15 TEMMUZ SONRASI TÜRKİYE'DE DEVLET, KURUMLAR VE REFORM

BÜLENT ARAS



İPM | IPC
İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
ISTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY

15 TEMMUZ SONRASI TÜRKİYE'DE DEVLET, KURUMLAR VE REFORM

BÜLENT ARAS

Mart 2017

Bülent Aras, İstanbul Politikalar Merkezi'nin Çatışma Çözümü ve Arabuluculuk Programı'nda kıdemli öğretim üyesi ve Sabancı Üniversitesi'nin Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi'nde Uluslararası İlişkiler profesörü olarak görev yapmaktadır.

İstanbul Politikalar Merkezi Hakkında

İstanbul Politikalar Merkezi (İPM) demokratikleşmeden iklim değişikliğine, transatlantik ilişkilerden çatışma analizi ve çözümüne kadar, önemli siyasal ve sosyal konularda uzmanlığa sahip, çalışmalarını küresel düzeyde sürdüren bir politika araştırma kuruluşudur. İPM araştırma çalışmalarını üç ana başlık altında yürütmektedir: İstanbul Politikalar Merkezi-Sabancı Üniversitesi-Stiftung Mercator Girişimi, Demokratikleşme ve Kurumsal Reform, Çatışma Çözümü ve Arabuluculuk. İPM, 10 yılı aşkın süredir, karar alıcılara, kanaat önderlerine ve paydaşlara uzmanlık alanına giren konularda tarafsız analiz ve yenilikçi politika önerilerinde bulunmaktadır. Sabancı Üniversitesi'nin önemli araştırma kurumlarından olan İPM akademik çalışmaları da desteklemektedir. Merkez, genç akademisyen ve politika araştırmacılarına çeşitli programları aracılığıyla olanaklar sunmaktadır.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Başarısız 15 Temmuz darbesi, Türkiye'deki mevcut devlet yapısını sarsmıştır.[1] Bu sarsıntı, kamuoyunda, daha önceki idari tasarrufları ve politika başarısızlıklarını geçmişte bırakacak kamu yönetimi reformu talebi oluşturmuştur. Bu talep Türkiye'de reformcu liderler için uygun vasat ve meşruiyet sağlamaktadır. Gündeminde reform olan siyasilerin manevra alanı yakın dönemde hiç olmadığı kadar geniştir. İktidar partisi tarafından, birincisi, yönetimin tüm kollarında çoğunlukçu kontrole sahip olacağı ve ikincisi, bürokrasiyi yeniden şekillendirerek bürokratik direnişi saf dışı bırakacağı, güçler ayrımını aşan bir anayasal çözüm formüle edilmiştir. 15 Temmuz sonrası gelişmelerle ordu ve sivil bürokrasi büyük bir darbe almıştır. Ancak devleti yıkımın eşiğine getirenin sivil siyasetin tercihleri olduğu iddiası ve devleti güçlendirmeye bürokratik teşkilattan başlanması sonucunda bürokrasi olayların akışı içerisinde kendisini aklanmış hissetti.

Türk devleti için en önemli problemler, yapısal kapasite eksikliği ve kurumsallaşmanın olmamasıdır. Darbe girişimi ve arkasından gelen tasfiyeler, devleti kırılma noktasına getirmiştir. Devlet krizi, bir siyasi değişim sürecinin ortasında meydana gelmiştir; bu bağlamda, iktidar partisi, "bürokratik vesayetin", parlamenter çoğunluğun yönetme hakkına direncini dengelemek amacıyla, siyasal sistemde, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişi çözüm olarak önermektedir. Anayasal değişiklikler, idari düzen ve bürokratik kadrolar üzerinde siyasi kontrolü arttırmayı hedeflemektedir. Bu eksiklikler ve zorluklar ışığında, bu makalede, Türkiye'de devlet krizini aşmak için gerekli olan kapasite geliştirme ve kurumsallaşmanın imkanı, yöntemi ve araçları üzerinde durulacaktır.

Reform ve yeniden yapılanma süreci, hükümet, muhalefet ve bürokrasi arasında iş birliği ve belli derecede bir mutabakat gerektirmektedir. Kutuplaşma ve haklardan mahrum bırakma, Türk siyasetinin ziyadesiyle bölünmesine sebep olacaktır. Bürokrasiyi ortadan kaldırma mücadelesi ise ya devlet otoritesini tahrip eder, ya da bürokrasinin krizi kendi lehine çevirebilecek manevrayı yapabilmesi halinde siyasi istikrarsızlık meydana getirir. Dolayısıyla, Türkiye'de artan güvenlik ve kimlik krizlerinin daha da vahim hale getirdiği mevcut devlet krizi, Türk siyasetinde çoğunlukçu karar alma eğilimi ile nihai hedef olan siyasi geçiş arasında tercih yapılmasını zorunlu kılan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Hükümet, muhalefet ve bürokrasi arasında uyuma dayanan işbirlikçi bir model, normalleşmeyi kolaylaştıracaktır.

1 Bu rapor İstanbul Politikalar Merkezi Çatışma Çözümü ve Arabuluculuk Programı tarafından yürütülmekte olan Darbe Girişimi Sonrası Çatışma Çözümü ve Demokrasi Fırsatları Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

GİRİŞ

> ... lakin bir devletin böyle külliyen tebdil ve tecdid-i nizamatı müceddeden bir devletin teşkilinden güç olduğuna binaen...
>
> Ahmet Cevdet Paşa, Tarih, VI, 6[2]

15 Temmuz 2016 başarısız darbe girişimi, Türkiye'de 19. yüzyıl başlarına kadar uzanan modernleşme çabalarının arkasındaki itici güç olan devlet krizini ortaya çıkardı. Türk devletinin modernleşmesi; her şeyin ötesinde, ordunun modernleştirilmesi ve diplomatik güç dengesinin gözetilmesiyle, "devletin bekasını" hedeflemektedir. Bunun sonucunda ortaya çıkan Weberci yol haritası, askeri ve dışişleri bürokrasisini güçlendirdi ve bu iki yapı modernleşme projesinin öncü unsurları haline geldi. Proje, toplum ile organik bağ kuramadığından, etnik çeşitliliği haiz Osmanlı İmparatorluğu'nun parçalanmasını durduramayıp Cumhuriyet döneminde tepeden inme ulus inşa etme sürecini şekillendirmiştir.

Modernleşme projesi, toplumsal düzene nüfuz edemedi ve çevresel menfaatlerin devlet yapısı ile bütünleşmesi sorunu ortaya çıktı. Tepeden inme devlet yapısı siyasi düzene bürokratik müdahaleler ile tutarsızlıkları zaman zaman düzeltilerek Soğuk Savaş'ın sonuna kadar büyük oranda bozulmadan devam etmiştir. Soğuk Savaş sonrasında, rejimin artan kimlik krizleri milliyetçi-muhafazakar endişeleri devlet yapısının merkezine taşıdı. Ancak pratikte bu durum karşılıklı bir uyumdan ziyade, laik-modern merkez ve merkez dışında kalan milliyetçi-muhafazakar kitle arasında sürekli bir kültürel çatışmaya sebep oldu.

