

T.C
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Hava TAHTALIOĞLU

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA
ÇALIŞMALARINI ZORLAŞTIRAN FAKTÖR OLARAK
BÜROKRASİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ YÖNETCİSİ
Doç. Dr. M. Tefik GÜLSOY

ERZURUM-2011



T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



TEZ KABUL TUTANAĞI

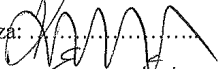
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Doç. Dr. M. Tevfik GÜLSOY danışmanlığında, Hava TAHTALIOĞLU tarafından hazırlanan bu çalışma 30 / 12 / 2011 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından, Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

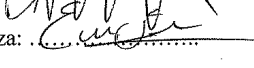
Başkan : Doç. Dr. M. Tevfik GÜLSOY

İmza: 

Jüri Üyesi : Prof. Dr. Fahrettin KORKMAZ

İmza: 

Jüri Üyesi : Yrd. Doç Dr. Engin SAYGIN

İmza: 

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir. / /

Prof. Dr. Mustafa YILDIRIM

Enstitü Müdürü

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	V
ABSTRACT	VI
KISALTMALAR	VII
ÖNSÖZ.....	IX
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE DEVLET

1.1. BÜROKRASİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TANIMI	3
1.1.1. Bürokrasinin Tarihçesi	3
1.1.1.1. İlk Çağ Toplumlarında Bürokrasi ve Devlet	3
1.1.1.1.1. Eski Mısır	4
1.1.1.1.2. Çin	5
1.1.1.1.3. Yunan.....	6
1.1.1.1.4. Roma	7
1.1.1.2. Orta Çağ Toplumlarında Bürokrasi.....	9
1.1.1.2.1. Batı’da Bürokrasinin Gelişimi	9
1.1.1.2.2. Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokrasinin Gelişimi	11
1.1.1.3. Yeni Çağ Toplumlarında Bürokrasi	15
1.1.2. Bürokrasinin Tanımı.....	16
1.1.2.1. Bürokrasinin Hâkim Olduğu Alanlar.....	18
1.1.2.2. Devlet Yönetimi ve Devlet Memurları Anlamında Bürokrasi.....	19
1.1.2.3. Rasyonel Örgütlenme Anlamında Bürokrasi.....	20
1.1.2.4. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi.....	21
1.2. BÜROKRASİ KURAMLARI	22
1.2.1. Marksist Bürokratik Yaklaşım	23
1.2.1.1. Karl Marx.....	23
1.2.1.2. Lenin Yaklaşımı	26
1.2.1.3. Trotsky Yaklaşımı	27

1.2.2. Liberal Düşünce de Bürokrasi	28
1.2.3. Max Weber ve Bürokrasi	29
1.2.3.1. Geleneksel Otorite	31
1.2.3.2. Karizmatik Otorite	32
1.2.3.3. Yasal Otorite	33
1.2.4. Oligarşi ve Bürokrasi	35
1.2.4.1. İçsel Demokrasi Problemleri “A. Robert Michels”	35
1.2.4.2. Dışsal Demokrasi Problemleri	36
1.2.5. Çağdaş Yaklaşımlar ve Bürokrasi	37
1.2.5.1. James Burnham “Yönetişel Devrim”	37
1.2.5.2. Warren G. Bennis	38

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE KAMU REFORMU

2.1. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI	39
2.2. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN EVRELERİ	41
2.3. KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ	44
2.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	45
2.3.1.1. Osmanlı'nın Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	46
2.3.1.2. Tanzimat Öncesi Osmanlı'da Kamu Yönetimi Anlayışı	48
2.3.1.3. Tanzimat Dönemi Osmanlı'da Kamu Yönetimi Anlayışı	52
2.3.1.4. Cumhuriyet Dönemi Kamu Yönetimi Anlayışı	55
2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	56
2.4. KAMU YÖNETİMİ REFORMU	59
2.4.1. Kamu Yönetimi Reformunda İzlenecek Yollar	60
2.4.2. Kamu Yönetimi Reformunu Gerekli Kılan Nedenler	62
2.4.2.1. Türk Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı	63
2.4.2.2. Türk Kamu Yönetiminde İş Görenler	65
2.4.2.3. Türk Kamu Yönetiminde İşleyiş Sorunu	66
2.4.3. Türk Kamu Yönetiminde Reform Süreci	67
2.4.4. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktörler	75

2.4.4.1. Türk Toplumsal Yapısından ve Toplumsal Değer Yargılarından Kaynaklanan Sorunlar	76
2.4.4.2. Türk Siyasal Kültürden Kaynaklanan Sorunlar	76
2.4.4.3. Türk Yönetim Kültürünün Genel Yapısından Kaynaklanan Sorunlar	79
2.5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPILAN REFORMLARA GENEL BİR BAKIŞ	80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ-SİYASET

3.1. GENEL OLARAK BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİ	83
3.1.1. Tek Partili Rejimlerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	88
3.1.2. Çok Partili Rejimlerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	88
3.1.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları	90
3.1.4. Siyasi Kurumların Güç Kaynakları	93
3.1.5. Bürokrasinin Siyasallaşması	95
3.1.5.1. Bürokraside Siyasal Amaçlı Atamalar	96
3.1.5.2. Kamu Görevlilerinin Siyasal Faaliyetleri	98
3.1.6. Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi	99
3.1.6.1. Bürokrasinin Demokrasi Açısından Taşıdığı Olumsuzluklar	103
3.1.6.2. Bürokrasinin Demokrasiye Katkısı	104
3.2. TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİ	105
3.2.1. Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	105
3.2.1.1. Tanzimat Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	106
3.2.1.2. Tanzimat Dönemi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	107
3.2.2. Cumhuriyet Dönemi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	111
3.2.2.1. Tek Partili Dönemde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	111
3.2.2.2. Çok Partili Dönemde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	113
3.2.2.3. Türkiye’de Hükümet Sisteminin Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkisi	119
3.3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRASİNİN DENETİMİ	121
3.3.1. Kamu Bürokrasisinin Sorumluluğu	122
3.3.2. Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi	123

3.3.2.1. Siyasi Denetim Yöntemi	124
3.3.2.1.1. Kamu Bürokrasisinin Yasama Organınca Denetimi.....	124
3.3.2.1.2. Kamu Bürokrasisinin Yürütme Organınca Denetimi.....	126
3.3.2.2. Bağımsız Bir Kamu Denetçisi Tarafından Gerçekleştirilen Denetim.	131
3.3.2.3. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi	136
3.3.2.4. Yargı Denetimi	139
3.3.2.5. Örgütsel Yöntemler	139
3.3.2.6. Bürokrasinin Denetlenmesinde Alternatif Yöntemler	140
SONUÇ.....	142
KAYNAKLAR	148
ÖZGEÇMİŞ.....	158

ÖZET**YÜKSEK LİSANS TEZİ****Hava TAHTALIOĞLU****TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARINI
ZORLAŞTIRAN FAKTÖR OLARAK BÜROKRASİ****Danışman: Doç. Dr. M. Tefvik GÜLSOY****2011-Sayfa: 167****Jüri: Doç. Dr. M. Tefvik GÜLSOY****Prof. Dr. Fahrettin KORKMAZ****Yrd. Doç. Dr. Engin SAYGIN**

Bu çalışmanın amacı, değişen ve gelişen dünya koşullarına ayak uydurmaya çalışan Türk kamu yönetim yapısında gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarını zorlaştıran faktör olarak bürokrasinin incelenmesidir. Bürokrasi doğası gereği iktidar gücüne nüfuz eden ve yönetimi eline geçirme gayreti içinde bulunan bir kurumdur. Bu yüzden siyaset-bürokrasi çekişmesi tarihin her döneminde olagelmıştır. Hatta demokrasi ile bürokrasi birbirini itmesi gereken kutuplar olmasına rağmen yönetim sistemi içinde birbirinin tamamlayıcısıdır.

Türk kamu yönetimi Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana sürekli bir değişim ve yeniden yapılanma süreci içindedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında rejimin ve reformların savunucusu olarak ortaya çıkan kamu bürokrasisi bir süre sonra yönetimin yeniden yapılanma çalışmaları önünde engel olmaya başlamıştır. Bunun sebebi bürokrasi-siyaset ilişkisinin sağlam bir zemine oturtulamaması ve bu çekişmeden bürokrasinin galip çıkmasıdır. Bu çekişme içinde bürokrasinin galip çıkması, bürokratik yapılanma içindeki bürokratların teknik bilgi ve uzmanlığa, karar verme gücüne ve siyasilerin aksine istikrarlı statüye sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

Bürokrasinin yönetim sistemi içinde en büyük problemlerinden biri de siyasallaşmaya açık olmasıdır. 1970’li yıllardan sonra iktidara, istikrarsız ve koalisyon hükümetlerinin gelişi Türk kamu bürokrasinin siyasallaşmasına sebep olmuştur.

Türk kamu bürokrasisinin kendi görev ve yetki alanı dışına çıkararak yapmış olduğu işlem ve eylemlerden yönetim sisteminin zarar görmemesi için çeşitli denetim yolları benimsenmiştir. Ancak bu denetim yollarının ne derece etkili olduğu tartışmaya açık bir durumdadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Bürokrasi, Siyaset

ABSTRACT
MASTER THESIS
Hava TAHTALIOĞLU
BUREAUCRACY AS A FACTOR COMPLICATING STUDIES OF
RESTRUCTURING IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Advisor: Assoc. Prof. Dr. M. Tevfik GÜLSOY

2011 – Pages: 167

Jury : Assoc. Prof. Dr. M. Tevfik GÜLSOY

Prof. Dr. Fahrettin KORKMAZ

Assist. Prof. Dr. Engin SAYGIN

The aim of this is to analyse the bureaucracy as a factor that makes the study of restructuring difficult achieved in Turkish Public Administration which tries to keep up with changing and developing world conditions. Bureaucracy, by its nature, is a corporation which penetrates the power of government and tries to capture the administration. Therefore, the conflict of policy-bureaucracy continues in all phase of history. Moreover, although democracy and bureaucracy are opposite pole, they complement each other in the administration system.

