımından temel öneme sahip olduğu belirtilmektedir (OECD, 2019). Bu yaklaşımda kamu hizmetlerinin tarafsızlık, hukukun üstünlüğü, nesnellik ve kamu yararı temelinde yürütülmesi gerektiği kabul edilmektedir. Dolayısıyla liyakat ilkesi vatandaş ile devlet arasındaki güven ilişkisinin kurumsal dayanaklarından biridir. OECD (2021), liyakate dayalı kamu hizmetini etkili yönetimin merkezinde konumlandırmaktadır. Profesyonel ve tarafsız kamu görevlilerinin farklı siyasal koşullarda vatandaşlara güvenilir ve yetkin hizmet sunması, kamu kurumlarına duyulan güveni desteklemektedir. Bu doğrultuda kamu personeli seçimi yalnızca sınav aşamasından ibaret görülmemelidir. İş ilanın hazırlanması, adayların başvuruya erişimi, ölçme ve değerlendirme yöntemi, işe alım kararı, göreve uyum süreci ve meslek içi gelişim imkânları bir bütün olarak ele alınmalıdır. Sürecin bazı aşamalarında nesnel ölçütlere yer verilmesi, diğer aşamalarda ise ölçütsüz takdir alanlarının bulunması hâlinde liyakat sisteminin bütünlüğü korunamaz hale gelmektedir.

Liyakat ilkesinin uygulanması bakımından merkezi sınav sistemleri önemli bir işleve sahiptir. Kamu görevine başvuracak adayların ortak ve ölçülebilir ölçütler üzerinden değerlendirilmesi, kişisel ilişkilerin veya öznel tercihlerin etkisini sınırlandırabilir. Merkezi sınavlar, özellikle yüksek sayıda adayın başvurduğu pozisyonlarda karşılaştırılabilir sonuçların elde edilmesini ve temel bilgi düzeyinin ölçülmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle sınav sistemi, kamu hizmetine girişte eşitlik ilkesini destekleyen temel araçlardan biridir (Yılmaz ve Çakıcı, 2021). Mıhçıoğlu'nun (1958) Türkiye'de memuriyete girişte liyakat ilkesini ele alan erken tarihli çalışması, personel seçiminin kamu yönetimi bakımından taşıdığı önemi açık biçimde ortaya koymaktadır. Kamu görevlilerinin seçiminde izlenecek yöntemler devlet mekanizmasının niteliğini de belirlemektedir. Bu nedenle kamu görevine girişin nesnel kurallara bağlanması, modern personel sisteminin temel gerekliliklerinden biridir. Bununla birlikte merkezi sınavlar liyakat sisteminin bütün sorunlarını çözebilecek araçlar değildir. Kamu hizmetleri farklı uzmanlık alanları, görev tanımları ve yetkinlikler gerektirmektedir. Yazılı sınavlar belirli bilgi alanlarını ölçmekte

etkili olsa da iletişim becerisi, analitik düşünme, karar verme yeteneği, mesleki deneyim veya belirli görevlerin gerektirdiği uygulama kapasitesi gibi unsurların tamamını değerlendiremeyebilir. Bu nedenle bazı kamu görevlerinde yazılı sınavın yanı sıra sözlü değerlendirme, uygulamalı sınav veya mesleki deneyim incelemesi gibi araçlara ihtiyaç duyulabilir (Tonbul ve Ağaçdiken, 2018). Sorun, tamamlayıcı değerlendirme yöntemlerinden ziyade bu yöntemlerin nasıl tasarlandığından kaynaklanmaktadır. Özellikle sözlü sınav ve mülakat süreçlerinde değerlendirme ölçütlerinin açık olmaması, verilen puanların gerekçelendirilmemesi veya kararların etkili biçimde denetlenememesi, liyakat ilkesine ilişkin tartışmaları artırmaktadır. Mülakatın tamamen kaldırılması her görev için işlevsel bir çözüm olmamakta ancak mülakatın yazılı sınavla elde edilen nesnel sonuçları anlamsızlaştıracak ölçüde belirleyici hâle gelmesi de eşitlik ve liyakat bakımından sorun yaratmaktadır (Şahin, 2021). Mülakat ve sözlü sınav tartışmaları, liyakat ilkesinin ölçülebilirlik boyutunu da gündeme getirmektedir. Kamu personelinin seçilmesinde sadece yazılı sınav sonuçlarının esas alınması, görevin gerektirdiği bütün yetkinliklerin değerlendirilmesini her zaman sağlayamamaktadır. Bununla birlikte mülakatın açık ölçütlerden uzaklaşması, adaylar arasında karşılaştırma yapılmasını zorlaştırmakta ve kararların nesnellğine yönelik kuşkuları artırmaktadır. Bu nedenle sözlü değerlendirmelerin varlığı ile sözlü değerlendirmelerin ölçütsüz biçimde uygulanması birbirinden ayrılmalıdır (Bilke, 2023).

Liyakat sisteminin güçlendirilmesi için mülakat sorularının görevin gerektirdiği yetkinliklerle doğrudan ilişkilendirilmesi, adaylara yöneltilen soruların ve verilen yanıtların kayıt altına alınması, puanlama ölçütlerinin önceden belirlenmesi ve sonuçların gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca değerlendirme komisyonlarının yapısı, tek bir yöneticinin takdirini belirleyici olmaktan çıkaracak biçimde düzenlenmelidir. Bu mekanizmalar kamu kurumlarının verdikleri kararları açıklayabilmesine ve kurumsal güvenin güçlendirilmesine de katkı sağlamaktadır (Şamdan, 2023). Liyakat ilkesi göreve girişte, görevde yükselme süreçlerinde de uygulanmalıdır. Kamu görevlisinin kurum içindeki ilerlemesinin sadece kıdem üzerinden belirlenmesi, performans ve yetkinlik boyutlarının ihmal edilmesine yol açmaktadır. Buna karşılık yöneticilerin takdirine dayalı bir yükselme sistemi de keyfi uygulamalara sebebiyet vermektedir. Sağlıklı bir kariyer sisteminin oluşturulabilmesi için eğitim, deneyim, performans, mesleki başarı, sınav sonuçları ve görevin gerektirdiği özel nitelikler arasında dengeli bir yapı kurulmalıdır (Karatepe, 2019). Görevde yükselme süreçlerinde kıdem tamamen önemsiz bir ölçüt değildir. Kıdem, kamu yönetiminde kurumsal hafızanın korunması ve mesleki deneyimin değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır. Ancak yalnızca kıdeme dayalı yükselme sistemi, değişen hizmet koşullarının gerektirdiği yeni