Reform yapma yönündeki siyasi irade, bürokratik merkezin değişime direnişinin ve merkez dışı muhafazakarların, özellikle de 28 Şubat olarak adlandırılan süreçten sonra, bürokratik Leviathan'a karşı mücadelelerindeki açmazın zeminini hazırladı. Bu sürecin sonucu, bürokratik kadroların merkez üzerindeki kontrollerinin azalması oldu. Ancak bu durum sivil unsurların güçlenmesine doğru bir paradigma kayması değil, bürokratik gücün yavaş yavaş erimesi anlamına gelmekteydi. Bürokratik "modernleşme" sürecinin sürdürülemez olduğu görülürken, boşluk, iktidardaki siyasi parti olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AK Parti) hegemonik rolü ile dolduruldu.

Bu siyasi zeminde, 15 Temmuz, seçilmiş hükümeti devirme, meclisi tasfiye etme ve devlet yapısını kontrol etme girişimiydi. Darbeciler, Türk siyasetinin sorunlu mirasına—devlet otoritesini ele geçirenin halkı da kontrol edeceği düşüncesine—dayanarak, teleolojik dünya görüşlerine karşı engelleri ortadan kaldırmaya çalıştılar. Gülen yanlılarının, Türk devletine, bağdaştırıcı ve oldukça muğlak Batı yanlısı bir İslami kimlik empoze etme projesi artık sona erdiğinden, siyasi arena, Cumhurbaşkanı Erdoğan ve AK Parti'nin liderliğini yapması beklenen dönüşüm için artık hazır hale geldi.

Gülen taraftarlarının, Türkiye'nin siyasi değişiminde yarattıkları aksamadan çıkarılacak en önemli ders, devlet otoritesinin kendisini, gizlice nüfuz etme, manipülasyon ve görev suiistimallerine karşı koruyamadığının kanıtlanmış olmasıdır. Bu, bir yönüyle, Gülen taraflarına, devlet aygıtının tümünü devralmaya girişme cesaretini veren sebeptir. Ancak, devlet yapısı içerisindeki milliyetçi-laik unsurlardan gelen önemli direniş, muhafazakar-milliyetçi seçmenlerin, hükümetin iktidar hakkını hayatları pahasına savunması sayesinde başarıya ulaşamamıştır.[3] Darbe girişiminde de görüldüğü üzere, Gülen taraftarları, kendi müritlerini, bürokrasi içerisindeki diğer organların yanı sıra, öncelikle yargı, ordu ve polis içerisine yerleştirerek önemli bir güç elde etmişlerdir. Gülen taraftarlarının, kırk yıllık devlet yapısına hakim olma projesi ihtirası, ölçeği ve uzun solukluğu dolayısıyla anormal bir durum gibi görünebilir—ve belli oranda da böyledir—ancak devlet teşkilatını manipüle amaçlı bu derece cüretkar bir girişim ve herhangi bir kurumsal kontrol olmaksızın bu hedefte ilerleyebilme, Türk devletinin genel güçsüzlüğüne ve kırılganlığına işaret etmektedir.

Yapısal kapasite eksikliği ve kurumsallaşmanın olmaması, Türk devleti için en önemli problemlerdir. Darbe girişimi ve sonrasındaki büyük çaplı tasfiyeler, devleti kırılma noktasına getirmiştir. Devlet krizi, bir siyasi değişim sürecinin ortasında meydana geldi;

2 Carter Vaughn Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922* (Princeton: Princeton University Press, 1980)'*da atıfta bulunulmuştur*.

3 Bülent Aras, "The People Who Stood Straight," *Wilson Center Viewpoints*, no.105 (2016), https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_people_who_stood_straight.pdf

bu bağlamda, iktidar partisi, "bürokratik vesayet" in, parlamenter çoğunluğun yönetme hakkına direnişini dengelemek amacıyla, siyasal sistemde, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişi çözüm yolu olarak önermektedir. Anayasal değişiklikler, idari düzende ve bürokratik kadrolardaki siyasi kontrolü arttırmayı hedeflemektedir.

Bu makalede, Türkiye'de devlet krizini aşmak için gerekli olan kapasite geliştirme ve kurumsallaşmanın imkanı, yöntemi ve araçları üzerinde durulacaktır. Türkiye'deki devlet krizi probleminin temelinde yatan neden nedir? Tarih bize devlet kriziyle ilgili herhangi bir şey söylüyor mu? Türkiye'de devlet reformunun ne gibi örnekleri vardır? Türkiye'de idari yapı reformunun önündeki engeller nelerdir? Türk siyasetinde sistem değişikliği böylesi bir reformu kolaylaştırır mı? Devlet krizi, bürokraside ve siyasi elitler arasında nasıl bir anlam ifade etmektedir? Demokrasinin kapasite ve kurumlar problemi ile nasıl bir ilgisi vardır? Bu makalede, bu sorulara, aşağıdaki bölümlerde cevaplar aranacak ve politika önerileri ile makale sonlandırılacaktır.

TÜRKİYE'DE DEVLET

Devlet kapasitesi ile ilgili son literatür devlet yapısının uyumlu bir şekilde devam ettirilebilmesi, istikrarın korunabilmesi ve ekonominin yönetilebilmesi konularındaki yeterlilik ve performans üzerinde yoğunlaşmaktadır.[4] Devletler, güvenlik ve refah da dahil olmak üzere gerekli kamu hizmetlerini temin etme kapasitelerine bağlı olarak güçlü ya da güçsüz olarak sınıflandırılır. Bu yaklaşım, devletin, farklı işlevlerde ya da farklı zamanlarda değişen performansını açıklamaz. Ayrıca, güçsüz devletlerin neden güçsüz olduklarına dair nedenlerden çok fazla bahsetmez. Literatür, yönetim ve devlet kapasitesi arasındaki nüansı da göz ardı etmektedir. [5]

Türkiye'nin devlet inşa süreci, güvenliğin, adaletin ve vatandaşlara refahın sağlanması önceliklerine sahip modern devletin teşkili yolunu izledi. Cumhuriyetin öncü liderleri devlet kurma sürecini, yeni milli sınırlar içerisinde tartışmasız şekilde otoritelerini tesis etmek ve uluslararası sistemde meşruiyet kazanma amaçlarıyla sürdürdüler. Çabaları, bir ölçüde, Osmanlı döneminde gerçekleştirilen daha önceki reform çalışmalarının devamı niteliğindeydi. Carter Findley Osmanlı sistemindeki geleneksel patrimonyalizme karşı ortaya çıkan hukuksal akılcılığa ve modern devlet anlayışına işaret eder.[6] Bu dünya görüşü, imparatorluğun reformcu kadrolarının gözünde, hükümet için ideal örnek oluşturan bir temel haline geldi. Metin Heper bu bakış açısını kabul eder ve söz konusu hukuksal akılcılığın, Birinci Dünya Savaşı'ndan bu yana gittikçe genişleyen ve derinleşen bürokrasi tarafından yaygın bir şekilde kabul edildiğini savunur.[7]