Turkish Public Administration is in a process of constant changing and restructuring since Turkish Republic's inception. Public bureaucracy, which appeared as an advocate of regime and reforms in Republic's first years, began to set a bar against administration's restructuring studies briefly. This is because, the policy-bureaucracy relationship is not established in a secure background and bureaucracy prevailed against policy in this conflict. The victory of bureaucracy results from bureaucrats, who are in bureaucratic structuring, have technical knowledge and specialism, power of authority and stabilized statute contrary to politicians.

One of the biggest problems of bureaucracy in the administration system, is its openness to be politic. Instable and coalition government that acceded after 1970's, causes Turkish Public Bureaucracy to be politic.

In order not to be damaged the administration system from which Turkish Public Bureaucracy implemented transactions and activities by exceeding its authority, it was embraced various audit ways. But, whether these audit ways are effective, is in a position of open to dispute.

Key Words: Public Administration, Bureaucracy, Policy

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AKADER	: Akademik Araştırma ve Dayanışma Derneği
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi
Bkz	: Bakınız
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CÜİİBF	: Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Çev	: Çeviren
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed	: Editör
GÜİİBFD	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
İİBFD	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
M.Ö.	: Milattan Önce
M.S.	: Milattan Sonra
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MSP	: Milli Selamet Partisi
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurulu
s	: Sayfa
S	: Sayı
SBF	: Sosyal Bilimler Fakültesi

VIII

T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
t.y.	: Tarih Yok
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TİD	: Türkiye İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	: Türk Tarih Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
vd	: Ve Diğerleri
Yay	: Yayınları
YDK	: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın konusu Türk kamu yönetimi yeniden yapılanma çalışmaları önünde engel teşkil eden araçlardan biri olan bürokrasidir. Bürokrasi gerek geçmişte gerekse günümüzde yönetim sistemleri her ne olursa olsun siyasiler tarafından alınan kararların bir yürütücüsü olmuştur. Tabi ki tarihin ilk dönemlerinde ortaya çıkan bürokrasi günümüz bürokrasisini yansıtmamaktadır. Tarihte bürokrasi için değişik görüşler benimsenmiştir. Bunların içinde en popüler olanı Max Weber'in bürokrasiye yaklaşımıdır. Max Weber kurallarını kendinin belirlediği bir bürokratik örgüt oluşturmuştur. Bu örgüt Weber'in "ideal tipi"dir. Sistemde mevcut olan hiçbir bürokratik örgüt bu ideal tipi yansıtmamaktadır. Ancak bürokratik bir örgüt bu tipe yaklaştığı ölçüde ideal tipi yansıtmaktadır.

Türk bürokratik yapısına bakıldığında bürokratik örgütlenme yapısının Weber'in ideal tipinin özelliklerini yansıttığı görülmektedir. Ancak sistem açısından ideal bir tip konumuna oturamamıştır. Bunun en önemli kanıtı da yeniden yapılanma çalışmaları önündeki engellerden biri oluşudur. İşte bu bağlamda bu tez çalışmasında bürokrasinin tarihsel sürecini ve bürokrasiye yaklaşımlar inceledikten sonra Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları ve bunların önündeki engellere değinilerek Türk yönetim yapısı içinde siyaset-bürokrasi ilişkisinin ele alınması hedeflenmiştir.

Bu çalışmamda yoğun iş temposuna rağmen desteğini esirgemeyen değerli danışman hocam Doç. Dr. M. Tefvik GÜLSOY'a teşekkürlerimi sunarım.

GİRİŞ

Yönetim sistemleri ister demokratik ister otokratik olsun devlet, yönetsel amaç ve faaliyetleri yerine getirmek için mutlaka bürokratik bir örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Hatta bürokrasinin tarihsel gelişimine bakıldığında toplum adına yapılması gereken işlem ve eylemlerin yapılması için kurulmuş olan devletten daha önce tarih sahnesinde yer aldığı gözükmemektedir.

Aile ve kabile esasına dayalı İlk Çağ toplumlarında bürokratik örgütlenmelere ihtiyaç duyulmazken, insanlar bir arada yaşamaya başladıkları dönemden itibaren aralarında gelişen beşeri ilişkiler sonucunda zamanla bürokratik örgütlenmelere ihtiyaç duymuştur. Birçok bilim insanının hemfikir olduğu ilk bürokratik örgütlere ihtiyaç duyulması sulama sistemlerinin yapılma gereksinimi sonucunda doğmuştur. Zamanla toprak rejiminin oluşturulması, vergilerin toplanması, tapınak ve alt yapı tesislerinin kurulması gibi faaliyetlerin yürütülmesi için bürokratik örgütler geliştirilmiştir. Bürokratik örgütlerin çoğalması ve dış etkenlerden dolayı bu örgütlerin başında gerek duyulan otorite gereksinimi devletin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Devlet de tarih içinde bürokratik örgütün önemli geliştiricisi ve taşıyıcısı olmuştur.

Unutulmamalıdır ki kamu yönetim sistemlerinin yapısı ve işleyişi bakımından küresel olarak yenileşme hareketleri kapsamında sürekli olarak gelişmesi ve şekillenmesi gereken bir yapıdır. Bu nedenden dolayı kamu yönetim sistemleri kendilerini yenilemek üzere sık sık reform yapmak zorunda kalmıştır. Ancak bu reformların gerek sistem içinde bulunan kişiler açısından gerekse toplum açısından kabullenilmesi zor olmaktadır. Bu yüzden hemen hemen her dönemde gerçekleştirilen kamu yönetim reformlarını zorlaştıran çeşitli faktörler mevcuttur. İşte bu faktörlerden biri olarak bürokratik örgütlenme karşımıza çıkmaktadır.

Geçmişteki bürokratik örgütlenmelerin oluşum sebebine bakıldığında günümüzde bu örgütlerin kuruluş amaçları dışına çıkarak, gelişen dünyanın gerekleri olan yönetimin yeniden yapılanması faaliyetlerinin önünde engel teşkil etmeleri gayet şaşırtıcıdır. İşte kamu bürokrasisinin kamu siyasetini etkileme çabalarının anlaşılması adına gerçekleştirilecek olan bu çalışmada özellikle Türk kamu yönetim yapısı içinde geçmişten günümüze kadar çeşitli değişikliklere uğramış olsa dahi bürokratik örgütlerin Türk kamu yönetimi reformları üzerindeki etkileri ele alınacaktır. Bu çalışma giriş ve sonuç bölümü haricinde üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölüm “Bürokrasi ve Devlet” başlığı ile yer almaktadır. Bu bölümde bürokrasinin tarihsel gelişimi ve değişimi ele alınarak, bürokrasinin tanımı yapılacaktır. Ayrıca bürokrasinin kelime anlamı ele alınarak bürokrasiye yüklenen anlamların Marksist, Liberal ve Çağdaş yaklaşımlar kapsamında nasıl algılandığı incelenecektir.

Türk Kamu Yönetimi ve Kamu Reformu başlıklı ikinci bölümde, kamu yönetiminin tanımı yapılarak, kamu yönetiminin gelişim kapsamı içinde geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışı incelenecektir. Özellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde büyük bir yere sahip olan Osmanlı İmparatorluğu’nun geleneksel yönetim anlayışı ele alınarak, İmparatorluğu yeni yönetim yaklaşımına sürükleyen nedenler incelenecek ve Türk kamu yönetiminde yeni yönetim anlayışının evreleri açıklığa kavuşturulacaktır. Daha sonra kamu yönetimi reformunun tanımı yapılarak, Türk kamu yönetimi reformunu gerekli kılan nedenlerle birlikte reform sürecinde izlenmiş olan yollara değinilecektir.

Türkiye’de Bürokrasi-Siyaset başlıklı olan üçüncü bölümde ise genel olarak bürokrasi siyaset ilişkisi ele alınacaktır. Tek partili rejimler ile çok partili rejimler bakımından bürokrasi siyaset ilişkisi değerlendirilerek, bürokratik örgütlerin ve siyasi kurumların güç kaynakları ele alınacaktır. Ayrıca bürokrasinin zamanla nasıl bir siyasi organ görüntüsüne büründüğü incelenecektir. Bu bölümün diğer bir inceleme konusu da Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet döneminde Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkisidir. En son olarak da bu bölümde kamu reformu önünde engel teşkil eden Türk kamu bürokrasisinin hangi yollarla denetlenebileceğine değinilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE DEVLET

1.1. BÜROKRASİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TANIMI

1.1.1. Bürokrasinin Tarihçesi

Bürokrasinin tarihi gelişimini tahlil etmek oldukça güç bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır¹. Bunun başlıca nedeni geniş anlamda bürokratik otoritenin ve memur sınıfının ortaya çıkışı ile devlet sisteminin gelişimi arasındaki paralelliktir².

İnsanoğlu varoluşundan günümüze kadar sürekli olarak belirli amaçlara ulaşmak ve belirli faaliyetleri yapmak için çeşitli şekillerde örgütlenmiştir. Fakat başlangıçtaki bu örgütleniş, yöneten ve yönetilenlere göre belirlenmiş idari birimler şeklinde gerçekleşmemiştir. İlkel toplumların karşılıklı savunma ve dayanışma ilişkisine girişmeleri yönetsel anlamda örgüt olarak kabul edilmese de örgütlenmenin ilk çekirdeği olarak görülmüştür. Neolitik Devrim (tarım devrimi) ile birlikte kullanılan üretim araçlarının toplumun ihtiyacından daha çok üretim yapılmasını sağlaması ve madeni araçların savaş teknolojilerine girişi toplumların savunma yapabilmeleri için daha etkin örgütlenmesine sebep olmuştur³.

Tarihin çeşitli dönemlerinde gerçekleştirilen bu örgütlenmeler aracılığıyla gündeme gelen bürokratik yapılanma, ilk zamanlarda büyük oranda askeri ve dini alanlarda görülmüştür. Zamanla imparatorlukların ve büyük devletlerin kurulması, insanoğlunun ihtiyaçlarının çeşitlenmesi, başlangıçta belirli amaçları gerçekleştirmek üzere kurulan küçük örgütlerin yerini büyük bürokratik yapılanmalara bırakmasına sebep olmuştur⁴.

1.1.1.1. İlk Çağ Toplumlarda Bürokrasi ve Devlet

Aile ve kabile esasına dayalı ilkel toplumlarda, cemiyet adına yapılması gereken görevler için kurulmuş bir kurumun (devletin) olmaması, bugünkü anlamda

¹ Nermin Abadan, *Bürokrasi*, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1959, s. 15.

² Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, (2. Baskı), Okutman Yay., Ankara 2009, s. 236.

³ Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, (Genişletilmiş 2. Baskı), TODAİE Yay., 212, Ankara 1984, ss. 41-42.

⁴ Feyzullah Eroğlu, "Bürokrasinin Çıkmazları ve Türk Bürokrasisi", *Atatürk Üniversitesi İİBFD*, 10(1-2), Erzurum 1993, s. 237.

bürokrasinin bulunmadığı sonucunun çıkarılmasında yol göstericidir. Bu tip toplumlarda insanların kanunlardan çok, sözlü ve geleneksel emirlere uygun olarak hareket ettiği görülmüştür. Abadan'ın ifade ettiği gibi, ilkel toplumlarda “bütün faaliyetler vasıtasız verilen emirlerin neticesi”dir⁵. Bu ifade ile kastedilen ilkel toplumlarda yönetenler ve yönetilenler arasındaki ilişkilerin doğrudan doğruya oluşu veya belirli amaçlara ulaşmak için gerçekleştirilen faaliyetlerin arada araçlar (bürokratlar) bulunmadan gerçekleştirilmiş olmasıdır⁶.

Bugün bilindiği kadarıyla kamu yönetimi ilk kez Mezopotamya’da ortaya çıkmıştır⁷. Birçok bilim adamı, Mezopotamya’nın ev sahipliğini yaptığı Sümerler’in M.Ö. 3000 yılında kurduğu şehirlerdeki sanat ve mimarinin, yönetim ve sosyal organizasyonların gelişim temellerinde sulama sisteminin önemli bir rol oynadığını belirtmiştir. Sümerler, vergilerin toplanmasında, tapınak ve alt yapı tesislerinin kurulmasında, kaynakların ve hizmetlerin bölüşümü ihtiyacının doğmasında idari yapının gelişimini sağlamıştır. Sümerler’de idari yapının bu gelişimini takiben iş bölümü, rütbe, görev ve statü farkı ortaya çıkmıştır⁸.

İlk devletlerin ve bürokrasinin çıkışında etkin rol oynayan bu sebepler ile birlikte, toplumların dış tehlikelere karşı kendilerini korumak için savaş yapma zorunluluğu ile kurulan orduların da bürokrasinin doğuşunda doğrudan etkili olduğu görülmüştür⁹.

İlk Çağ toplumlarında baş gösteren bürokrasinin, önemli örneklerine Mısır, Çin ve Roma yönetimlerinde rastlanmaktadır¹⁰. Abadan ve Sauvy, ilkçağ toplumlarında bürokrasiyi açıklarken bu devletlerin yanında bir de Yunan site devletlerinden bahsetmiştir¹¹.

1.1.1.1.1. Eski Mısır

Tarihte ilk bürokrasi örnekleri Eski Mısır’da görülmüştür. Hatta bilim adamları Mısır’da çok gelişmiş bir devlet bürokrasisi olduğunu ileri sürmüşlerdir¹². İlk Çağ

⁵ Abadan, s. 15; Ayrıca bkz., Alfred Sauvy, *Bürolar ve Bürokrasi*, (Çev. Yıldızhan Yayla), İstanbul 1975, s. 10.

⁶ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 236.

⁷ Ergun ve Polatoğlu, s. 42.

⁸ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 236.

⁹ Nuri Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yay., No: 234, Ankara 1990, s. 195.

¹⁰ Ergun ve Polatoğlu, s. 42.

¹¹ Abadan, s. 20; Sauvy, s. 10.

¹² Ergun ve Polatoğlu, s. 42.

devletlerinden biri olan Eski Mısır, Max Weber'in patrimonyal-bürokrasi olarak nitelendirilen devlet tipinin ilk örneğidir¹³.

Mısır bürokrasisinin gelişimini hızlandıran asıl etken, bu evirde iktisadi şartların tesiri ile uygulanan planlı ekonomi sistemidir. Weber, Eski Mısır'da merkeziyetçiliğe dayanan patrimonyal-bürokrasi olarak nitelenen devlet tipinin oluşmasında ekonomik ve teknik şartların rol aldığı kanaatindedir. Doğal bir ticaret yolu niteliğinde olan Nil Nehri'nin belirli aralıklarla taşması, bu nehir üzerinde sulama sistemlerinin yapılması gereksinimini beraberinde getirmiştir. Nil Nehri üzerinde yapılmak istenen sulama sistemi için bir araya getirilen ve kâtipler adı verilen bir memur grubunun oluşturulması ile Mısır'da bürokratik bir yapılanmanın gelişimi gerçekleşmiştir¹⁴.

Mısır bürokrasinin en önemli özelliği, yaşıyan Tanrı olarak kabul edilen, Firavun'un bürokrasi üzerinde mutlak egemenliğidir ve Firavun'un karşısında bürokratların hiçbir söz hakkı yoktur. Bürokratlar, yönetsel alanda takdir yetkisine sahip olmayan ve verilen emirlere uyma zorunluluğu olan başka bir ifadeyle sadece bağlı yetkiye sahip olan kişilerden oluşmuştur¹⁵.

1.1.1.1.2. Çin

İlk Çağ devletlerinden gelişmiş bir bürokrasiye sahip olduğu bilinen Çin'de de Mısır'da olduğu gibi patrimonyal bürokrasi gözlemlenmiştir¹⁶. Çin'in yönetsel hayatı içinde bürokratik örgütün ana gelişim sebebi, dış tehlikelerden korunmak amacıyla kurduğu büyük ordular ve yapmak zorunda kaldığı Çin Seddi için giriştiği büyük bayındırlık işleri olmuştur¹⁷.

Rasyonel bürokrasinin temellerini atma düşüncesi, Çinli düşünürler tarafından etraflı olarak ele alınmıştır. Bunun sonucunda düşünürler İmparatorluk ve büyük bir devlet kurmak için model bir yönetim sisteminden esinlenen ve bilginlerden oluşan bir devlet bürokrasisi kurulmasının gerektiği kanaatine varmıştır. Çin Hükümdarlığı rasyonel bürokrasiyi oluşturmak ve vesayet yolu ve çeşitli unvanlar vasıtası ile başa gelen idari derebeyliklerin kurulmasını engellemek için bir takım teknikler geliştirmiştir. Bunlar; kısa vadeli hizmet süreleri öngörmek, memurun hizmet alanını

¹³ Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi: Kurum-Siyasa-Uygulama*, TODAİE Yay., 322, Ankara 2004, s. 46.

¹⁴ Abadan, s. 17.

¹⁵ Ergun ve Polatoğlu, s. 43.

¹⁶ Ergun, s. 47.

¹⁷ Ergun ve Polatoğlu, ss. 43-44.

belirlemek, mensup olduğu bölgeden başka bir yerde görev yapmasını sağlamak ve dünyada ilk defa Çin’de uygulanan devlet memurluğuna giriş için sınav gibi bürokratik yapı ve süreçlerdir¹⁸. Eski Çin’de bürokratik personelin alımı için uygulanan yazılı sınav yöntemi teknik bilginin ölçülmesi amacıyla yapıldı. Bu sistemin kayırmacılıktan uzak olduğu söylenememiştir. Hanedana mensup olan ailelerin çocuklarına sınava alınmadan kamu görevlisi olabilmeleri, özel sınavlara giriş hakkı verilmesi gibi bir takım ayrıcalıklar tanınmıştır. Bütün bunlara rağmen denilebilir ki, çağdaş diğer devletlere oranla Çin bürokrasisi dönemin en demokratik temellerine sahipti¹⁹.

Çin devlet memurlarının aynı yerde üç seneden fazla hizmette bulunmaları yasaklanmıştı. Her memur kendi görevi ile ilgili olarak rütbe ve tazminat cezasına çarptırılabilirdi. Maaş sistemi vergi borçlarının aynı olarak tahsili usulüne uygun düzenlenmişti. Çin’in bürokratik yapısını oluşturan ve “mandarin” adını alan devlet memurları, idari ve askeri olmak üzere iki kategoriden oluşmaktaydı. Ancak yirminci yüzyıla gelindiğinde Çin bürokrasisinin modern devlet bürokrasisine ayak uyduramayarak çöküşe geçtiği görülmüştür²⁰.

1.1.1.1.3. Yunan

Sauvy, bürokrasinin tarihçesinden bahsederken ilkel toplumları takiben kamu bürokrasinin varlığından bahsedebilmek için ortada bir devlet yönetiminin (idarenin) bulunmasının gerekliliğine dikkat çekmiştir. Yönetim de ancak site ile sınırlı devletlerin ortaya çıktığı dönemlerde görülmektedir. Sauvy, bu site devletlerinde bürokratik yapılanmanın oluşumunu savaş yapmak ve vergi toplamak için hükümdarların aracılara kullanma gereksinimlerine bağlamıştır²¹.

Ancak belirtmek gerekir ki Yunanlılar ile tarihte boy gösteren site devletlerinde devletlerin özelliklerinin aynı olduğundan bahsedilemezdi. Yunan site devletlerinin her biri kendine ait kamu ve özel hukuk müesseselerine sahipti. Eski Yunan sitelerinin birbirinden farklı site teşkilatına sahip olmaları ve siyasi oy hakkına sahip kişilerin kanun yapma işlerinde doğrudan doğruya aktif rol oynamaları, gerçek anlamda bürokrasinin oluşmasına engel teşkil etmiştir. Demokratik yönetim şeklinden çok

¹⁸ Abadan, s. 19.

¹⁹ Ergun ve Polatoğlu, s. 44.

²⁰ Abadan, s. 19.

²¹ Sauvy, s. 10.

aristokratik bir yapıya sahip olan Yunan site devletleri, Çin’de görüldüğü gibi merkeziyetçi patrimonial bir bürokratik sistemden de oldukça farklıydı²².