yetkinliklerin göz ardı edilmesine sebep olabilmektedir. Buna karşılık yönetici takdirine veya dar biçimde tanımlanmış performans göstergelerine dayalı sistemler de çalışanlar açısından belirsizlik yaratabilmektedir. Bu nedenle görevde yükselme süreçlerinde mesleki deneyim, hizmet içi eğitim, sınav sonuçları, somut çalışma çıktıları, etik davranış ve görevin gerektirdiği özel yetkinlikler birlikte değerlendirilmelidir. Liyakat bireysel yeterliliğin ölçülmesi ile sınırlandırılmamalıdır. Kamu görevlilerinin meslek yaşamları boyunca kendilerini geliştirebilecekleri kurumsal koşulların oluşturulması da liyakat sisteminin parçasıdır. OECD (2023), kamu hizmetlerinin değişen ihtiyaçlara uyum sağlayabilmesi için çalışanların beceri ve yetkinliklerinin geliştirilmesini, öğrenme kültürünün desteklenmesini ve insan kaynağı ile kurumsal ihtiyaçların eşleştirilmesini gerekli görmektedir. Bu yönüyle liyakat, personelin bilgi ve becerilerini geliştirebileceği sürdürülebilir bir kariyer sisteminin oluşturulması anlamına gelmektedir.

Türkiye’de kamu personel rejiminin zaman içerisinde çok sayıda değişikliğe uğraması da bütüncül değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşması, farklı kurumların kendilerine özgü personel rejimlerine sahip olması ve yeni yönetim modellerinin geliştirilmesi, klasik memuriyet sisteminin sınırlarını daha görünür hâle getirmiştir. Acar (2019), Cumhuriyet dönemi kamu personel yönetiminin personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir dönüşüm geçirdiğini belirtmektedir. Altan (2016) ise yeni kamu yönetimi anlayışı, Avrupa Birliği, OECD, Dünya Bankası ve diğer uluslararası aktörlerin kamu personel rejimindeki reform tartışmalarını etkilediğini vurgulamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımının benimsenmesi, liyakat ilkesinin önemini azaltmamaktadır. Aksine değişen hizmet koşulları, liyakatin daha kapsamlı biçimde ele alınmasını gerektirmektedir. Geleneksel kamu personel sisteminde diploma, sınav ve kıdem gibi ölçütler ön plandayken günümüzde dijital yetkinlik, problem çözme kapasitesi, sürekli öğrenme, disiplinler arası çalışma ve vatandaş odaklı hizmet anlayışı gibi özellikler de önem kazanmıştır. Bu yeni yetkinlik alanlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi ise açık, adil ve denetlenebilir yöntemlerin geliştirilmesini zorunlu hâle getirmektedir (Ak ve Sezer, 2018).

4. Liyakat İlkesinin Uygulanmasında Süregelen Sorunlar

Türkiye’de kamu yönetiminde liyakat tartışmasının temelinde, hukuki düzenlemeler ile uygulama arasındaki kopukluk bulunmaktadır. Anayasa ve Devlet Memurları Kanununda liyakat ilkesine açık biçimde yer verilmesine rağmen kamu personel sistemindeki bazı uygulamalar, ilkenin etkili biçimde hayata geçirilip geçirilmediğine ilişkin tartışmaların sürmesine neden olmaktadır.

Bu sorunların tamamını tek bir nedene indirgemek mümkün değildir. Kamu personel sistemi; hukuki düzenlemelerden, kurumsal yapıdan, siyasal kültürden, yönetsel gelenekten ve toplumsal ilişkilerden etkilenen çok boyutlu bir alandır (Boyalı ve Atmaca, 2023). Liyakat ilkesinin karşısında konumlandırılan temel kavramlardan biri kayırmacılıktır. Kayırmacılık, kamu görevlerinin veya kamu kaynaklarının dağıtımında nesnel ölçütler yerine kişisel, ailevi, sosyal veya siyasal ilişkilerin etkili olması biçiminde tanımlanmaktadır. Acar (2019), kayırmacılığı nepotizm, kronizm ve partizanlık gibi farklı unsurları içeren ve liyakat ilkesini zayıflatan bir olgu olarak ele almaktadır. Nepotizm akrabalık ilişkilerine, kronizm arkadaşlık ve yakın çevre ilişkilerine, siyasal kayırmacılık veya patronaj ise parti bağlılığı ve siyasal sadakat ilişkilerine dayalı avantajları ifade etmektedir. Kayırmacılık sadece belirli kişilerin haksız biçimde göreve getirilmesiyle sınırlı bir sorun değildir. Liyakat dışı uygulamalar kamu hizmetlerinin niteliğini, kurumların çalışma düzenini ve vatandaşların yönetime duyduğu güveni etkilemektedir. Görevin gerektirdiği bilgi ve yetkinliklere sahip olmayan kişilerin kamu görevlerine atanması, karar alma süreçlerinde hata riskini artırmaktadır. Nitelikli personelin yükselme imkânlarının sınırlanması ise çalışanların kurumsal aidiyetini ve motivasyonunu zayıflatmaktadır. Bu nedenle kayırmacılık, bireysel bir adaletsizliğin ötesinde kurumsal kapasite sorunu olarak değerlendirilmelidir (Akyıldız, 2012). Yılmaz ve Çakıcı'nın (2021) iki farklı kamu üniversitesinde görev yapan 132 personelle gerçekleştirdiği keşifsel araştırma, liyakat ihlallerinin kurumlar ve çalışanlar üzerindeki etkilerini göstermesi bakımından önemlidir. Araştırmada liyakat ihlalinin temel nedenleri arasında kayırmacılık öne çıkmış; liyakat ihlalinin kurumsal düzeydeki en önemli etkilerinden birinin performans düşüşü olduğu belirlenmiştir. Araştırmada ayrıca liyakat ihlalinin mağdur durumundaki çalışanlar üzerinde duygusal ve psikolojik etkiler doğurduğu; diğer çalışanlar üzerinde ise davranışsal ve bilişsel sonuçlar meydana getirdiği belirtilmiştir. Bu bulgular, liyakat sorununun çalışma verimliliği bakımından da ele alınması gerektiğini göstermektedir.