Tartışmanın karmaşıklığına örnek olması açısından, Türk tarihindeki devlet fikri, güçlü devlet kavramıyla neredeyse aynıdır.[8] Bu anlayışa göre, aynı coğrafyada daha önce var olan devletlerin dağılmasının sebebi, devletin patrimonyal sağlayıcı (Devlet Baba) konumunu yitirmesidir. Daha önceki devlet oluşumlarında, güçlü devleti kurmak ve bunu korumak için çeşitli nedenler bulunmaktaydı. Osman Turan'a göre, Ortaçağ Türkleri eski inanç sistemlerinden gelen ve İslam'ı kabulden sonra İslam'ı yayma ve savunucusu olarak hareket etmeye dönüşen, bir cihan hakimiyeti idealine sahipti.[9] Halil İnalcık, Osmanlı İmparatorluğu'nun 600 yıllık yönetimini, devletin adalet idealine sıkı sıkıya bağlı olmasıyla açıklar.[10] İmparatorluğun, klasik dünya görüşünden doğan bu düşünce tarzına göre, devlet adalet sağlama kapasitesini yerine getirdiği ve bu amaçla, İslami ve Sultani hukukunun ilkelerine uyduğu sürece güçlüydü. Bunun tersine, Cumhuriyetçi tercih, siyasi merkezileşme yolunda yukarıdan aşağıya doğru hareket etmek ve siyasi ve sosyal kontrol tesis etmeyi içeren daha geniş bir hedefle devleti, modernleşmenin ve merkezileşmenin ilk ve son başvuru noktası olarak göstermektir. Her ne kadar güvenlik üzerinde orantısız bir şekilde durulsa da, Cumhuriyetçi elitler için güçlü bir devletin ölçütü, eğitimden kurumsallaşmaya kadar hayatın her kolunda modernleşme projesinin başarısıydı.

Merkezileşmiş devlet yapısı, kendisini siyasi ve sivil alanların üzerinde konumlandırdı ve devlet kurumlarını ve bürokrasiyi, toplumun değiştirilmesinde ve modernleştirilmesinde, kendisinin erişim araçları olarak değerlendirdi. İlk dönemlerinde, çok partili döneme kadar başarılı olan bir arada yaşama modeli, demokratik ve halk yönetimine uyum sağlayamadı. Sonuç, seçilen hükümet ve askeri-sivil bürokrasi kadrolarının, en iyimser görüşle rahatsız bir şekilde, birlikte yaşaması oldu. Bu ihtilaf ise, performans ve uygulama eksikliklerine sahip ve demokratik konsolidasyonu tamamlanmamış bir modern devlet yapısının temelini attı. Türkiye'de hükümet-bürokrasi ilişkisi, yalnızca rejimin istikrarını ve öngörülebilirliğini sağlamayı içeren Weber'in hukuki-akılcı ideallerine ulaşamamakla kalmayıp, modernleşme sınırlarını tespit konusunda kendisine atfettiği görev ile halkın demokratikleşme arayışına zarar verdi. Her halukarda, bu nevi şahsına münhasır rol toplumun kontrolü ve başta laiklik ve milliyetçilik olmak üzere rejimin kurucu değerlerini muhafaza için müdahale etmek üzere kullanılmıştır. Türk devleti öte yandan halkı nezdinde ve uluslararası alanda meşruiyet ve yönetim yeterliliğini sağlamak amacıyla uluslararası ittifaklar, İkinci Dünya Savaşı'nın başlangıcındaki çok particilik

4 Johannes Lindvall and Jan Teorell, "State Capacity as Power: A Conceptual Framework," Working Paper Series, no. 1, Lund University (2016), http://portal.research.lu.se/portal/en/publications/state-capacity-as-power-a-conceptual-framework(ca52e85b-f17e-401d-9414-c5f52ec860e9).html.

5 a.e.g.

6 Findley, *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire*.

7 Metin Heper, *The State Tradition in Turkey* (Walkington, England: The Eothen Press, 1985).

8 Bkz. Metin Heper and E. Fuat Keyman, "Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey," *Middle Eastern Studies* 34, no. 4 (1998): 259-277.

9 Osman Turan, "The Ideal of World Domination among the Medieval Turks," *Studia Islamica*, no. 4 (1955): 77-90.

10 Halil İnalcık, *Osmanlı'da Devlet, Hukuk ve Adalet* (İstanbul: Eren Yayınları, 2000).

Tablo 1. Türkiye'de Güç ve Yönetim Çeşitleri[11]

	Güç Dağılımı	
	Sınırlı	**Geniş**
Otoriterlik	Zorlayıcı	Kaotik/Bölünme
Çoğulculuk	Himayeci/Kayırmacı	Demokratik Konsolidasyon

ve Soğuk Savaş sonrasında AB entegrasyonu ile uyum içerisinde reform uygulamaları gerçekleştirebilmiştir.

Bu modelin iki özelliği, Türkiye'deki devlet güçlerinin birbirleriyle çakışan paradokslarına sebep oldu. Birincisi, Türk devletinin sosyal krizler konusunda uzmanlığının ve hazırlığının olmamasıdır. Siyasal elitlerin sosyal çalkantılar karşısındaki şaşkınlığı, Türkiye'de çatışma çözümündeki başarısızlığın temel sebeplerinden biridir. Bu kusurun somut örneği, sadece daha geniş anlamıyla Kürt sorununda değil daha küçük çaplı yerel, sektörel ve çevresel çatışmalarda da görülmektedir. İkincisi, seçimle işbaşına gelen hükümetin, bürokrasi karşısında meşruiyet arayışı, kalkınma ve kapasite inşasını hayati önemi haiz bir hale getirmiştir. Ancak, kalkınmacılık kapasiteyi arttırmış ve sonuçta devlet hizmetlerinin yerine getirilmesi ve teslimini iyileştirmiş olsa bile, kapasite oluşturmanın demokratikleşmeden daha öncelikli hale getirilmesi sosyal krizlere neden olmuştur. Bu krizler yönetim içerisinde bürokratik hegemonyanın gücünü geri kazanması için zemin oluşturmuştur.

Kapsayıcı/çoğulcu bir siyasi ortamda, bu paradokslar geniş güç dağılımı yoluyla ele alınabilirdi. Türkiye'de sınırlı güç dağılımının tercih edilmesi, devlet elitlerinin toplum üzerinde hegemonya ve hakimiyet arayışının sonucudur. Güç ve otoriteyi paylaşmaktan hoşlanmama, yine genel olarak topluma güvensizlikten doğan, devlet otoritesinin münhasıran devlet temsilcilerine ait bir imtiyaz olduğunu savunan muhafazakar görüştür. Gücün paylaşılması ile kaos çıkması toplumun doğrudan maruz kaldığı otoriter yönetimin oluşturduğu derin ayrılıklar ve kutuplaşma, ve nihayetinde gerginlik ve çatışma ortamında mümkündür. Devleti, bir hizmet sağlayıcı ve iyi yönetim aracına dönüştürmek için ideal senaryo çoğulcu bir siyasi ortamda geniş güç dağılımıdır.[12] Türkiye özelinde kamu kaynaklarının sınırlı bir güç dağılımı ile himayeci ve popülist paylaşımını engelleyemeyen yerleşik kifayetsizlik devlet krizinin tekrarlayarak zuhur etmesinin sebeplerinden biridir (Bkz. Tablo 1).