Özellikle Atina site devletlerindeki bürokratik yapılanmada, çoğunlukla bir yıl için kura ile seçilen çeşitli memur ve yargıçların olduğu dikkati çekmekteydi. Atina’da kura ile belirlenen memurlar ve yargıçların aksine, maliye görevlileri zengin sınıftan, komutanlardan, toprak sahipleri arasından seçilirdi. Ayrıca bugünkü anlamda bir güvenlik örgütü de bulunmamaktaydı. Yalnızca çok yoksul olanlar ve köleler kamu görevlerinin dışında tutulurdu. Atina’da memur adayları için bir önsoruşturma yapılarak göreve uygunlukları araştırılırdı. Memurlar üniforma giymez ve hiçbir ücret almazdı. Görev süreleri sonunda kesin hesap verme zorunluluğu vardı. Suçlu bulunmaları durumunda para cezası veya daha ağır cezalara çarptırılabilirlerdi²³.

Önceki dönemlerde kamu personeli olan kişilere ücret verilmemesine karşın Perikles döneminde yargıçlara, meclis üyelerine, mahkeme üyelerine, askerlere ve bir süre sonra halk meclisi toplantılarına katılanlara günlük bir ödenek verilmeye başlanmıştı. Fakat gerek kamu görevlilerine ödenek verilmediği, görevlilerin işini iyi yapıp yapmadığının sorgulandığı ve bunun üzerine ağır para cezalarına çarptırıldığı dönemde gerekse Perikles döneminde, üne kavuşmanın bir çeşit yolu olarak görülen kamu görevliliği için birçok yurttaşın asıl işlerini bırakıp kamu görevlisi olma yolunda çaba gösterdiği gözlemlenmiştir²⁴.

1.1.1.1.4. Roma

Ülkesi ve nüfusu bakımından dünya tarihinde önemli bir yere sahip olan Roma İmparatorluğu, kudret ve otoritesini geniş ölçüde askeri teşkilatı ve bürokratik örgütü ile sağlamıştır. Roma bürokrasisi ancak M.S. I. yüzyılda ücretli bir memur teşkilatının kurulması ile meydana gelmiştir²⁵. Roma İmparatorluğu’nda profesyonel, hiyerarşik ve disiplinli bir şekilde örgütlenen ordu da bürokratik bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır²⁶.

Roma İmparatorluğu’nun bürokratik yapılanmasında bir çeşit meslek grubu olarak görülen din görevlilerinin bulunduğu da dikkat çekmektedir. İmparatorlukta iktidarı

²² Abadan, ss. 20-21.

²³ Sauvy, s. 11

²⁴ Sauvy, ss. 11-12.

²⁵ Abadan, s. 22.

²⁶ Ergun ve Polatoğlu, s. 45.

elinde tutan sınıf olan patricius'ların toplumunun en kalabalık sınıfı olan plep'lerin isyan ve direnişlerine karşı kendi çevrelerini beslemeleri, diğer taraftan da üstlerine düşen sorumlulukları azaltmaları ve aristokrasinin kendini koruyacak bir orta sınıf yaratma biçimindeki kaygısı neticesinde Roma İmparatorluğu'nda bürokrasinin temelleri atıldığı görülmektedir. Toplum açısından bakıldığında ise gerek işsizliğin baskısı gerekse bedeni çalışmayı gerektirmeyen bir takım işlerde insanların çalışma eğilimi içinde olması büroların kurulmasına yol açmıştır. Fakat gerçek anlamda bürokrasi, devlet topraklarının büyümesi ve emirlerin ardı ardına çeşitli kademelerden geçme zorunluluğunun oluşması neticesinde gelişim göstermiştir²⁷.

Roma İmparatorluğu'nun sınırları genişlediğinde bürokratik yapılanma şeklinde değişiklikler gözlemlenmiştir. Bu değişikliklere bir örnek verilecek olursa Mısır'ın Cleopatra'nın ölümü ile Roma İmparatorluğu hâkimiyetine geçmesi, İmparatorluğun yeni dönemde hareket noktasını değiştirmiştir. Bu dönemde İmparatorlukta seçime dayanan mahalli idare sisteminin son kalıntıları kaldırılmış ve devletin yetki alanı sırf mesleki bilgilerle donatılmış memurlar topluluğu vasıtası ile genişletilmiştir²⁸.

Dikkat çeken bir diğer nokta da, Roma İmparatorluğu yönetiminde bürokratik kesimin sadece sayısının genişlemesi değil, hiyerarşi ilişkisinin de gündeme gelmesidir. Roma İmparatorluğu'nda bürokratik yapılanma, ikiye ayrılmış gruplar halinde çalışan ve çeşitli işlerle uğraşan yönetici grubu, kamu yapılarının, şenlik ve oyunların yönetiminde ve asayişinin sağlanmasında görev alan yüksek memurlar grubu, senatörler, yazıcılar, ikinci derece noterler v.b. görevlilerden oluşmuştur. Ayrıca başkent teşkilatı ile her taşra teşkilatının başında yer alan kişinin emri altına verilen çeşitli sayıdaki müstahdemlerden oluşmuştur. Başkent teşkilatında yer alan görevlilerin çoğunun istihdam şekli babadan oğula geçen bir yapı şeklinde gerçekleşmiştir²⁹.

Roma bürokrasisi merkezde ve eyaletlerde her türlü dinsel etkilerden uzak ussal yöntemler kullanarak uzun süre idari ve askeri görevini yerine getirmiştir. Fakat ülkenin genişlemesi ve büyüklüğü neticesinde ortaya çıkan mali ve ekonomik sorunlar ile bürokrasinin karşı karşıya kalması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki hâkimiyetini kaybetmesine sebep olmuştur³⁰. Bu durum bürokrasinin ülke bütünlüğünün

²⁷ Sauvy, s. 14.

²⁸ Abadan, s. 22.

²⁹ Sauvy, ss. 14-15.

³⁰ Ergun ve Polatoğlu, s. 45.

bozulmasında belirli düzeyde bir paya sahip olduğu kanaatini doğurmaktadır. Fakat unutmamak gerekir ki ülkenin büyüklüğünün ve genişliğinin yarattığı ihtiyaçlardan doğan idari bürokratik yapılanma³¹ ile askeri bürokratik yapılanma, ülkeyi uzun süre ayakta tutmayı başarmıştır³².

Roma İmparatorluğu'nun bürokrasinin gelişimine katkısı çeşitli bürokratik ilkelerin yönetim sisteminde uygulanmasıdır. İmparatorlukta uygulanan bu bürokratik ilkeler; hiyerarşi, merkezden yönetim, örgüt şeması, uzmanlaşma gibi ilkeler olarak sıralanmıştır³³.

1.1.1.2. Orta Çağ Toplumlarında Bürokrasi

Orta Çağ'da Roma İmparatorluğu ikiye bölünmüştür. Doğuda kurulan Bizans İmparatorluğu, Roma İmparatorluğu'nda mevcut olan³⁴ ve Akdeniz sahili çevresindeki ülkelerde hâkim olan koyu merkezîyetçi ve bürokratik yapıya sahip olmuştur³⁵. Batı Roma ise kendine yeni bir hayat tarzı arama yoluna girmiştir. Bu arayış feodal sistemin Avrupa'da yerleşmesine sebep olmuştur. Feodal sistemin yerleşmesi yönetsel birimlerin küçülmesine ve bu birimlerin başına da senyörlerin (derebeylerin) geçmesine sebep olmuştur³⁶.

1.1.1.2.1. Batı'da Bürokrasinin Gelişimi

Batı Roma İmparatorluğu'nda feodal sistemle gelen güçlü derebeyleri ve zayıf krallar, Orta Çağ toplumlarında, merkezi yönetimden oldukça uzaklaşılmasına sebep olmuştur. Bu dönemde devletin ve bürokrasinin gücünün sınırlandığı görülmüştür³⁷. Orta Çağ kralları halkın şikâyetlerini dinlemek ve merkezîyetçi otoriteyi, mahalli hükümdarlığı elinde bulunduran senyörlere karşı korumak adına oluşturduğu gezici memurlar düzeni de bürokratik yapının kurulması yolunda atılan adımlardan biri olarak görülmüştür³⁸. Ancak başarıya ulaştığını söylemek zordur³⁹.

³¹ Sauvy, ss. 14-15.

³² Abadan, s. 22.

³³ Ergun ve Polatoğlu, s. 45.

³⁴ Ergun ve Polatoğlu, s. 45; Sauvy, s. 16.

³⁵ Abadan, s. 24.

³⁶ Ergun ve Polatoğlu, s. 45.

³⁷ Ergun, s. 47.

³⁸ Abadan, s. 25; Ergun ve Polatoğlu, s. 46.

³⁹ Ergun ve Polatoğlu, s. 46.

Orta Çağ'da mevcut olan yönetsel birimlerin küçüklüğü ve birbirlerinin gelişimlerini önlemek için sürekli çatışma halinde olması bürokrasinin yönetim birimlerindeki gelişimini arka plana bırakmıştır. Bu çağda bürokrasinin gelişimi konusuna damgasını vuran kurum “kilise bürokrasisi” olmuştur. Orta Çağ'da hukukçuları, doktorları ve bilginleri koruma altına alan Katolik kilisesinin üstün otoriteye sahip olmasının başlıca sebebi kilisenin ussal bir biçimde örgütlenmesinden kaynaklanmıştır. Kilisenin bu dönemde yalnızca dinsel işlerle uğraşmadığı, ekonomik ve hukuksal bir takım işlemleri de yerine getirdiği görülmüştür. Kilise yapmış olduğu bu işler sayesinde o dönemde eksikliği hissedilen merkezi yönetimin yerini almıştır⁴⁰.

Orta Çağ'da batı toplumlarında bürokrasiyi eline geçiren kiliselerin önüne setler çekilmeye çalışılmıştır. Alman İmparatorları kilisenin üyeleri olan ve ilahiyat tahsili görmüş, ruhban sınıfına dahil edilmiş kişilerin hem dünyevi hem de uhrevi görevleri yerine getireceği fikrini zayıflatmak adına dünyevi ve siyasi özelliklere sahip baş piskoposluklar atamıştır. Fakat kilise elinde bulundurduğu bürokrasiyi başka güçlerin eline vermemek için bu sistemi bertaraf etme fikrini benimsemiştir⁴¹.

Genel olarak geleneksel toplumlarda bürokratik örgütlenme kalıplarını oluşturan çeşitli özellikler mevcuttur. Bunlar; devletin güçsüz bir merkezi örgüte sahip olması ve tek bir elden yönetilen bir güvenlik ve maliye örgütünün olmayışı, toplumun bütün üyelerine uygulanacak eşit hak ve yükümlülükleri getirecek kanunların yokluğu, bürokratik örgütlerin yeteri sayıda ve uzmanlaşmış bürokrata sahip olmayışı ve bu nedenden dolayı ayrıntılı ve tasnif edilmiş kayıtların yokluğu, yönetici sınıfın göreve gelmesinde irsîlik gibi özelliklerin benimsenmesi olarak bahsedilebilir⁴².