Siyasal patronaj, kamu personel sistemindeki en tartışmalı meselelerden biridir. Bürokrasinin siyasal karar alıcılardan tamamen bağımsız olması demokratik yönetim bakımından mümkün veya arzu edilir değildir. Seçilmiş yöneticiler, kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması bakımından demokratik meşruiyete sahiptir. Bununla birlikte siyasal iradenin kamu yönetimine yön vermesi ile kamu görevlerinin siyasal sadakat üzerinden dağıtılması birbirinden ayrılmalıdır. Kamu bürokrasisinin uzmanlık, tarafsızlık ve süreklilik temelinde işlemesi, demokratik yönetimin niteliğini güçlendirmektedir (Şahin, 2021). Siyasal patronaj belirli ülkelere veya belirli tarihsel dönemlere özgü bir olgu değildir. Estes ve Grindle (2012), kamu görevlerinin dağıtımında patronajın

farklı ülkelerde uzun süre etkili olduğunu ve liyakate dayalı sistemlere geçişin genellikle doğrusal biçimde gerçekleşmediğini göstermektedir. Kopecký, Mair ve Spirova (2012) ise çağdaş Avrupa demokrasilerindeki siyasal atamaları karşılaştırmalı biçimde inceleyerek patronaj ilişkilerinin modern devletlerde bütünüyle ortadan kalkmadığını aktarmıştır. Bu nedenle siyasal patronaj ile modern bürokrasi arasında kesin bir tarihsel kopuş bulunduğunu varsaymak yanıltıcıdır.

Peters ve Pierre'ye (2004) göre kamu personel sistemlerinin siyasallaşması, demokratik sistemlerde farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Seçilmiş yöneticilerin kamu politikalarına yön vermesi demokratik meşruiyetin gereğidir. Bununla birlikte kamu kurumlarının kalıcı uzmanlık kapasitesinin siyasal sadakat ilişkilerine tabi hâle gelmesi, bürokrasinin tarafsızlık ve süreklilik özelliklerini zayıflatmaktadır. Bu noktada temel mesele, siyaset ile bürokrasinin birbirinden tamamen ayrılmasından ziyade siyasal yönlendirme ile mesleki özerklik arasında dengeli bir ilişkinin kurulmasıdır. Siyasal patronajın kamu yönetimindeki etkileri, bütün görevler bakımından aynı düzeyde ortaya çıkmamaktadır. Brierley (2021), kamu görevlerini nitelik düzeylerine göre ayırarak siyasal aktörlerin düşük nitelik gerektiren bazı pozisyonları parti örgütlerini destekleyen patronaj araçları olarak kullanabildiğini buna karşılık yüksek uzmanlık gerektiren görevlerde liyakat dışı atamaların devlet kapasitesine zarar verme ihtimalinin daha belirgin olduğunu belirtmektedir. Bu ayrım, liyakat ile patronajın her zaman birbirini tamamen dışlayan iki sistem biçiminde işlemediğini ortaya koymaktadır. Bazı kamu personel rejimlerinde liyakate dayalı ve patronaja dayalı uygulamalar aynı anda varlığını sürdürebilmektedir. Bununla birlikte liyakat ve patronajın aynı yapı içerisinde bir arada bulunması, patronajın etkilerini önemsiz hâle getirmemektedir. Kamu görevlerinin bir bölümünün siyasal bağlılık ilişkileri üzerinden dağıtılması, kurum içinde adalet algısını ve çalışan motivasyonunu zayıflatmaktadır (Arslan, 2018). Ayrıca alt düzey görevler bakımından başlayan liyakat dışı uygulamalar, zaman içerisinde kurumun yönetsel kültürüne yerleşmektedir. Bu nedenle kamu personel sisteminde istisnai nitelikteki atama yöntemlerinin kapsamı açık biçimde belirlenmeli ve istisnai uygulamaların olağan personel rejiminin yerine geçmesi önlenmelidir. Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması bu açıdan özel bir tartışma alanıdır. Üst düzey yöneticilerin kamu politikalarının uygulanmasında siyasal iradeyle uyumlu çalışması beklenmektedir. Ancak bu pozisyonlara atanacak kişilerin görevin gerektirdiği eğitim, deneyim ve mesleki yeterliliklerden bağımsız biçimde belirlenmesi, kamu yönetiminin uzmanlık kapasitesini zayıflatmaktadır. Bu nedenle üst kademe yönetici atamalarında siyasal takdir ile liyakat arasında dengeli bir yapı kurulması gerekmektedir. Takdir yetkisi, ölçütsüzlük veya denetimsizlik anlamına gelmemelidir. İstisnai