11 Bu güç ve kural matrisin esin kaynağı, Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012) kitabıdır.

12 Benzer bir tartışma için bkz. Dan Slater and Sofia Fenner, "State Power And Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability," *Journal of International Affairs* 65, no. 1 (2011): 15-29.

15 TEMMUZ'DAN SONRAKİ KRİZ

Türkiye'de meydana gelen son devlet krizinin arka planı böyleyken kriz aynı zamanda devlet yapısının doğru bir şekilde görev yapmasını daha da karmaşıklaştıran özel unsurları haizdi. Bu anlamda, 2002 seçim sonuçları, daha önceki Cumhurbaşkanları Özal ve Demirel ve daha sonra 1990'ların koalisyon döneminden sonra, Soğuk Savaş sonrası hükümet-bürokrasi ilişkisini modernleştirme çabalarının zirve noktasını sembolize etmekteydi. AK Parti, seçmenden aldığı yetkiyle, uzun süredir beklenen devlet yapısındaki reformları gerçekleştirme mecburiyetini fark etti. Bu amaçla, hükümet, reformlara karşı bürokratik direnişi ortadan kaldırmak amacıyla AB sürecini ön planda tutan aşamalı ve dolaylı bir yaklaşım izledi. Böylece, Avrupalılaşma düşüncesi hükümete sadece idari sistemi liberalleştirme gücünü vermekle kalmayıp İslamcılar, liberaller ve ılımlı Kürtlere geniş bir koalisyon oluşturabilme zeminini sundu.

Türkiye, AB üyelik hedefinde ilerleyebilmek için *acquis communautaire* ile 2002 ve 2004 yılları arasında yoğun bir uyum süreci yaşadı. Bürokrasideki laik unsurların mutabakatı sağlandı ve Ordu dahi Atatürk'ün 'çağdaş medeniyetler seviyesini yakalama' hedefine ulaşabilmek adına sürece onay verdi. Devlet egemenliğinden ödün veren derogasyonların yanında idari sistemde şeffaflık ve sorumluluğu getiren devlet reformu uygulama paketi sunulurken- ki bahsedilenlerin ikisi de bürokrasi için can sıkıcı gelişmelerdi- AB sürecinin iki ucu keskin bir bıçak olduğu görüldü. Ancak yine de, AB süreci "kamu yönetiminin daha şeffaf, sorumlu ve katılımcı olabilmesi için yeni mekanizmalar tesis etti".[13]

Bunu takiben gündemi, AB sürecine olan bağlılıktan ziyade siyasi sistemin seçmenin tercihleri doğrultusunda hareket etmeye hazır olup olmadığı konusu meşgul etti. TBMM'nin Başbakan Yardımcısı ve Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ü Cumhurbaşkanı seçmeye hazırlandığı 2007 yılında Meclis'te gerçekleştirilen seçimler büyük bir siyasi krize dönüştü. Gül'ün ailesinin, Cumhuriyet'in laik değerlerini temsil etmeye uygun görülmemesi nedeniyle Ordu bir ültimatom yayınladı. Laik kesim, özellikle de devlet protokolünde en üst düzey üç mevkii oluşturan Meclis Başkanlığı ve Başbakanlık'ın ardından Cumhurbaşkanlığı makamının da 'İslamcıların eline geçeceği' saikiyle AK Parti'nin Cumhurbaşkanı adayına karşı tüm Türkiye'de büyük çaplı gösteriler düzenledi.[14] Krizi aşmak amacıyla AK Parti iki aşamalı bir yöntem benimsedi: Birincisi, erken seçim ilan ederek halkoyuna başvurmayı ve ikincisi, bürokratik direnişi kırmak için Gülencileri bürokratik direnişe karşı bir denge unsuru olarak kullanmayı öngördü. Olayların müteakip akışında görüldüğü üzere bu ikinci tercih, devlet yapısında daha geniş çaplı siyasi ve kurumsal krize zemin hazırladı.

Devletin üst kademelerinde birbirlerine bağlılık anlayışıyla hareket ederek üstünlük kazanan Gülen yanlıları, giderek artan bürokratik, ekonomik ve medya güçlerini devlet teşkilatındaki laik güç merkezini gayrimeşru kılmak amacıyla kullandı. AK Parti, 2008 yılında kapanmanın ve siyasi yasağın eşiğine gelmesi sebebiyle bu işbirliği seçeneğine bir anlamda yeşil ışık yakmak zorunda kalmıştır. Türkiye'de laiklik karşıtı faaliyetlerin merkezi ilan edilen AK Parti, ihtar olarak para cezasına karar veren Anayasa Mahkemesi'nin 5-4 oyu ile kapatılmaktan kurtulabilmiştir. Böylelikle, bir kez daha görüldüğü üzere, hukuki ve siyasi meseleler siyasi sistemi tümden alt-üst edebilecek varoluşsal ihtilaflara dönüşmüştür.

2010 Eylül ayındaki anayasa referandumu sonrasında gündeme gelen ve AK Parti'nin siyasi, Gülencilerin bürokrasi içindeki etkileriyle destek olacakları iş bölümünün sürdürülemez olduğu görülmüştür. 2014 yılında Türkiye'de mahkemeler tarafından terörist olarak ilan Fethullahçı Terör Örgütü (FETÖ), laik bürokrasinin kalelerini ortadan kaldırmak için devlet otoritesini ihtiyatsızca sarsmakla kalmamış, devletinin kurumsal kapasitesine ağır darbe indirmişlerdir. Bürokrasideki FETÖ kadroları, giriş sınavları ve mülakatlarda kopya çekerek, tayin ve terfilere müdahale ederek ve olası "rakipleri" tehdit ederek, korkutarak, gizlice dinleyerek ve buna benzer kirli taktiklerle devleti tekeline almak için çok yönlü girişimlerde bulunmuştur. 15 Temmuz başarısız darbe girişimi, FETÖ'nün hükümetin otoritesini yok etme amaçlı yıkıcı girişimlerini ortadan kaldırmak için bürokrasi içinde kendilerine karşı devam eden tasfiye sürecini tersine çevirmek için başvurdukları son hamledir.

Bugün Türkiye, hükümet-bürokrasi ilişkisinin tekrar tanımlandığı yeni bir evreye adım atmaktadır. AK

13 Süleyman Sözen, "New Public Administration in Turkey," *Turkey's Democratization Process*, Rodriguez vd., Ed., (Milton Park, Abingdon: Routledge, 2013), 238.