Orta Çağ devletlerinin siyasi, iktisadi ve toplumsal yapılarının birbirine benzemesi çok doğal bir olgudur. Ancak bu çağda varlık göstermiş İslam medeniyetleri ile Batı medeniyetleri arasındaki farklı özellikler, toplumların değişik tarihsel süreçler geçirmesine ve kültürel yapılarının farklılaşmasına sebep olmuştur. Bu nedenden dolayı

⁴⁰ Ergun, s. 47; Ergun ve Polatoğlu, s. 46; Abadan, s. 25.

⁴¹ Abadan, s. 26.

⁴² İlber Ortaylı, *Osmanlı İmparatorluğunda, İktisadi ve Sosyal Değişim: Makaleler I*, Turhan Kitabevi, Ankara 2000, ss. 15-19, (akt) Hüseyin Özdemir, *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yay., İstanbul 2001, ss. 65-66.

Osmanlı'nın bürokratik yapılanmasını kendi değerleri içinde incelemek gerekmektedir⁴³.

1.1.1.2.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasinin Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısı Orta Çağ siyasi düşünürlerinin teorilerine örnek teşkil etmiştir. Orta Çağ siyasi düşünürlerini Osmanlı'nın yönetsel yapısı ile ilgilenmeye teşvik eden birkaç sebep vardır. Bunlar; Orta Çağ'ın sonlarına doğru Osmanlı İmparatorluğu'nun fetihler sebebi ile güçlü bir orduya, merkezîyetçi bir idareye ve kuvvetli bir mali teşkilata sahip olması ve bu İmparatorluğun bir çağı kapatıp diğer bir çağı açması gibi sebeplerdir⁴⁴.

Osmanlı İmparatorluğu'nun geleneksel idare sistemini uyguladığı ve geniş bir coğrafi alana yayılan büyük bir devlet halini aldığı dönemde, bürokratik yapısının incelenmesinin sebebi hiç şüphesiz ki belirli sistem ve ilkelere göre devletin fonksiyonlarını yürüten kişilerin bürokratlardan oluşmasıdır⁴⁵.

Avrupalı tarihçilerin büyük bir çoğunluğu Osmanlı İmparatorluğu'nun sahip olduğu bürokratik yapının, Türk ve İslam devletlerinin bürokratik yapılarından örnek alınarak oluşturulduğu fikrinin aksine, Bizans bürokratik yapılanmasından esinlenilerek oluşturulduğu, hatta İmparatorluğun üst düzey bürokratlarının da büyük bir çoğunluğunun Hıristiyan devşirmelerden olduğu kanaatindedir. Fakat XIV. yüzyılda kurulan Osmanlı'nın yönetsel teşkilat yapısını oluşturan bürokratik yapı, XIII. yüzyılda gayet iyi işleyen ve kuvvetli bir memur sınıfına sahip olan Selçuklu örgütlerine⁴⁶, aynı yüzyılın sonunda Anadolu'ya fiilen hâkim olan, merkezde ve bağlı olan bölgelerde gayet iyi işleyen bir yönetsel teşkilata sahip olan İlhanlılara ve düzenli bir bürokrasiye sahip olan, Anadolu ile iyi siyasi ve kültürel ilişkileri bulunan Memluk İmparatorluğu'na yapı ve işleyiş bakımından benzerlik gösterdiği görülmüştür⁴⁷.

⁴³ Özdemir, s. 66.

⁴⁴ Abadan, s. 26.

⁴⁵ Özdemir, s. 21.

⁴⁶ Gönül Budak Solakoğlu, "Osmanlı Devlet Örgütünün Weberien Açısından İncelenmesi", *AİD*, 27(3), Eylül 1994, s. 90.

⁴⁷ Abadan, s. 27.

Heper ise, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki ilk kurumlaşma örüntüsünün incelenmesi sonucunda, Osmanlı-Türk devletinin örgütlenme şeklinin İslami olan ve olmayan unsurları bağdaştırarak yapıldığına dikkat çekmiştir⁴⁸.

Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokrasi terimi ile kastedilen, padişah ve saray görevlileri ile askeri, dini ve sivil bürokrasiydi. Bu zümrenin içine merkezden taşraya uzanan bürokratik kadrolar ile memurlar da girmektedir⁴⁹. Ayrıca Edebiyat, dil, yazı çeşitleri, hukuk, tarih, coğrafya, matematik ve daha birçok konuda kişiler olarak bilinen Osmanlı bürokratları da mevcuttu. Bu bürokratlara örnek teşkil eden Kâtip Çelebi Divan-ı Hümayun kalemlerinde sekreter olarak görev almıştı. Osmanlı yönetimi içinde yer alan kâtiplerin hem merkezi yönetimin çeşitli yapılarında hem de darphane, gümrükler, Yeniçeri Ocağı ve tophaneler gibi kurumlarda hizmet verdikleri görülmektedir⁵⁰.

Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk teşkilat yapısına bakıldığında askeri esas ve düşüncelere ve hükümdarın mutlak yetkisine dayanan bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Ancak Osmanlı Devleti'nin sınırları genişledikçe ve gösterdiği faaliyet alanları arttıkça teknik bilgiye ve ihtisasa sahip bürokrat ihtiyacı gündeme gelmiştir⁵¹. Bu nedenden dolayı Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetici sınıfı başka bir ifadeyle üst düzey bürokrat sınıfı dört sınıfa ayrılmıştı. Bunlar mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye sınıflarından oluşmuştu. Bunlardan mülkiye sınıfı, sadrazamlar, vezirler, beylerbeyi ve sancak beyi gibi yüksek düzeydeki sivil ve askeri idarecilerden oluşmaktaydı. Bu sınıfa mensup olan bürokratların "Enderun" isimli dünyanın en eski idare okullarından biri olan okulda yetiştirilerek ülkeye hizmet vermeleri sağlanmıştı. İlmiye sınıfı, din, kaza ve maarif işleri ve bir kısım belediye işlerine bakan kadıların, naipilerin ve kazaskerlerin oluşturduğu sınıftı. Seyfiye sınıfı, bugünkü anlamı ile kumandan ve genelkurmay dışında kalan askeri sınıf ve teşkilatı oluşturmaktaydı. Kalemiye sınıfı ise arazi ve tevcihat gibi kayıtları tutan bürokratlardı⁵². Kalemiye mensupları saray hizmetleri ile sivil bürokraside çalışan gruptu. Bu sınıf yaptıkları işler bakımından üç gruba ayrılmıştı. Birinci grupta yönetici ve memurlara gönderilecek olan fermanları, emirleri, talimatları

⁴⁸ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını: 23, Ankara 1974, ss. 32-vd.

⁴⁹ Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yay., İstanbul 2004, s.45.

⁵⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 241.

⁵¹ Abadan, s. 31.

⁵² Abadan, s. 31-32; Özdemir, s. 21-28; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 240.

hazırlayan kâtipler yer alırdı. Bu kâtipler Reis'ül Küttab'ın gözetiminde çalıştırılırdı. İkinci grup devletin gelirlerini toplamak ve muhasebesini tutmakla görevli memurlardan oluşmaktaydı. Bu grup da Defterdar gözetiminde çalışırdı. Üçüncü grupta ise kamu düzenini sağlayan, ülke güvenliği ile uğraşan personelin atanmasına ve bu personelin maaşlarına bakan kâtiplerdi. Bu kâtipler de Nişancı'ya karşı sorumluydu. Örf Hukuku alanında uzman olması gerektiği için ulema sınıfından seçilen Nişancı devlet bürokrasisinin başı konumundaydı⁵³.

Osmanlı İmparatorluğu'nun personel yapısına bakıldığında, büro amirlerine "hacegan", memurlarına ise "katip" adı verildiği görülmüştür. Bunlara yardımcı olan ve devlet dairelerinde memur olmak isteyen adaylara ise "çırak" ya da "şakird" adı verilmiştir. Tanzimat öncesi Osmanlı bürokrasisine bakıldığında kendi memurunu yetiştiren birer okul görevi yaptığı görülmüştür⁵⁴.

Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokratik yapısında görev alacak kişileri İmparatorluğun kendi eliyle kapalı ve disiplinli bir şekilde yetiştirmesi, devlet teşkilatı ve devletin üst makamlarında bulunan bürokratların tümü arasında bir denge sağlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklama ve çökme dönemlerinde bu denge ortadan kalkmaya başlamıştır. Gerileme döneminde Osmanlı bürokratları eskiden olduğu gibi Padişahın uzantısı ve sadık hizmetkârı olmamıştır⁵⁵. Bunun sebebi bu sınıflar içindeki uyumun kişilerin kendi menfaatleri ve rekabetleri lehine bozulmuş olmasıdır⁵⁶.

Osmanlı bürokratik yapılanmasını çağdaş Avrupa devletlerinden ayıran özelliklerden biri Osmanlı'nın feodalite rejimini yaşamaksızın kuvvetli bir merkeziyetçi yapıya sahip olmasıdır. Abadan, Osmanlı'nın sahip olduğu bu kuvvetli merkeziyetçi yapının "Defteri Hakani" sayesinde gerçekleştiği kanaatindedir. Bu defter ile toprak mülkiyetindeki değişiklikler, vakıfların, tımarların merkezden kontrolü, bütün gelir ve dirlik sahibi memur, asker sınıfının tayin, terfisi gibi konularda merkezin denetimi sağlanmıştır. Gerek bu defter gerekse Osmanlı'nın uyguladığı toprak rejimi bürokrasinin belirli bir çerçevede merkeze karşı sorumlu olmasını gerektirmiştir. Bu merkezi yapının korunması da bürokratik kaidelerin uygulanması şartını koşan defter ve

⁵³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, ss. 240-241.

⁵⁴ Özdemir, s. 41.

⁵⁵ Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 2. Baskı, Doğu Batı Yay., 2006, s. 65.