memurluk uygulamaları da liyakat tartışmasının önemli boyutlarından biridir. İstisnai memurluk, belirli görevlerin niteliği nedeniyle genel memuriyet sisteminden farklı usullere tabi tutulmasını ifade etmektedir. Bazı görevlerde özel güven ilişkisi, temsil niteliği veya yönetsel esneklik ihtiyacı nedeniyle istisnai düzenlemelere başvurulması anlaşılabilir. Ancak istisnai kadroların kapsamının genişlemesi veya bu kadroların genel personel rejiminde aranması gereken niteliklerin aşılmasına yönelik bir araç olarak kullanılması, liyakat ilkesini zayıflatılabilmektedir. İstisnanın olağan uygulamaya dönüşmesi, kamu personel sistemindeki eşitlik ve öngörülebilirlik ilkeleri bakımından sorun yaratmaktadır.

Mülakat ve sözlü sınav süreçleri, liyakat sistemine ilişkin tartışmaların görünür hâle geldiği başlıca alanlardan birini oluşturmaktadır. Mülakatlar, adayların yazılı sınavlarla ölçülmesi güç olan bazı özelliklerinin değerlendirilmesi bakımından yararlı olabilmektedir. İletişim becerisi, mesleki yaklaşım, problem çözme yeteneği ve belirli görevlerin gerektirdiği temsil kapasitesi bazı pozisyonlar bakımından önem taşımaktadır. Bununla birlikte mülakatların açık ölçütlere dayanmaması, kayıt altına alınmaması veya sonuçların ayrıntılı biçimde gerekçelendirilmemesi, nesnellik konusunda kuşku yaratmaktadır. Mülakat süreçlerinde liyakati güçlendirmek için değerlendirme ölçütlerinin önceden ilan edilmesi, her ölçüt için puan aralıklarının belirlenmesi, komisyon yapısının çoğulcu biçimde oluşturulması, soruların görevin gerektirdiği niteliklerle doğrudan ilişkili olması ve sonuçların denetlenebilir biçimde kayıt altına alınması önem taşımaktadır. Ayrıca mülakat puanının yazılı sınav sonucunu tamamen etkisizleştirmeyecek bir ağırlığa sahip olması gerekmektedir. Böylece tamamlayıcı değerlendirme araçlarından yararlanılırken öznel kararların etkisi sınırlandırılabilir olacaktır (Sarı, 2024).

Görevde yükselme süreçleri bakımından da benzer sorunlar bulunmaktadır. Kamu personelinin kariyer planlaması kıdem veya hizmet süresinden ibaret değildir. Bununla birlikte performans değerlendirmesinin tamamen amir kanaatine dayandırılması da adil sonuçların ortaya çıkmamasına sebep olmaktadır. Görevde yükselme sisteminde mesleki eğitim, sınav başarısı, deneyim, somut performans çıktıları, disiplin durumu ve görevin gerektirdiği özel yetkinlikler birlikte değerlendirilmelidir. Değerlendirme ölçütlerinin açık ve karşılaştırılabilir olması hem çalışanların sisteme güvenmesini hem de yöneticilerin kararlarını gerekçelendirebilmesini sağlamaktadır (Bilgin, 2022). Performans ölçümü, kamu hizmetlerinin niteliği nedeniyle özel dikkat gerektirmektedir. Özel sektörde satış, kârlılık veya üretim miktarı gibi nicel göstergeler belirli görevler bakımından daha kolay kullanılabilirken kamu hizmetlerinde başarının ölçülmesi çoğu zaman daha karmaşıktır. Bir öğretmen, hekimin, mülki idare amirinin, sosyal hizmet uzmanının veya belediye çalışanın performansını tek

bir gösterge üzerinden değerlendirmek mümkün değildir. Kamu hizmetlerinde eşitlik, erişilebilirlik, hukuka uygunluk, vatandaş memnuniyeti, hizmet kalitesi ve kamu yararı gibi farklı boyutların birlikte dikkate alınması gerekmektedir (Hergüner, 2017). Bu nedenle performans yönetimini liyakat sisteminin yerine geçecek bir araç olarak değerlendirmek yerine onu destekleyen unsurlardan biri olarak değerlendirilmelidir. Yalnızca ölçülebilir çıktılara odaklanan bir sistem, kamu hizmetlerinin nitelik boyutlarını gözden kaçırma olasılığı yaratmaktadır. Buna karşılık performansı tamamen değerlendirme dışında bırakan bir yapı da çalışanlar arasındaki katkı farklılıklarını görünmez hâle getirebilir. Adil bir liyakat sistemi, nicel ve nitel ölçütleri dengeli biçimde bir araya getirmelidir.

Liyakat ilkesinin uygulanmasında denetim mekanizmaları da belirleyici öneme sahiptir. Ün (2022)'e göre kamu hizmetinin kalitesinin artırılması ve sürekliliğinin sağlanması için liyakat ilkesinin mevzuatta yer alması tek başına yeterli değildir. İlkenin personel sistemine ve kurumsal kültüre yerleşmesi gerekmektedir. Bu amaçla liyakat ilkesine ilişkin kuralların uygulanmasını gözeten ve personel kararlarını denetleyen mekanizmaların etkili biçimde işletilmesi önem taşımaktadır. Yargı denetimi de kamu personel işlemlerinde hukuka uygunluğun sağlanması bakımından temel araçlardan biridir. Atama, yükselme, disiplin ve görevden alma işlemlerinin yargı denetimine açık olması, idarenin takdir yetkisinin sınırsız olmadığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte hukuki denetim çoğunlukla belirli bir işlem ortaya çıktıktan sonra işletilmektedir. Liyakat ilkesinin etkili biçimde korunması için işlem öncesinde ve işlem sırasında uygulanacak şeffaflık, kayıt tutma ve gerekçelendirme mekanizmaları da güçlendirilmelidir (Sarı, 2024).