14 Carol Migdalovitz, *Turkey's 2007 Elections: Crisis of Identity and Power* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2007).

Parti çevreleri, "güçlü bir Cumhurbaşkanlığı sisteminin" bürokrasinin vesayet gücünü ortadan kaldıracağını, etkili ve temsili bir hükümetin önünü açacağını savunmaktadır. 16 Nisan 2017 tarihinde referandumla oylanacak sistem, üst kademe kadroların her beş yılda bir Cumhurbaşkanının tercihine göre atanacağı, nihayetinde seçilecek Cumhurbaşkanın şekillendireceği bir bürokrasiye işaret etmektedir. Yeni sistemde Bakanlar Kurulu da, Meclisin kontrolü olmaksızın sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumlu bir teknokratlar kuruluna dönüşecektir. Böylece, kamu yönetimi modeli Türkiye'ye özgü ('Türk tipi') bir model olacaktır. Bu değişimin uygulanabilirliği konusunda iki temel soru ortaya çıkmaktadır: Birincisi, bürokrasinin eğitim ve sosyalleşme süreçleri; ikincisi, bürokrasinin değerler sistemi ve performans kriterleri. Türkiye'deki modern bürokrasi, Batılı eğitimin bir ürünü olmuştur ve Cumhuriyet dönemi, bu tercihi destekleyerek sürekliliği seçmiştir. Bu anlamda, Harbiye ve Mülkiye gibi kurumlar sırasıyla ordu ve sivil bürokrasiye hazırlık kurumları olma konumunu korumuştur. Öte yandan, AK Parti'nin, 15 yıllık iktidarı süresince, anlamlı bir eğitim politikası bir yana bahsedilen kurumlara benzer kurumlar tesis edemediği de bir gerçektir.

Daha da önemli bir soru, bürokrasideki belirleyici değerler sistemi ve performans kriterleri sorunsalıdır. Cumhuriyet dönemi kamu yönetiminde siyasileşme pratiği, mevcut kurumsal yapılanma sayesinde kısmen önüne geçilmiş olsa da nepotizm, adam kayırma ve iltimastan başka bir sonuç üretememiştir. Örnek vermek gerekirse, üniversite ve ortaöğretim sınavları, Türkiye'deki alt ve orta sınıf vatandaşlara toplumda dikey yükselme imkanı sunan en eşitlikçi imkanlardan biri olagelmiştir. Esasen, AK Parti ve muhafazakar elitler, sosyal kökler ya da ideolojik temellerle inşa olunan bürokratik imtiyazları bir anlamda dengelemek amaçlı olarak Cumhuriyet kurumlarında tesis olunmuş halkçı-eşitlikçi yönelimin ürünleridir. Bürokratik değerler sistemi başından beri iktidardaki partiye hizmet edecek şekilde belirlenmiş olsaydı, bunun sonucunda ideolojik ve kurumsal bir fikri müktesebat ve aidiyet ağı ortaya çıkacaktı. AK Parti kuruluş felsefesi bu tür bir ideolojik yönelimden uzak durmayı öngörmekteydi.[15] Referandumun halkoyuyla kabul edilmesi halinde önümüzdeki en olası senaryo, bürokratik yapının değişimi paralelinde yeni kadrolara halihazırda tesis edilmemiş bulunan kurumlar kanalıyla sıfırdan eğitim ve öğretim verilmesini içeren zorlu bir geçiş dönemi olacaktır.

Darbe girişimi sonrasında, siyaset sınıfı ve bürokrasi, devlet krizinin yıkıcı etkileri karşısında teyakkuza geçmiştir. Milli Görüş çizgisinden ayrılıp iktidara gelmesinden bu yana askeri-sivil bürokrasinin siyasi sürece müdahale olasılığı AK Parti hükümetlerinin her daim aklının bir köşesinden bulunmuştur. Ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve ordu, yargı ve ana akım laik medya gibi Cumhuriyet rejiminin temel yapı taşları, bu tür bir müdahale olasılığına karşı hazır suç ortakları olarak görüldü. AK Parti, iktidarının üzerindeki bahse konu Demokles'in kılıcından kurtulmak üzere genel bir reform arayışına ve nihayetinde cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesinin haklılığını ispata girişti. Sonuç olarak gelinen aşamada, 15 Temmuz'un vuku bulması Türkiye siyasi tarihinin bir yansıması da olsa, AK Parti'nin öngörülerinde haklı çıkması olarak yorumlanabilir. Darbe girişiminin sonrasında, kontrol elindeymiş gibi görünse de AK Parti'nin devam eden kargaşaya rağmen değişim talebinde ısrar etmesinin altında yeniden gün yüzüne çıkan iktidarı gayrimeşru yollarla kaybetme tehlikesini önlemek amacıyla azami kontrole sahip olmak düşüncesi yatmaktadır. Seçmen nezdindeki meşruiyetinden emin olan AK Parti lider kadrosu, seçim dışı güçlerin, diğer bir deyişle vesayet unsurlarının, siyasi süreci akamete uğratma potansiyelinin farkındadır. Çözüm yolu öncelikle, hükümetin tüm kollarında güçler ayrılığını aşacak şekilde çoğunlukçu kontrolün sağlanması; ikincisi, yeni bir model yaratarak bürokratik direnişi saf dışı bırakılması olarak düşünülmüştür.

Olayların akışı ve tasfiyeler sonucunda askeri ve sivil bürokrasi ciddi bir darbe almış bulunsa da bürokrasi, sivil siyasi tercihlerin devleti çöküşün eşiğine getirdiği düşüncesiyle haklılığının kanıtlandığına inandı. Bunun sonucunda, devlet otoritesini yeniden tesis etmek üzere bürokrasinin hakimiyetinin yeniden kurulması gerektiği beklentisine kapıldı. Gerçek şu ki, 15 Temmuz sonrasında bürokrasi içerisindeki muhafazakar unsurlar büyük oranda ya temizlendi ya da saf dışı bırakıldı; bürokrasinin daha üst kademeleri, yine tasfiyeleri hakimiyetlerini canlandırmak için ikinci bir şans olarak gören 2010 öncesi dönemin laik-milliyetçi unsurlarıyla doldurulduu.[16] Bu beklentilere karşın zayıflayan bürokrasi, siyasi ve uluslararası destekten mahrumdur ve daha da önemlisi, burjuvazi ve toprak sahiplerinden oluşan geleneksel müttefiklerinin bağlılığını kaybetmiş vaziyettedir. Dolayısıyla, orta vadede bürokratik sınıf için en iyi senaryo, kaçınılmaz olan yeni bir siyasi düzene geçiş sürecinde siyasi iktidara eklemlenmek suretiyle birlikte var olabilmenin yollarını bulabilmek olacaktır.