⁵⁶ Abadan, s. 32.

tahrir (kayıt) sistemi ile ülkeyi savunmak amacı ile takip edilen tımar ve kul sistemi sayesinde başarılmıştır. Feodal ve aristokrasi unsurlarını içinde barındıran çağdaş toplumlardaki bürokratların aksine, bu uygulamalar sayesinde merkezin yetkileri güçlendirilmiştir. Ayrıca Osmanlı bürokratlarının merkezi hükümete karşı cephe almaları önlenmiştir⁵⁷. Fakat bu sistem de zamanla bozulmaya yüz tutmuş ve Osmanlı'nın dağılmasında rol oynamıştır.

Özetlemek gerekirse Osmanlı bürokrasisi özellikleri itibariyle üç dönemde incelenebilir. Bunlardan birincisi devletin kuruluşu ile Fatih Sultan Mehmet'in hükümdar olarak devletin başına geldiği döneme kadar olan süredir. Bazı tarihçilere göre klasik dönem olarak adlandırılan bu dönemde, devletin gelişmiş bir teşkilat yapısı yoktu ve bundan dolayı daire ve memur sayısı oldukça azdı⁵⁸. Osmanlı İmparatorluğu kurulduğu ilk yüzyıl boyunca devletin ana faaliyeti, fetihler olarak görüldüğünden idari sistemine saray memurları ile askeri, sivil ve dini bürokrasileri kapsayan bürokratlara "askeri" ismi verilmişti⁵⁹. Başlangıç itibariyle Osmanlı bürokrasisi gayet sade bir nitelik taşımaktaydı. Birçok devlet hizmetleri devlet adamlarının konutlarında görülmekteydi. Örneğin Bab-ı âli (başbakanlık), hem sadrazamın ikamet ettiği konak hem de hükümet işlerinin yürütüldüğü bir devlet dairesi konumundaydı. II. Mehmet (1450-1481) dönemi ile birlikte Osmanlı bürokrasisinin ikinci dönemi başlamaktaydı. Bu dönemde merkezi örgüt, yapı ve fonksiyonları itibariyle güçlendirilmişti. Memurların yoğun olarak çalıştığı kurumların başında Saray, Bab-ı âli ve defterdarlık gelmekteydi⁶⁰. Gerçek anlamda merkezileşme ve kurumsallaşmanın başladığı Fatih Sultan Mehmet döneminde nizamlar kurulmuştu. Nizamların kuruluşu ile devlet teşkilatında merkezileşmiş birçok kurum ve dairenin ortaya çıkışı, memur sayısının artışına sebep olmuştu. Bunu takiben devletin bürokratik yazışmalarını gerçekleştiren kalemiye sınıfı da ortaya çıkmıştı. Fatih Sultan Mehmet öncesi dönemde aşiret liderleri ve beyler devlet yönetiminde etkili bir yere sahip iken, Fatih Sultan Mehmet dönemi ile devşirmeden yetişen büyük paşalar ve geniş personele sahip olan vezirler etkili olmuştu⁶¹. Üçüncü dönem ise 16. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklamaya girmesi ile başlamıştı. Bu dönemde II.

⁵⁷ Abadan, s. 29-30.

⁵⁸ Özdemir, s. 39-vd.

⁵⁹ Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, s. 41.

⁶⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 240.

⁶¹ Özdemir, ss. 39-vd.

Mahmut'la başlayan merkezi yönetimi güçlendirme çabaları, Tanzimat ile birlikte Osmanlı bürokrasisinde köklü değişikliklere yol açmıştı. Bu dönemde artan merkeziyetçilik padişah'tan ziyade reformları gerçekleştirmede öncülük eden bürokratlara geçmişti. Bunun sebebi, eski kurumların yerini alan yeni kurumlarda çalışan bürokratların mesleki bilgi ve becerilerinin artmasıydı⁶².

Osmanlı devletinin temellerine bakıldığında zengin bir dini yapıya ve etnik unsurlara sahip olduğu görülmüştür. Mardin, farklı dini ve etnik yapıları içinde barındıran Osmanlı'nın kendinden önce yaşamış olan Müslüman İmparatorlukların başaramadığı bu sentezi bürokratik yapılanması sayesinde başardığı kanaatinde⁶³.

1.1.1.3. Yeni Çağ Toplamlarında Bürokrasi

Orta Çağ'ın sonları ve Yeni Çağ'ın başlarında toplumların çeşitli kesimlerinde oluşan siyasal, ekonomik ve sosyal olaylar modern anlamda bürokrasinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır⁶⁴.

Tarihte feodal sistemin yıkılması sonucunda senyörlerin direncinin kırılması monarkların geniş bir coğrafi alana yayılmasına sebep olmuştur. Monarklar, rakip tanımadığı geniş coğrafi alanlar üzerinde ulusal ülke devletlerini kurmuştur. Bunu takiben güçlü bir ordu örgütünün geliştirilmesi gerekmiştir. Bu dönemde ulusal ülke devletlerinin kurduğu güçlü ordular, kamu hizmetlerinin sunumu için devletlerin sürekli gelir kaynağına olan ihtiyacının ortaya çıkması, bunun sonucunda vergi sistemlerinin değiştirilmesi, büyük kentlerin kuruluşu ve kentleşmenin başlaması gibi konular modern anlamda bürokrasinin oluşumuna zemin hazırlamıştır. Ayrıca bürokrasinin gelişiminde önemli yere sahip olan bir diğer nokta da soylu (aristokrat) sınıfın güçlenen merkezi otorite karşısında siyasal iktidarı ele geçirme çabaları olmuştur. Bu duruma kralların bulduğu çözüm, krallar tarafından atanan, işten çıkarılan ve iş alanları belirlenen memur sınıfı kapsamında soyluları barındırmak olmuştur. Bu sisteme soylu sınıfın önüne sağlam bir set çekilmesi amacı ile girilmiş olmasına karşın, idari görevlerde kapsamaların ve niteliklerin giderek artması, verimlilik, sürat ve yarar esasının önem

⁶² Mehmet İlker Haktançmaz, *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009, s. 75.

⁶³ Şerif Mardin, *Türk Modernleşmesi*, Makaleler: 4, İletişim Yay., İstanbul 1991, s. 111, (nakleden Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 240)

⁶⁴ Ergun ve Polatoğlu, s. 46.

kazanması gibi nedenlerle bu yapının gayri şahsi bir müessese haline gelmesi, bürokrasinin gelişimi için önemli bir etken olmuştur⁶⁵.

18. yüzyılın ikinci yarısında siyasal sistemleri etkileyen bu dönüşüm ülkeden ülkeye değişiklik göstermiştir. Fakat değişimin uygulanma biçimi ne ölçüde farklı olursa olsun ortak bir ideal alan olarak görülen özgürlükten esinlenmiştir. Sonuçta ortaya demokratik siyasal kurumlar çıkmıştır⁶⁶.

1.1.2. Bürokrasinin Tanımı

Bürokrasi, kelime olarak Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilmiş bir kavramdır. “Burra” masaların üzerine örtülen koyu renk bir örtü, “kratos” ise egemenlik ve yönetim anlamına gelmektedir. Bu iki sözcüğün birleşiminden oluşan bürokrasi kavramı “masaların veya büroların egemenliği” anlamına gelmektedir. Bürokrasi için öngörülen bu anlam ile kastedilen memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir⁶⁷.

Marshall, bürokrasiyi “yetkili idareciler topluluğu ile bir idari sistemde geçerli prosedür ve işler” olarak tanımlamıştır⁶⁸. Başka bir ifadeyle bürokrasi bir yönetim tarzı, üslubu ve yöntemidir. Yönetimde gerçekleştirilecek iş ve işlemlerin belirli kurallar çerçevesinde yürütülmesi olarak tanımlanabilir⁶⁹.

Mises bürokrasiyi, hizmetlerin iktisadi hesaba göre değerlendirilemediği bir idari sistem olarak tanımlar⁷⁰. Devlet yapılanmasında idari sistem anlamı ile bürokrasi, genel olarak devlet teşkilatı, memurlar topluluğu ve yazışmalar olarak tanımlanmaktadır⁷¹.

Diğer bir tanımda ise bürokrasi, idarenin şekli örgütlenmesini, bu örgütlenme içindeki muamele kalıplarını ve bunların bağlı olduğu kuralları ve yönetim kademelerinde görev yapan insanları kapsayan bir kavramdır⁷².

⁶⁵ Abadan, ss. 34-vd.; Ergun ve Polatoğlu, ss. 46-vd.

⁶⁶ Françoise Dreyfus, *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek*, (Çev. Işık Ergüden), İletişim Yay., İstanbul 2007, s. 51.

⁶⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 214; Nuri Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, TODAİE Yay., No: 234, Ankara 1990, s. 195.

⁶⁸ Gordon Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akınhay ve Derya Kömürcü), Bilim ve Sanat Yay., Ankara 1999, s. 85.

⁶⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s.216.

⁷⁰ Ludwig von Mises, *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1947, s. 43.

⁷¹ Özdemir, s. 15.

⁷² Akyıldız, s. 45.

Bürokrasi terimi TDK sözlüğünde, “bir toplumda tabandan yukarıya doğru çıktıkça daralan bir yapı içinde örgütlenmiş olan, genel kural ve ilkelere göre çalışan profesyonel atanmış görevliler topluluğu; devlet idaresinde bir işi yapabilmek için alınması gereken izin, onay, imza ve uyulması gereken kurallar; devletle ilgili işlerin yürütülmesinde gereksiz kural ve işlemler, kırtasiyecilik” olarak üç farklı şekilde tanımlanmıştır⁷³.

Görüldüğü gibi bürokrasi yönetsel, siyasal⁷⁴ ve sosyal yönleri olan geniş bir kavramdır. Bürokrasi kelimesi gerek devletin gerekse özel örgütlerin geçirdiği aşamaları ifade etmekle birlikte onların yapılarını ve performanslarını, işleyişini ve örgütsel hayatlarını değişik yönleri ile anlatmaktadır⁷⁵. Bu durumda ifade edilebilir ki bürokrasi kelimesi örgütlenme ve yönetim şekli olarak tanımlandığında nesnel ve tanımlayıcı yönü ile ön plana çıkarken, örgütlerin yapılarında ve işleyişlerindeki aksaklıkların ifade edilmesi şeklinde tanımlandığında da duygusal ve kötileyici anlamı ile karşımıza çıkmaktadır⁷⁶.