Şeffaflık, liyakat ilkesinin kurumsallaşmasında önemli bir yere sahiptir. Hangi kadroların hangi nitelikleri gerektirdiğinin açık biçimde belirlenmesi, ilan metinlerinin belirli kişileri işaret edecek biçimde daraltılmaması, değerlendirme ölçütlerinin önceden duyurulması ve sonuçların gerekçelendirilmesi, kamu personel sistemine duyulan güveni artıracak unsurlardır. Şeffaflık sadece usule ilişkin bir gereklilik değildir. Diğer yandan vatandaşların kamu yönetiminin adil biçimde işlediğine inanmasını sağlayan temel koşullardan biridir (Şamdan, 2023). Kamu personel sisteminin adil ve nesnel biçimde işlediğine yönelik kanaat, kurumsal güvenin inşasında etkilidir. Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar, kamu görevlilerinin üstlendikleri görevin gerektirdiği bilgi ve yetkinlikleri taşımasını beklemektedir. Bu beklenti karşılanmadığında sorun belirli bir atama kararına ilişkin memnuniyetsizlikle sınırlı kalmamaktadır. Devletin karar alma kapasitesine, kamu hizmetlerinin niteliğine ve kamu kurumlarının tarafsızlığına yönelik kuşkular güçlenmektedir. Liyakat ile eşitlik arasındaki ilişkinin ayrıca vurgulanması gerekmektedir. Liyakati en yüksek sınav puanına sahip kişinin seçilmesi şeklinde indirgemeci bir

çerçevede ele almamak gerekmektedir. Adayların kamu görevlerine erişim imkânlarının eşit olması, eğitim ve gelişim fırsatlarından yararlanabilmesi ve değerlendirme süreçlerinde ayrımcılığa uğramaması da liyakat sisteminin parçalarını oluşturmaktadır. Başlangıç koşullarındaki eşitsizliklerin görmezden geldiği bir sistem, görünüşte nesnel olsa bile adil sonuçlar üretmeyebilir. Bu nedenle liyakat sistemi, fırsat eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele politikalarıyla birlikte değerlendirilmelidir (Çamurcuoğlu, 2022). Türkiye’de liyakat ilkesinin güçlendirilmesi için bütüncül bir yaklaşıma ihtiyaç bulunmaktadır. Mevzuattaki genel ilkelerin korunması önemli olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Görev tanımlarının açık biçimde yapılması, yetkinlik çerçevelerinin geliştirilmesi, yazılı sınavların mesleki ihtiyaçlarla uyumlu hâle getirilmesi, mülakat süreçlerinin denetlenebilirliğinin artırılması, görevde yükselme ölçütlerinin nesnelleştirilmesi ve personelin sürekli eğitimine önem verilmesi gerekmektedir. Ayrıca kamu kurumlarının liyakat ilkesini kurumsal kültürün temel unsuru olarak benimsemesi önem taşımaktadır.

5. Liyakat İlkesinin Geleceği ve Tartışma

Kamu yönetiminde dijitalleşme, hizmet sunumundan karar alma süreçlerine kadar geniş bir alanda dönüşüm yaratmaktadır. Elektronik başvuru sistemleri, çevrim içi sınav uygulamaları, personel veri tabanları, insan kaynakları analitiği ve yapay zekâ destekli karar sistemleri, kamu personel yönetimini etkilemektedir. Bu dönüşüm, liyakat ilkesinin daha etkili biçimde uygulanması için yeni araçlar sunabileceği gibi yeni riskler de doğurabilmektedir. Dijitalleşmenin en temel katkılarından biri, personel süreçlerinin daha düzenli ve izlenebilir hâle getirilmesidir. Kamu görevlerine başvuruların elektronik ortamda alınması, adayların temel niteliklerinin sistematik biçimde kontrol edilmesi ve sınav sonuçlarının merkezi veri tabanlarında kayıt altına alınması, idari süreçleri kolaylaştırmaktadır. Dijital sistemlerle başvuruların kaybolması, farklı kurumlarda farklı biçimlerde işlenmesi veya değerlendirme süreçlerinde standart dışı uygulamaların ortaya çıkması gibi sorunların azaltılmasına katkı sağlamaktadır. Kamu kurumlarının hangi alanlarda personel ihtiyacı bulunduğu, hangi yetkinliklerde eksiklik yaşandığı, emeklilik nedeniyle hangi görevlerde insan kaynağı açığı oluşabileceği ve hizmet içi eğitimlerin hangi alanlara yönelmesi gerektiği veri temelli analizlerle daha sağlıklı biçimde belirlenebilmektedir. Bu yaklaşımla personel politikaları stratejik insan kaynakları planlamasına evirilmektedir (Eren ve Gelmez, 2024).

OECD (2021), geleceğin kamu hizmetinin değişen koşullara uyum sağlayabilmesi için ileriye dönük, esnek ve çalışanlar bakımından anlamlı bir yapıya sahip olması gerektiğini belirtmektedir. Kamu kurumlarının yeni teknolojileri yönlendirebilecek, yenilikleri kamu yararına uyarlayabilecek ve