15 Yalçın Akdoğan, *AK Parti ve Muhafazakar Demokrasi* (İstanbul: Alfa, 2004).

16 Kişisel Mülakat, Bürokrat, Ankara, 21 Aralık 2016.

KURUMSAL REFORM

Cumhurbaşkanı Erdoğan'a göre, Türkiye'de başkanlık sistemine geçme arayışının arkasındaki saik daha fazla devlet kapasitesine olan ihtiyaçtır. Erdoğan, ahiren düzenlediği bir mitingde, fiiliyatta işleyen yeni yönetim sistemine geçişin yasal nitelik kazanmasının gerekliliğini vurgulamıştır: "İster kabul edilsin ister edilmesin, Türkiye'nin yönetim sistemi bu anlamda değişmiştir. Şimdi yapılması gereken bu fiili durumun hukuki çerçevesinin yeni bir Anayasa ile netleştirilmesi, kesinleştirilmesidir".[17]

Bürokratların perspektifinden bakıldığında, öncelikle, bürokratların, yöneten elitlerin siyasi tercihlerinden bir dereceye kadar bağımsız kamu hizmeti sağlamak için kendilerine ait motivasyonları olmalıdır. İkincisi, bürokratlar, politikaları uygulamanın yanında politika üretim sürecinde danışmanlık sağlamak için seçimle iş başına gelen hükümetten kısmen bağımsız bir konumda bulunmalıdır. Ayrıca, devletin meşruiyetini koruyabilmek adına vatandaşlara kamu hizmeti sunma saikiyle hareket etmektedirler.[18] Bu iki husus bürokrasinin reform sürecine bakışını tanımlasa dahi genel olarak bürokrasinin de devlet yapısı içerisinde reform ile kapasite ve kurum inşa etme ihtiyacını kabul ettiği bir hakikattir. [19]

Cumhurbaşkanı Erdoğan'a göre, Türkiye'de ve uluslararası alanda yaşanan sarsıcı gelişmeler Türkiye için elzem olan güçlü bir siyasi sisteme geçişi gerekli kılmaktadır. Bu anlamda, siyasi elitler, reform sürecini ve reformun yönünü belirlemede AK Parti'nin yaptığı gibi belirleyici bir rol oynamaktadır. Cortell ve Peterson, siyasi liderlerin "hükümetin içinde olduklarını ve dizginlerini ellerinde bulundurduklarını ve böylelikle, tercihlerini uygulama imkanına sahip olduklarını" savunur.[20] Bürokrasi ve toplum gibi diğer aktörler, siyasi liderliğe yakınlık derecelerine ve erişim düzeylerine bağlı olarak reform sürecinde etkili olmaktadır.

Kamu reformu bağlamında, devlet kapasitesinin mekanizmaları ya idari kapasitenin demokratik konsolidasyonu tekemmül ettirmesiyle ya da zorlayıcı gücün otokrasiye zemin kazandırmasıyla sonuçlanmaktadır.[21] Michael Mann'a göre zorlayıcı güç "sivil toplum grupları ile rutin ve kurumsallaşmış müzakereler olmaksızın yöneticilerin salahiyetlerini artıran eylemlerin toplamıdır."[22] Devlet kapasitesi, diğer bir tercih olan sivil topluma nüfuz etmek ve bu şekilde etki alanı oluşturarak siyasi tercihleri hayata geçirme alternatif yöntemiyle de kullanılabilmektedir.[23]

Başarısız 15 Temmuz darbesinin şoku halk nezdinde daha önceki kamu ile ilgili tasarımları ve politika başarısızlıklarını geçmişte bırakacak yönetim reformu yapılması talebini doğurmuştur. Hayatı boyunca bürokrat olan yetkililer, amirleri konumundaki siyasilerden daha uzun süre görev yapabilmekte; müşterek ve münferit çıkarlarını devlet teşkilatının bir parçası ya da üreticisi olarak korumak istemektedir. Bu durum bürokratların, siyasi görevlere sahip olamayacakları ya da hizmetlerini kolaylaştırmak için yöneticilerle iletişime geçemeyecekleri anlamına gelmemektedir. Ancak, Türkiye'yi yöneten parti, bürokrasiyi uzağında tutmak ve reform hedeflerine parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı sistemine geçerek ulaşmak istemektedir.

Türkiye'de reformcu liderler için bir reform gündemi belirlemek ve uygulamak için manevra alanı geniştir. Bir taraftan, bürokrasideki reform, siyasi bir proje olarak sistem değişikliği arayışının hem gerekçesi hem de sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan bürokrasinin, Türkiye'deki kendi departmanlarına hizmet ve yarar sağlamak amacıyla yöneticilerle iletişimde olmak için yeterli nedeni ve motivasyonu bulunmaktadır. Bu noktadaki sınama, kurumları yeniden düzenleme çabasının alt yapı gücü yaratması ve/veya sadık siyasi ve ekonomik çevreleri güvence altına almaya girişmesi olabilecektir. Teklif edilen sistem ile ilgili değişikliğin getirdiği risk, seçilen cumhurbaşkanının, kurumsal alanda yapılan değişiklikleri kendi iktidarını konsolide etmek ve tekelci bir siyasi düzen getirmek amacıyla mevcut siyasi grupları bertaraf etmek için kullanmasıdır.

17 "Erdoğan's Declaration of System Change Outrages Turkey's Opposition," *Hürriyet Daily News*, 16 Ağustos 2015, erişim tarihi: 20 Şubat 2017, http://www.hurriyetdailynews.com/Erdoğans-declaration-of-system-change-outrages-turkeys-opposition-.aspx?pageID=238&nID=87036&NewsCatID=338.

18 Bruce E. Moon and William J. Dixon, "Politics, the State, and Basic Human Needs: A Cross-National Study," *American Journal of Political Science* 29, no. 4 (Kasım 1985): 661-694.

19 Kişisel Mülakat, Bürokrat, Ankara, 21 Aralık 2016.

20 Andrew P. Cortell and Susan Peterson, "Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change," *Comparative Political Studies* 34, no. 7 (2001): 793.

21 David Andersen vd., "State Capacity and Political Regime Stability," *Democratization* 21, no. 7 (2014): 1305.

22 Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," *European Journal of Sociology* 25, no. 2 (1984): 188.

23 a.e.g.

Devlet kapasitesine sınamalarla karşı karşıya gelme tecrübesi, yönetici elitlerin, 15 Temmuz sonrası dönemde politika üretmedeki zihniyetlerinin şekillenmesinde belirleyici bir rol oynamıştır. Orçun Selçuk'un iddiasıyla "Türkiye'de devletin kapasitesine ayrılıkçı Kürtlerin ve aşırı İslamcıların meydan okumaları arttıkça, Venezüella ve Ekvator örnekleri özellikle yüksek ölüm oranları, siyasal şiddet ve devlet dışı aktörlerin ortaya çıkması bakımından ziyadesiyle öğreticidir."[24] Görüşülen bir milletvekili ise farklı bir bakış açısını vurgulamaktadır: "Rekabetçi ekonomik kalkınma, siyasi istikrar, etkin yönetim ve terörist gruplar ile çeşitli cephelerde mücadele daha büyük bir devlet gücünü gerekli kılmaktadır. Bu zorlayıcı görünse de, Türkiye'nin şu anda ihtiyacı olan budur."[25] Devlet gücünün hangi yönde kullanılacağı, ilgili aktörlerin, 15 Temmuz sonrasındaki devlet krizi şartları altında kurumların yeniden düzenlenmesini nasıl ele alacaklarına bağlı olacaktır.