Sauvy, bürokrasi dendiğinde bir evrak, sorumsuzluk, yavaşlık, hatta bazen zorbalık ve keyfilik dünyasının göz önüne geldiğinden bahsederek, bürolarla ilişki içine giren kişilerin büyük bir bölümünün burada işleyen sistemden yakındıklarından bahsetmiştir⁷⁷. Bürokrasinin bu yüzü ile karşı karşıya olan halk da bürokrasiyi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi genelde olumsuz anlamları ile tanımlamaktadır⁷⁸.

Bürokrasi terimi ilk önceleri sadece kamu sektöründe faaliyet gösteren devlet teşkilatına verilen isim olarak tanımlanmasına karşılık⁷⁹, günümüzde hem özel kesim örgütlerinde hem de kamu kurumlarında yaygın bir olgu halini almıştır. Bürokrasinin hem özel kesimde hem de kamu kuruluşlarında görülmesi zamanla ilk öngörülen anlamından farklı anlamlara bürünmesine sebep olmuştur⁸⁰. Hatta daha geniş çerçevede

⁷³ Bürokrasi, (t.y.) Erişim Tarihi: 15.07.2010, <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=b%FCrokrasi&ayn=tam>.

⁷⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 214.

⁷⁵ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayını, İstanbul 2008, s. 6.

⁷⁶ Ergun ve Polatoğlu, s. 39.

⁷⁷ Sauvy, s. 5.

⁷⁸ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 214.

⁷⁹ Abadan, s. 10.

⁸⁰ Gonca Bayraktar, *Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1993, s. 8, 9.

ele alınan bürokrasi, gerek bir ulusun sınırları içinde kamu kesimini ya da özel kesimi gerekse uluslararası büyük ölçekli örgütleri kapsayan örgüt ve yönetim şeklidir⁸¹.

Özetlemek gerekirse bürokrasinin üç değişik anlamda kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi tüm devlet örgütü ve personelini ifade etmektedir. İkincisi objektif kurallara uygun olarak yönetimi düzenleme başka bir ifadeyle örgütlenme ve yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Üçüncüsü ise en çok kullanılan ve olumsuz anlamı olarak da bilinen kırtasiyeciliktir⁸².

1.1.2.1. Bürokrasinin Hâkim Olduğu Alanlar

Bürokrasi kelimesi için öngörülen farklı tanımları kavramak adına hangi alanları kapsadığının bilinmesinin yararlı olduğunu düşünerek, Abadan'ın bürokrasinin hakim olduğu alanlar hakkında sıraladığı maddeleri inceleyelim⁸³;

- Kamu hizmetinin yerine getirilmesi için idari yetkilerin kullanıldığı alanlar, zabıta, mali idareler, gümrük işleri, iktisadi devlet teşekkülleri, mahalli idareler, vs.
- Kamu idaresinin uygulanması için gerekli olan bütün resmi makamlar, yani bakanlıklar, genel müdürlükler ve taşra teşkilatı,
- Milli savunma işlerinin planlanıp yürütüldüğü ordu teşkilatı,
- Devlet personeline mensup olmakla beraber özel bir durumu işgal eden öğretmenler topluluğu ile öğretim işlerinin başarılmasını sağlayan müesseseler,
- Özel teşebbüs alanında geniş bir teşkilata sahip bütün ticari firmalar ve endüstri işletmeleri,
- Menfaat esaslı üzerine kurulmuş birlikler, sendikalar, mesleki teşekküller, federasyonlar, dernekler, vs.
- Siyasi partiler,
- Dini cemaat ve buna benzer ruhani teşkilatlar,
- Milletlerarası teşekküller.

Abadan'ın bu sınıflandırmasına baktığımızda bürokrasinin günlük yaşam içinde ne kadar çok alanda karşımıza çıktığını görülmektedir. Bu yüzden yalnızca bürokrasinin

⁸¹ Ergun ve Polatoğlu, s. 41.

⁸² Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, s. 195.

⁸³ Abadan, s. 13-14; Sauvy, s. 8-9; Akyol, Anvi Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, (Avni Akyol'un çeşitli toplantı ve oturumlarda yapmış olduğu konuşmaların özeti), 1991, s. 10.

kapsadığı alana bakılsa dahi kamu reformunu zararlaştıran faktörler arasında sayılmasının ne kadar haklı bir tutum olduğu görülmektedir.

1.1.2.2. Devlet Yönetimi ve Devlet Memurları Anlamında Bürokrasi

Devlet yönetimi anlamına gelen bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görev ve işleri yerine getirmek için hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler olarak bilinir⁸⁴. Bu anlamda bürokrasi, ortaya çıkmış olduğu dönemin şartları çerçevesinde kendi çalışma ortamına ve yaygın insan tipine göre en uygun ve etkili şekilde örgütlenmiş bir çeşit yönetim şeklidir⁸⁵. Genel olarak devlet yönetimini veya kamu yönetimini ifade etmek için de kullanılan bir kavram olarak kaşımıza çıkmaktadır⁸⁶.

Devlet yönetiminde bürokrasiden bahsetmek için devlet işlerinin yüksek makamlar tarafından ayrıntılı olarak belirlenen kural ve kaidelere göre yürütülmesi gerekmektedir⁸⁷. Bürokrasi siyasal sistemdeki siyasetlerin uygulama aracıdır⁸⁸.

Devlet yönetimi anlamında bürokrasiden bahsedilirken devletin üstlendiği görevleri yerine getiren devlet memurlarının da bürokrasi kavramı içinde yer aldığı unutulmamalıdır. Sauvy'a göre, hem yönetim anlamında hem de devlet memuru anlamında bürokrasi kelimesinin kullanımı uygun değildir. Bu nedenden dolayı bürolarda çalışan personel için başka bir kelimenin kullanılması zorunlu bir hal almış ve bürokrat kelimesinin kullanımı uygun görülmüştür⁸⁹.

Bürokrat, devlet örgüt yapısı içinde belirli bir idari hiyerarşik düzenle birlikte belirli yetki ve sorumluluklara sahip uzmanlaşmış memurların, devletin siyasi kanalları tarafından belirlenen ve kamu yöneticileri tarafından yapılması istenen fonksiyonları yerine getiren devlet memurlarına verilen isimdir⁹⁰.

⁸⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 215.

⁸⁵ Eroğlu, s. 238.

⁸⁶ Hasan Hüseyin Çevik, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı), Seçkin Yay., Ankara 2007, s. 61, 62; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 215.

⁸⁷ Mises, s. 42.

⁸⁸ Refik Çulpan, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *AİD*, 13(2), s. 32.

⁸⁹ Sauvy, s. 6.

⁹⁰ Bayraktar, s. 11.

Gerek bu tanımda gerekse TDK'nun sözlüğünde ki bürokrasi tanımında⁹¹ devlet memuru anlamında bürokrasiden bahsetmek için hiyerarşik bir yapılanmanın gereksinimine dikkat çekilmiştir.

Görülmektedir ki, bürokrasinin, geniş halk kitleleri tarafından benimsenen kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmekten kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi ve keyfilik gibi olumsuz anlamlarını da kapsayan devlet yönetimi anlamının yanında “devlet personeli veya daha dar bir şekilde memurlar topluluğu” manasında da “bürokrat” terimi ile karşımıza çıkmaktadır⁹².

Fakat belirtmek gerekir ki, bürokrasi kelimesinin yalnızca devlet örgütü ve devlet personeli ile bütünleştirilmesi bir dereceye kadar mümkündür. Çünkü bürokratik yapılanma sadece devlet örgütü ve personeli içinde değil, özel kesim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki devlet kuruluşları ile bunların içindeki örgütsel yapılanmalarda da mevcuttur⁹³.

1.1.2.3. Rasyonel Örgütlenme Anlamında Bürokrasi

Rasyonel örgütlenme anlamında bürokrasi, başkaları tarafından saptanmış politikaları gerçekleştirmekte kullanılan çok sayıda teknik beceriden oluşmuş ve büyük ölçekli operasyonlar için uygun olan karmaşık bir örgüt sistemidir. Bürokrasi kavramını ilk kez rasyonel örgütlenme anlamı ile çözümleyen Alman sosyolog Max Weber'e göre bürokrasi, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanların, belirli bir ölçeği aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlenmeleri gerekliliğinden doğan bir yapıdır⁹⁴.

Rasyonel anlamda bürokrasi sabit bürolardan ve resmi yetkilerden oluşmaktadır. Ayrıca her bir büronun da görev ve yetkileri formel kurallar ile düzenlenmiştir. Bürokratin da bürokraside kurallara göre davranması beklenir⁹⁵.

Ergun ve Polatoğlu, bürokrasideki rasyonel örgütlenmenin örgütlerin büyüklüğünden kaynaklandığına dikkat çekmiştir⁹⁶. Büyüklük ile kastedilen ise yüz yüze temasın kaybolmasıdır⁹⁷.

⁹¹ Bkz. 17.

⁹² Abadan, s. 7.

⁹³ Ergun ve Polatoğlu, s. 40.

⁹⁴ Ergun ve Polatoğlu, s. 39.

⁹⁵ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 215.

⁹⁶ Ergun ve Polatoğlu, s. 39.

⁹⁷ Abadan, s. 12.

Bürokrasiye yüklenen diğer anlamda olduğu gibi rasyonel örgütlenme anlamında da bürokrasi terimi sadece büyük ölçekli kamu örgütleri için değil, büyük ölçekli özel örgütler içinde kullanılmaktadır. Fakat kelimenin kullanılışı itibari ile çoğu kez bu ayrım yapılmayarak bürokrasi kelimesi kamu bürokrasisi anlamında kullanılmaktadır. Ergun, kamu bürokrasisi ile özel bürokrasi ayrımının yapılmayışının sebebini bürokrasinin olumsuz anlamına bağlayarak, işleyişteki olumsuzlukların özel örgütlerde değil de kamu örgütlerinde olabileceği kanısının yaygınlığından kaynaklandığını ifade etmektedir⁹⁸.

1.1.2.4. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi terimi için halk arasında daha sık kullanılan ve bürokrasinin olumsuz anlamları arasında yer alan kırtasiyecilik⁹⁹, kamu yönetimindeki aşırı işlem çokluğu olarak tanımlanmaktadır¹⁰⁰. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse kırtasiyecilik şekil ve formaliteleri, devlet dairelerinde basit bir evrakın birçok kişi tarafından gereksiz yere imzalandığını, bir yazının aynı daireye birçok kez gidip geldiğini belirtmek için kullanılmıştır¹⁰¹.