hızla değişen toplumsal koşullara yanıt verebilecek insan kaynağını istihdam etmesi önem taşımaktadır. Yapay zekâ destekli sistemlerle özellikle yüksek sayıda başvurunun değerlendirildiği süreçler karar destek aracı olarak kullanılmaktadır. Adayların eğitim, deneyim ve mesleki niteliklerinin ilan edilen ölçütlerle karşılaştırılması, eksik belgelerin tespit edilmesi veya hizmet içi eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi gibi alanlarda otomasyon önemli kolaylıklar sağlamaktadır. Yapay zekâ, kamu yönetiminde süreçleri hızlandırma, karar alma kapasitesini destekleme, kamu görevlilerinin iş yükünü azaltma ve hizmetlerin niteliğini geliştirme potansiyeline sahiptir (Boyalı, 2025). Bununla birlikte dijital araçların kullanılması ile liyakat ilkesinin kendiliğinden sağlanacağı anlamı ortaya çıkmamalıdır. Dijital sistemler ancak açık hukuki kurallar, denetlenebilir ölçütler ve etkili itiraz mekanizmalarıyla desteklendiğinde liyakat sistemine katkı sunma potansiyeli taşımaktadır. İnsan eliyle yürütülen süreçlerde bulunan önyargıların veya adaletsizliklerin, yalnızca karar alma sürecinin dijitalleştirilmesi yoluyla ortadan kaldırılacağı varsayımı gerçekçilik taşımamaktadır (Ertan, 2026). Algoritmalar, kendilerine sunulan veri setleri, tasarım tercihleri ve değerlendirme ölçütleri doğrultusunda işlemektedir. Geçmiş dönemlerde ayrımcı veya liyakat dışı uygulamalarla oluşturulmuş verilerin kullanılması, bu sorunların dijital ortamda yeniden üretilmesine neden olabilmektedir. Schwartz vd. (2022), yapay zekâ sistemlerindeki önyargı risklerinin algoritma düzeyiyle sınırlı kalmayarak toplumsal ve kurumsal süreçler içerisinde ortaya çıkabileceğini belirtmektedir. Bu nedenle teknik doğruluk oranlarına odaklanması yeterli değildir. Sistemlerin farklı aday grupları bakımından nasıl sonuçlar ürettiği, hangi ölçütleri kullandığı ve kararların nasıl açıklanabileceği değerlendirilmelidir. National Institute of Standards and Technology tarafından hazırlanan Yapay Zekâ Risk Yönetimi Çerçevesi'nde güvenilir yapay zekâ sistemlerinin geçerli ve güvenilir, güvenli, dayanıklı, hesap verebilir, şeffaf, açıklanabilir, yorumlanabilir, mahremiyeti koruyan ve zararlı önyargıları yönetebilen niteliklere sahip olması gerektiği belirtilmektedir (Tabassi, 2023). Kamu görevine giriş ve görevde yükselme gibi bireylerin mesleki geleceğini doğrudan etkileyen alanlarda bu ilkeler özel önem taşımaktadır. Avrupa Birliği Yapay Zekâ Tüzüğü'nde istihdam, çalışanların seçimi, işe alım kararları ve çalışanların değerlendirilmesi gibi alanlarda kullanılan belirli yapay zekâ sistemlerinin yüksek riskli sistemler arasında sayılması bu açıdan dikkat çekicidir (Regulation [EU] 2024/1689, 2024). Kamu görevine giriş, bireylerin mesleki geleceğini ve temel haklarını doğrudan etkileyen bir alandır. Bu nedenle yapay zekâ destekli sistemlerin kullanılması hâlinde veri kalitesi, ayrımcılık riski, açıklanabilirlik, insan denetimi ve itiraz mekanizmaları özellikle önem taşımaktadır. Yapay zekâ kullanımında insan denetiminin korunması gerekmektedir. Algoritmik sistemler yüksek

sayıda veriyi hızlı biçimde işleyebilmekte ve insan gözünden kaçabilecek örüntüleri ortaya çıkarabilmektedir. Ancak kamu hizmetine giriş ve yükselme gibi hassas alanlarda nihai sorumluluk kamu kurumlarına aittir. Adayların yalnızca algoritmik puanlara göre sıralanması veya açıklanamayan kararlarla elenmesi, kamu yönetiminin hesap verebilirliğiyle bağdaşmamaktadır. İnsan denetimi, algoritmik sistemlerin çıktılarının sorgulanabilmesini ve gerektiğinde düzeltililebilmesini sağlamalıdır (Akburakçı, 2022).

Dijitalleşme çağında liyakat ilkesinin korunması için üç temel koşul öne çıkmaktadır. İlk olarak personel kararlarında kullanılan ölçütler açık biçimde tanımlanmalıdır. İkinci olarak algoritmik sistemlerin ürettiği sonuçlar açıklanabilir ve denetlenebilir olmalıdır. Üçüncü olarak adayların kendileri hakkında verilen kararlara itiraz edebileceği ve kararların insan denetiminden geçirilebileceği mekanizmalar oluşturulmalıdır. Böylece dijital araçların sağladığı hız ve standartlaşma avantajlarından yararlanılırken kamu yönetiminin şeffaflık, eşitlik ve hesap verebilirlik ilkeleri korunacaktır. Dijitalleşmenin sağlayabileceği en önemli katkılardan biri, şeffaflığın güçlendirilmesidir. Personel ilanlarının, değerlendirme ölçütlerinin, sınav sonuçlarının ve itiraz süreçlerinin elektronik ortamda erişilebilir hâle getirilmesi, kamu personel yönetimine duyulan güveni artırma potansiyeli taşımaktadır. Değerlendirme sürecindeki her işlemin kayıt altına alınması, kararların geriye dönük biçimde incelenmesini kolaylaştırmaktadır. Böylece liyakat ilkesinin uygulanması yöneticilerin iyi niyetine bağlı olmaktan çıkarılarak kurumsal ve denetlenebilir bir zemine kavuşturulacaktır. Bununla birlikte şeffaflığın kişisel verilerin korunmasıyla dengelenmesi gerekmektedir. Kamu görevine başvuran adayların eğitim, deneyim, sağlık ve diğer kişisel bilgileri hassas niteliktedir. Dijital sistemlerde veri güvenliğinin sağlanması, hangi verilerin hangi amaçlarla kullanıldığının açık biçimde belirlenmesi ve gereksiz veri kullanımının önlenmesi önemlidir. Liyakat sistemi adına toplanan verilerin adayların özel hayatını ihlal edecek veya ayrımcı sonuçlar üretecek biçimde kullanılmaması gerekir.