Öngörülen sistemik değişikliğin, bürokratik kurumları nasıl etkileyeceği de şu anda net değildir. Ancak, kamu yönetiminin önümüzdeki yıllarda nasıl şekilleneceği ile ilgili genel bir bakış açısı mevcuttur. Referandumun halkın çoğunluğu tarafından desteklenmesi şartıyla, değişim ve dönüşüm için öngörülen süre 16 Nisan 2017 referandumu ve 2019 başkanlık seçimleri arasındaki dönemdir.[26] Dolayısıyla, referandum bürokratik reformları uygulamak için bir siyasi yetkilendirme olarak düşünülmektedir. Üst düzey bürokratik görevler yönetici pozisyonlarına dönüştürülecek ve seçilen başkanın görev süresi boyunca görev yapmak kaydıyla seçilmiş siyasiler tarafından atanacaktır. Bu değişiklik, prensipte, yönetimde siyasi istikrar ve sorumluluk kriterinin yerine getirilmesini amaçlamaktadır.[27] Sürekli görev yapan bürokrasi ya da devlet teşkilatı, kamu yönetiminde devamlılığı korumak amacıyla yerinden oynatılamayacak olan kıdemsiz veya orta kademe devlet memurlarından oluşacaktır.

Siyasi tutarlılık ve bürokratik otonomi arasındaki uyum, Türkiye'de bürokrasi ve hükümet arasındaki kalıtsal ikilemin altını çizmektedir. Yani, bir bürokrattan "aynı zamanda hem bağımsız olması hem siyasi otoriteye tabi olması, hem politikalardan sorumlu olması hem Bakanının sorumluluğunda görev yapması, hem siyasi karar alması hem depolitize olmaları beklenmektedir."[28] Ancak, bürokratik vesayetin kurumsal reformlarla üstesinden gelinmesi, hükümetin hedefleri ile bürokratların yeni rollerini üstlenme konusundaki kapasite ve istekleri arasındaki boşlukların doldurulmasına bağlı olacaktır. Atanan siyasiler ve diğer devlet memurları arasında gerilim olması ve görevlerin işlevsel kamu yönetimi yönünde adapte edilmesinde uyum problemlerinin ortaya çıkması olasıdır. Başkanlık sistemi taraftarları, seçmenin talimatı ve siyasi atamaların, üst kademe bürokratların, halktan gelen reform talebine daha iyi cevap vermelerini sağlayacağını savunmaktadır; ancak bu, yine de kıdemsiz ve orta kademe devlet memurlarına Türkiye'deki siyasi kutuplaşma ve kayırmacı siyasi kültürün denetimi altında belirli derecede bürokratik otonomi sağlayacaktır.

Bürokratik reform, devletin, ayrılıkçı tehditlerden eğitimin kalitesine kadar çeşitli sorunlarla mücadele etme kapasitesini arttırmak adına bir zorunluluktur. Türkiye'de siyasetçiler, bürokratik kadroları köhneleşmiş farklı meseleleri ötelemekle suçlamaktadır. Bu sebeple, kapasite geliştirme ve devletin daha iyi işlev görmesi yönünde arayışlar soluksuz devam etmektedir.[29] Devlet memurlarıyla ilgili olarak kurum ahlakını ve yeteneklerini şekillendiren, devlet memurlarının, konular ve sorunlara mikro ya da makro seviyelerde dahil olmaları değil bürokrasi içindeki sosyalleşme süreçleri ve daire kültürü olmaktadır.[30] Göreve ilişkin bürokratik işlevlerinin şekillenmesinde hem değerler sistemi hem de kişisel çıkarlar önemli bir rol oynamaktadır. Bir başka deyişle, bürokratik bir organizasyonu bir ölçüde normlar tanımlasa da, bürokratların ne istediğini ve görevlerinde nasıl hareket ettiklerini diğer unsurların yanında, maaş, terfi, itibar ve takdir mekanizmaları belirlemektedir.[31] Devlet yapısında, performans ve sonuç odaklı kamu yönetimi, sadece siyasi ve devlet elitleri arasında bir ortak yaşam alanı sağlanması ya da siyasi elitlerin devlet elitlerine karşı güçlü bir otoriteye sahip olmaları halinde hayata geçebilecektir.

24 Selçuk Orçun, "Strong Presidents and Weak Institutions: Populism in Turkey, Venezuela and Ecuador," *Southeast European and Black Sea Studies* 16, no. 4 (2016): 571-589.

25 Kişisel Mülakat, Milletvekili, Ankara, 21 Aralık 2016.

26 Kişisel Mülakat, Milletvekili, Ankara, 21 Aralık 2016.

27 Cumhurbaşkanı'nın baş danışmanı Özlem Zengin, bir televizyon mülakatında bundan bahsetti: "Özlem Zengin ile Mülakat" *TRT Haber*, 15 Şubat 2017, https://www.youtube.com/watch?v=yGSqpQy7T4o.

28 Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma* (London, Boston: Routledge & Kegan Paul, 1985), 87.

29 Hazal Ateş, "Memurluk Tapulu Mal Değil," *Sabah*, 21 Şubat 2017 erişim tarihi: 20 Şubat 2017, http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2017/02/21/memurluk-tapulu-mal-degil

30 James Q Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York, NY: Basic Books, 1989).

31 Judith Tendler, *Good Government in the Tropics* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1997); Mangla Akshay, *Bureaucratic Norms and State Capacity: Implementing Primary Education in India's Himalayan Region* (Boston: Harvard Business School, 2014).

POLİTİKA ÖNERİLERİ

Reform ve yeniden yapılanma süreci, hükümet, muhalefet ve bürokrasi arasında iş birliği ve mümkün mertebe bir mutabakatı zorunlu kılmaktadır. Bunun aksine, söz konusu gruplar arasında artan kutuplaşma ve olası sistem dışına itilme Türk siyasetinde mevcut bölünmüşlüğün daha da artmasına neden olacaktır. Bürokrasiyi tasfiye amaçlı girişimler devlet otoritesinin zafiyete uğramasına veya bürokrasinin krizi kendi lehine çevirecek kadar mahir olması halinde siyasi istikrarsızlığa neden olacaktır. Dolayısıyla, Türkiye'de artan güvenlik ve kimlik krizlerinin daha da vahim hale getirdiği mevcut devlet krizi, Türk siyasetinde çoğunlukçu karar alma eğilimi ile nihai hedef olan siyasi geçiş arasında tercih yapılmasını zorunlu kılan bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

15 Temmuz sonrasındaki devlet krizi ışığında, Türkiye'de bürokratik reform ve kurum inşası artık ertelenemez bir gerekliliğe dönüşmüştür. Bu nedenle halk desteğine de sahip bulunan değişim ve reform talebi, siyasi saiklere ve bürokratik güç mücadelesine rehin kılınmamalıdır. Bu itibarla, siyasi yelpazenin farklı ayakları arasındaki iş ilişkisini temel alan işbirlikçi bir model normalleşmeye zemin kazandıracaktır. Aşağıda sunulan politika önerileri, Türkiye'deki devlet krizini ele almak için sorunsuz ama gerekli bir reform gündemini takip etmeye yardımcı olabilir.