Sonuç

Türkiye’de kamu yönetiminde liyakat ilkesinin tarihsel seyri incelendiğinde, bürokratik modernleşmenin süreklilik gösteren temel meselelerinden biri olduğu anlaşılmaktadır. Osmanlı Devleti’nin son döneminde merkezi teşkilatın yeniden yapılandırılması, memuriyet sisteminin daha düzenli bir hukuki çerçeveye kavuşturulması, memur sicillerinin tutulması ve eğitimli kamu görevlilerinin yetiştirilmesi, liyakat anlayışının gelişmesine katkı sağlamıştır. Cumhuriyet döneminde kamu görevine girişin anayasal bir hak olarak düzenlenmesi, 788 sayılı Memurin Kanunu ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu aracılığıyla kamu personel rejiminin hukuki temellerinin güçlendirilmesi, bu tarihsel süreci

devam ettirmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri, kamu personel sisteminin nasıl işlemesi gerektiğine ilişkin bütüncül bir yaklaşım sunmaktadır. Ancak liyakatin mevzuatta açık biçimde tanımlanmış olması, uygulamadaki sorunların kendiliğinden ortadan kalkmasını sağlamamıştır. Kayırmacılık, siyasal patronaj, mülakat süreçlerinin nesnelliği, görevde yükselme ölçütleri, istisnai kadroların kapsamı ve performans değerlendirmesindeki belirsizlikler, liyakat tartışmasının güncelliğini korumasına neden olmaktadır. Liyakat ilkesinin güçlendirilmesi için sadece yeni yasal düzenlemeler yapılması yeterli değildir. Mevcut kuralların tutarlı biçimde uygulanması, personel süreçlerinin şeffaflaştırılması, kararların gerekçelendirilmesi, denetim mekanizmalarının etkili biçimde işletilmesi ve kamu kurumlarında liyakat odaklı bir kurumsal kültürün geliştirilmesi gerekmektedir. Göreve girişten görevde yükselmeye, hizmet içi eğitimden performans değerlendirmesine kadar bütün aşamalar birbirini tamamlayan bir sistem içerisinde ele alınmalıdır. Dijitalleşme ve yapay zekâ uygulamaları bu süreçte önemli imkânlar sunmaktadır. Veri temelli değerlendirme, elektronik kayıt sistemleri ve izlenebilir süreçler, liyakat ilkesinin kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır. Ancak algoritmik sistemler yeni ayrımcılık biçimleri, şeffaflık sorunları ve hesap verebilirlik boşlukları da oluşturmaktadır. Bu nedenle dijital dönüşüm, insan denetimini ortadan kaldıran bir süreç olarak değerlendirilmeyerek şeffaflık, eşitlik ve kamu yararı ilkelerini güçlendirecek biçimde yönetilmesi gereken bir araç olarak ele alınmalıdır. Sonuç olarak liyakat, kamu personel sistemine ilişkin teknik bir ölçüt olmanın ötesinde, modern kamu yönetiminin meşruiyetini belirleyen temel ilkelerden biridir. Kamu hizmetlerinin kalitesi, vatandaşların devlete duyduğu güven ve kamu kurumlarının değişen toplumsal ihtiyaçlara uyum kapasitesi, liyakat ilkesinin ne ölçüde hayata geçirildiğiyle yakından ilişkilidir. Türkiye'de bürokratik modernleşme süreci boyunca farklı hukuki ve kurumsal araçlarla güçlendirilmeye çalışılan liyakat ilkesinin geleceği, mevzuat ile uygulama arasındaki örtüşmenin artırılmasına bağlıdır.

Kaynakça

- Acar, O. K. (2019). Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24(1), 119-146.
- Ak, M., & Sezer, Ö. (2018). Kamu Personel Sisteminde Çalışanların Görevde Yükselmesinde Kayırmacılık Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(Geybullu Ramazanoğlu Özel Sayısı), 739-757.
- Akyıldız, F. (2012). Belediye Hizmetleri ve Vatandaş Memnuniyeti: Uşak Belediyesi Örneği. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 7(26), 4415-4436.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. *Journal Of Mehmet Akif Ersoy University Social Science Institute*, 8(15).
- Altunok, H. (2018). Türkiye’de Personel Reform Politikalarının Başlangıç Dönemi. *Yasama Dergisi*, (38), 48-69.
- Arslan, E. (2021). Bürokrasiye Eleman Yetiştiren Yöneticilik Okulu Olarak Enderrun Mektebi: Kurumsal Bir Değerlendirme. *Kabramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18(2), 940-964.
- Arslan, M. (2018). Özel Sektör Motivasyon Araçlarının Türk Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, (109), 103-136.
- Bayansar, R. (2024). Türk kamu personel yönetimi ve cumhurbaşkanlığı insan kaynakları ofisinin beşeri sermayeye etkisi. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 35-60.
- Brierley, S. (2021). Combining patronage and merit in public sector recruitment. *The Journal of Politics*, 83(1), 182-197.
- Bilgin, K. U., & Sevim, V. (2022). Kamu personeli bireysel performans değerlendirmesi: “Ağırlıklı performans puanlama modeli”. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 24(42), 255-276.
- Bilke, E. (2023). Kamu Görevine Girişte Sözlü Sınav. *Periodicum Iuris*, 1(2), 153-178.
- Bodur, K. Bürokrasi Toplum İlişkisi Bağlamında Tek Parti Dönemi Modernleşmesinin Politik Ekonomisi. *Liberal Düşünce Dergisi*, (122).
- Boyalı, H. (2025). Yeni kamu yönetimi perspektifiyle dijitalleşmenin son evresi: Yapay zekâ. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 6(2), 207-227.
- Boyalı, H., & Atmaca, Y. (2023). Kamuda kurumsallaşma olgusunun kurumsal itibar ve etik yönetim ilkeleri perspektifinden analizi. *Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1), 700-731.
- Çamurcuoğlu, G. (2022). Meritokrasi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26 (4), 269-312.

- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109> , Erişim tarihi: 15 Haziran 2026.
- Değirmenci, K. (2021). Osmanlı bürokrasisinde Gedizli memurlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (69), 173-190.
- Devlet Memurları Kanunu. (1965). Kanun No. 657. Resmi Gazete, 23 Temmuz 1965, Sayı 12056.
- Doğan, C. (2014). Tanzimat dönemi Osmanlı merkezîyetçi bürokratik yapısının kurulması ve karşılaşılan bazı güçlükler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (33), 55-68.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>, Erişim tarihi: 15 Haziran 2026.
- Ezici, E. (2020). Tanzimat Dönemi Ve Osmanlı İmparatorluğu’nda Değişen Yönetim Anlayışı. *Belgi Dergisi*, 2(20), 2801-2821.
- Findley, C. V. (2012). *Bureaucratic reform in the Ottoman Empire: The sublime porte, 1789-1922*. Princeton University Press.
- Estes, K. W. Grindle, MS (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Güneş, M. (2024). Sicill-İ Ahvâl Defterlerine Göre Osmanlı Devleti’nde Görev Yapan Akşehir Doğumlu Memurlar [1879-1913]. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, (22), 104-130.
- Güneyi, A. (2021). Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (1). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 1054-1089.
- Hergüner, B. (2017). Yeni Büyükşehir Belediyelerinin Hizmet Kalitesine Etkisinin Değerlendirilmesi: Trabzon’dan Bir Vaka Çalışması. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(3), 631-642.
- Heper, M. (1974). Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği.
- Karatepe, S., & Kurnaz, S. (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33(46), 77-104.
- Kocaoğlu, M., & Özmen, Z. N. (2019). Türkiye’deki Kamu Yönetimi Eğitimi Ve Personel İstihdam Etme Usullerinin Kamu Personeli Seçme Sınavı (Kpss) Üzerinden Değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33(46), 241-266.

- Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Eds.). (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press/Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599370.001.0001>, Erişim tarihi: 15 Haziran 2026.
- Memurin Kanunu. (1926). Kanun No. 788. Resmî Ceride, 31 Mart 1926.
- Meyer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, 96(2), 276-285.
- Meyer-Sahling, J., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2021). Merit recruitment, tenure protections and public service motivation: Evidence from a conjoint experiment with 7,300 public servants in Latin America, Africa and Eastern Europe. *Public Administration*, 99(4), 740-757.
- Mihcioglu, C. (1958). Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi.
- İskender, S. (2025). Max Weber'in Bürokrasi Kuramı: Günümüz Uygulamaları ve Gelecek Yönelimleri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(4), 1484-1513.
- OECD. (2019). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability* (OECD/LEGAL/0445). OECD Publishing.
- OECD. (2021). Public employment and management 2021: The future of the public service.
- OECD. (2023). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Governing with artificial intelligence*. OECD Publishing.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *The politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. Routledge/Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203799857>, Erişim tarihi: 15 Haziran 2026.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic Structure And Bureaucratic Performance İn Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71. Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4), Erişim tarihi: 15 Haziran 2026.
- Sarı, Ö. K. (2024). Kamu Personeli İstihdamında Kullanılan Sözlü Sınavın Hukuka Uygunluk Denetimi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (60), 79-110.
- Schwartz, R., Vassilev, A., Greene, K., Perine, L., Burt, A., & Hall, P. (2022). Towards A Standard For Identifying And Managing Bias İn Artificial Intelligence (Doctoral Dissertation, National Institute Of Standards And Technology).
- Şahin, M. (2021). Örgütlerde Kayırmacılığa Yönelik Kavramsal Bir Analiz. *Çatalhöyük Uluslararası Turizm ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (6), 158-167.
- Şamdan, Y. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Şeffaflık Ve Hesap Verebilirlik. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6(3), 926-942.

- Şen, M. L. (1995). Liyakat İlkesi Ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 77-92.
- Tabassi, E. (2023). Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0).
- Tahtalıoğlu, H. (2023). Yetkinliğe Dayalı İnsan Kaynağının Tespiti Ve Geliştirilmesinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Gelen Kurumsal Girişimler. *Alanya Akademik Bakış*, 7(2), 771-790.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961). Kanun No. 334. Resmî Gazete, 20 Temmuz 1961, Sayı 10859.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). Kanun No. 2709. Resmî Gazete, 9 Kasım 1982, Sayı 17863 Mükerrer.
- Tonbul, Y., & Ağaçdiken, Y. (2018). Öğretmen Adaylarının Görüşlerine Göre Sözleşmeli Öğretmenlik Mülakatındaki Soruların İncelenmesi. *E-International Journal of Educational Research*, 9(2).
- Ün, L. (2022). Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 459-475.
- Yıldırım, A. (2023). Türk Kamu Yönetiminde Liyakat Sistemi: Uygulama Biçimleri, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1), 37-63.
- Yıldız, G. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 140-180.
- Yılmaz, F., & Çakıcı, A. (2021). Kamu Çalışanlarının Liyakat İhlali Algısı, Kaynakları ve Etkileri. *İş ve İnsan Dergisi*, 8(2), 195-208.
- Weber, M. (1933). *Economy And Society; An Outline Of Interpretive Sociology*.

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi: Merkezileşme, Bürokrasi ve Modernleşme

Editör:

Mehmet Şirin ÇETİN