- Uzun bir tarihi olan patrimonyal gelenek ve devletin diğer sosyolojik aktörler nezdindeki hakimiyetini koruma iradesi düşünüldüğünde reformlara ve Türkiye'de idari yönetimden iş modelli yönetime geçiş hedefine karşı bir direnişin ortaya çıkması muhtemeldir. Bürokratik kurumların değişime direnişi, dönüşüm ve reform hedeflerini zorlu bir görev haline getirecektir. Dolayısıyla, tasarlanacak kurumsal yapının ideolojik devlet yaklaşımını terk ederek kamu yönetiminde işlevsel ve hizmet veren bir devlet anlayışını tesis etmeye yönelmesi sağlanmalıdır.

- Kamu yönetiminde reform hedefinde kamunun bu yöndeki talebi ve siyaseten reform hedeflerine ulaşmaya çalışma iradesinin ötesinde reformların muhteviyatı ve ayrıntıları da önem taşımaktadır. Her koşulda geçerli tek tip bir formül namevcuttur ve her bir devlet dairesi kendine has şartları haizdir. Özerklik beklentisinden yapısal tasarıma kadar işlevsel özellikleri göz önünde bulundurularak her dairenin ayrı ayrı değişim haritası belirlenmelidir.

- 16 Nisan referandumu, reformun rotasını belirleyecektir. Güçlü bir "evet" oyu AK Parti'ye reform yapmak için kesinlikle güç verecektir. Ancak "hayır" oyu, devlet reformu ihtiyacını azaltmayacaktır. Her iki durumda da, hükümet, "işlevsiz" olarak gördüğü idari düzeni reforme edebilmek adına kendi seçmen tabanının ötesinde daha geniş bir destek kazanmak zorundadır.

- Kavramsal değerlendirmelerin ötesinde, kamu sektörünün, tasfiyeleri telafi etmek için acilen insan kaynağına ve maddi desteğe ihtiyacı vardır. Bu eksiklik, reform sürecinin önündeki hem şans hem de engel olarak görülebilir.

- Devlet memurlarının işe alım sürecinde önemli değişiklikler yapılmalıdır. İşe alım ve terfi kriterleri yetenek, uzmanlık, liyakat ve özellikle kadınlar başta olmak üzere kamu personelindeki azınlık grupların bir ölçüde eşit temsilini kıstas almalıdır. Kamu yönetiminin kalitesi, kurumsal değerler ve devlet memurlarının mesleki kalitesine bağlıdır. İyi yönetişim artık hep tekrarlanan bir klişe gibi görülebilir, ancak her hâlükârda siyasi geçiş sürecindeki ülkelerde milli mutabakat ve kurum inşası için en iyi yöntemlerden biridir.

- Hükümet-bürokrasi arasındaki ilişkide özerkliğin dengelenmesi, izlenen politikaların tutarlılığı ve siyasi anlamda hesap verebilirlik kıstasları birbirinden ince bir çizgiyle ayrılmaktadır. Bu noktadaki esas arayış verimli, sorumlu ve toplumsal taleplere duyarlı bir kamu yönetimi anlayışını tesis edebilmek adına yürüyen bir iş ilişkisi tespit etmek olmalıdır.

- Kapasite oluşturma, diğer hususların yanında, eğitim ve uzmanlaşma ile meşru politika hedeflerinin bir araya gelmesine bağlıdır. Bunlardan ilk ikisi kurumsallaşmayı gerektirmekte olup sonuncusu demokratik meşruiyetle anlam kazanmaktadır. Türkiye demokratik yollarla dönüşümü sağlamakta kısıtlı tecrübeye sahip olsa da, çoğulcu ve demokratik bir siyasi ortamda dönüşümün daha sorunsuz gerçekleşebileceği akılda tutulmalıdır. Böyle bir siyasi ortam, ekonomik büyümenin demokratik koşullarda daha

mümkün olacağı genellemesinden hareketle iktidardaki partinin iddialı kalkınma gündemine de hizmet edecektir.[32] Türkiye, yönetimde özel sektörün artan başarılarından yararlanmak üzere kamu-özel sektör işbirliğinden de yararlanmalıdır.

- Üst düzey bürokratlar kolaylıkla yönetici özelliklerine sahip olamayabilirler ve dışarıdan yapılacak atamalar gerekli pozisyonları doldurmaya yeterli olmayabilir. Bürokrasiden ve özel sektörden yeni devlet memurları atanırken veya devlette görev yapanlar terfi ettirilirken en ehil adayların seçilmesine özen gösterilmelidir. İnsan kaynaklarındaki mevcut zafiyet ve arzulanan değişim sürecine hazırlıksız olunduğu gerçeği karşısında siyasi ve bürokratik kadroların uyum içinde çalışmaya gayret etmeleri en uygun seçenek olarak temayüz etmektedir.

- Reform hedeflerine ulaşmak amacıyla hükümet ve bürokrasi arasında iyi bir iş ilişkisi kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. İdari reform, kurum inşası ve kapasite geliştirme hedefleri devlet teşkilatındaki ilgili birimlerin asgari de olsa irade ortaya koymalarını ve süreçlere katılım sağlamalarını gerekli kılmaktadır. Yine, kamuda istihdam ve işten çıkarma için nesnel performans kriterlerinin tespiti ve bunların belirli kurallara bağlanmasının yanı sıra politikaların sonuçlandırılmasının belirli ölçütlerle değerlendirilmesi hususları kamu politikasında başarı sağlanmasının belirleyici unsurlarıdır.

- Devlet reformuna yönelik daha önceki girişimler, kamuoyuyla diyalogdan kaçınmıştır. Kamu hizmetlerinin yöntem ve şekli hakkında kamuoyunun görüşüne başvurulması önde gelen bir paydaşın görüşlerinin alınması marifetiyle reform sürecinin güç kazanmasını sağlayacaktır. Sivil toplumun, muhtelif çıkar gruplarının ve toplum içindeki öncü aktörlerin dahli reform sürecinin demokratikleşmesine ve meşruiyet kazanmasına zemin hazırlayacaktır.

32 Jonathan K. Hanson, "Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?" *Studies in Comparative International Development* 50, no. 3 (2015): 304–330.

İPM | IPC

İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
ISTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY

ISBN: 978-605-9178-82-2

Istanbul Policy Center
Bankalar Caddesi No: 2 Minerva Han 34420
Karaköy, İstanbul TURKEY

+90 212 292 49 39
+90 212 292 49 57
@ ipc@sabanciuniv.edu
w ipc.sabanciuniv.edu