Halk arasında kırtasiyecilik anlamı ile bilinen bürokrasi kavramının siyaset bilimi terminolojisinde “bürokratizm” olarak geçtiği görülmektedir¹⁰².

Kamu bürokrasisi için kullanılan kırtasiyecilik kavramı, halk tarafından kamu örgütlerinin ve resmi otoritenin kötüye kullanılması sonucunda kamu hizmetlerinin ağır yürütüldüğü, verimsiz olduğu ve aşırı kuralcı olduğu izlenimini bırakmaktadır¹⁰³. Kamu bürokrasisinin diğer örgütlerden daha fazla kural ve kaidelere bağlı olmasının sebebi yönetsel işlemlerden doğan sorumluluğun saptanabilmesi olarak düşünülmektedir. Ayrıca bu sistem sorumluluktan kaçmak isteyen veya iş yapmak istemeyen yöneticilerin sığınma aracı olarak kullanılmıştır¹⁰⁴. Bu nedenlerden dolayı bürokrasi için kullanılan

⁹⁸ Ergun, s. 38.

⁹⁹ Ergun ve Polatoğlu, s. 40.

¹⁰⁰ Çevik, s. 61.

¹⁰¹ Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, s. 203.

¹⁰² Abadan, s. 11.

¹⁰³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 214.

¹⁰⁴ Abdullah Yılmaz ve Raci Kılavuz, “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, *CÜİİBFD*, 2002, 3(2), s. 18-19.

kırtasiyecilik anlamı, bürokrasinin olumsuz ve kötöleyici (pejoratif) anlamları arasında yer almaktadır¹⁰⁵.

Kırtasiyeciliğe neden olan hususlar¹⁰⁶:

- Yetki ve sorumluluk alanlarının açık olarak ve uygun şekilde belirlenmemiş olması,
- İlgililerin görevlerini bilmiyor olması,
- Görevlerin birimler arasında dağılışı ve bölünüşünün uygun yapılmamış olması,
- İş yükü ve iş gücü kaynakları arasında uygun bir dengenin bulunmaması,
- Mükerrer çalışmaların önlenememesi sonucunda gereksiz kırtasiye usullerinin baş göstermesi ile halka etkin hizmet sunulamaması,
- Yapılacak işlerin denetlenebilecekleri şekilde programlanmamış olması,
- Ayrıca denetlemenin de personeli korkutan bir araç halini alması olarak sıralanabilir.

Tortop da kırtasiyecilik anlamına gelen bürokratik yönetimin özelliklerini, rutin usul ve kurallara tutku derecesindeki bağlılık, bu bağlılık neticesinde kuralların elastikiyete tercih edilmesi, takiben kararların gecikmesi, yenilik ve inisiyatifin yok sayılması olarak sıralamıştır¹⁰⁷.

1.2. BÜROKRASİ KURAMLARI

Bürokrasi terimi ilk olarak 1745’de Fransa’da o devrin ticaret bakanı olan fizyokrat iktisatçılardan Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır¹⁰⁸. Bu dönemde bürokrasiye tek bir anlam yüklenmemiştir. İlk başlarda despot bir büro hâkimiyetine protesto makamı anlamında kullanılırken, 19. yüzyıldaki Fizyokratlar ve liberal iktisatçılar eşyanın hâkimiyetini insan hâkimiyetine tercih ettikleri için eleştirel bir anlamda kullanmıştır¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 214.

¹⁰⁶ Fikri Gökçe, “Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik”, *Türk İdare Dergisi*, 1997, S. 414, ss. 1-22; Aydın (Akt.), s. 232-233.

¹⁰⁷ Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, s. 204.

¹⁰⁸ Sauvy, s. 5.

¹⁰⁹ Abadan, s. 8.

Bürokrasi kelimesinin incelenmesinde, bu kavramı kendisi bulmamış olmasına rağmen, en özgün katkısı Max Weber'ın yaptığı genel olarak kabul görülmüştür. Ayrıca belirtmek gerekir ki, bürokrasi konusunda ilk katkı sağlayan kişiler arasında bürokrasiye aşağılayıcı nitelikte yaklaşmayan tek kişidir¹¹⁰.

Bürokrasiye yüklenen birçok anlamın kökeninde yatan düşünceleri anlamak adına çeşitli yaklaşımlar altında bürokrasiye yüklenen anlamların incelenmesi gerekmektedir.

1.2.1. Marksist Bürokratik Yaklaşım

Sosyal bilim ile uğraşan düşünürler açısından siyasal ve sosyal hayatta önemli ve güçlü bir kurum olan ve iktidar ilişkilerinde önemli rol oynayan bürokrasi, 19. yüzyıldan itibaren önemli düşünürlerin ilgi alanına girmiştir¹¹¹. Marksistler bürokrasiyi sınıfsal boyun eğdirmenin bir aracı olarak görmüş ve kınamışlardır¹¹².

Marksist yaklaşım açısından bürokrasiyi daha ayrıntılı incelemek için Marksizm denilince ilk akla gelen ve Marksist sistemin temelinde yatan görüş ve kuralları oluşturan Karl Marx'ın, Lenin'in ve Trotsky'nin bürokratik yaklaşımını incelemek gerekir.

1.2.1.1. Karl Marx

Karl Marx'ın görüşlerinde merkezi konumu bürokrasi işgal etmese de¹¹³, bürokrasi ve toplumun güç yapısı arasındaki ilişkiden dolayı dolaylı olarak ilgisini çekmiştir¹¹⁴. Marx bürokrasiyi kapitalizmin belirli ihtiyaçları ile ilişkilendirerek geniş bir sosyal fenomen olan bürokrasiden ziyade, devlet bürokrasisi tarafından oynanan sınıfsal rollerle daha fazla ilgilenmiştir¹¹⁵.

Marksizm'de bürokrasi kuramı, devlet görüşü etrafında şekillendiğinden Marx'ın devlet hakkındaki görüşünü bilmek bürokrasiyi anlamak adına yararlı olacaktır¹¹⁶. Marx için devlet, ekonomik anlamda egemen olan bir sınıfın yürütme kuruludur. Devlet baskıcı bir karakterdedir ve devletin amacı halkın sosyal refahını sağlamak ya da mutluluğunu artırmak değildir. Devletin gerçek amacı üretim güçlerini elinde

¹¹⁰ Marshall, s. 85.

¹¹¹ Eryılmaz, *Bürkrasi ve Siyaset*, s. 21.

¹¹² Andrew Heywood, *Siyaset*, (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu) vd., Adres Yay. Ankara 2007, s. 506.

¹¹³ Nicos P. Mouzelis, *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, H. Bahadır Akın, (Çev.), Çizgi Kitabevi, Konya 2003, s. 10.

¹¹⁴ Eryılmaz, *Bürkrasi ve Siyaset*, s. 21.

¹¹⁵ Heywood, s. 509.

¹¹⁶ Bayraktar, s. 38.

bulunduran insanların iktidarını sürdürmektir¹¹⁷. Marxisler devleti “tüm diğer kurumların ötesinde, işlevi sınıf egemenliğini ve sömürsünü sürdürmek ve savunmak olan asıl kurum olarak görmektedir”. Marx ve Engels “Kominist Manifestosu”nda ele aldığı formülde “modern devletin yürütme gücünü, bütün burjuvazinin ortak çıkarlarını idare eden bir komite” olarak görmüşlerdir¹¹⁸.

Bürokrasi kavramını devlet idaresi bağlamında ele alan Marx, bu kavramı olumsuz (pejoratif) anlamı ile kullanmıştır. Marx’ın bürokrasi kavramı, yönetim sistemi ve bu sistemi çalıştıran bürokratları kapsamıştır¹¹⁹.

Marx, bürokrasi kavramını Georg Wilhelm Friedrich Hegel’in devlet anlayışını inceleyerek ve eleştirerek ele almıştır¹²⁰. Hegel devlet idaresinin, sivil toplum ile devlet arasında bir köprü vazifesi yaptığına değinmiştir. Sivil toplum meslekleri ve çeşitli özel çıkarları temsil eden kuruluşlardan oluşmaktadır. Devlet ise genel çıkarları temsil etmektedir¹²¹. Bürokrasi de sivil toplumun gözetemediği genel yararın savunucusu konumundadır¹²².

Marx, Hegel’in bürokrasi konusunda ele aldığı bu üçlü yapıyı kabul ederken, içeriğini radikal bir şekilde değiştirmiştir. Marx’a göre Hegel’in tanımladığı bürokrasi gerçek yapısından uzaktır¹²³ ve iktidarı elinde tutan kurumlarla onlara bağımlı kılınan toplumsal grupların aralarındaki bürokratik ilişkiden oluşmaktadır¹²⁴. Daha açıklayıcı bir ifade ile Hegel’in savunduğu, devletin genel çıkarı ile kuruluşların özel çıkarı arasındaki zıtlıktan kaynaklanan bürokrasi, devletin genel çıkarlarını değil hâkim sınıfın özel çıkarlarını temsil etmektedir¹²⁵. Bu yüzden bürokratik bir devlet yönetimi, meseleleri ne kadar iyi niyetle, akılcı ve insani bir yaklaşımla ele alırsa alsın bürokrasi, kendi gerçek görevini yerine getiremeyerek¹²⁶, devletin kendisi gibi egemen olan hâkim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hâkimiyetini sürdürmede kullandığı bir araç

¹¹⁷ Şahin Ayberk, *Karl Marx’ın Siyaset Felsefesi*, Akademik Yay., Ankara 2008, ss. 54-vd.

¹¹⁸ Bottomore vd., *Marksist Düşünce Sözlüğü*, (Çev. Mete Tunçay), İletişim Yay., İstanbul 1991, s. 131.

¹¹⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 21.

¹²⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 22.

¹²¹ Mouzelis, s. 10.

¹²² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 22.

¹²³ Mouzelis, s. 10.

¹²⁴ Bottomore vd., s. 100.

¹²⁵ Mouzelis, s. 10.

¹²⁶ Bottomore vd., s. 101.

görevini yerine getirecektir¹²⁷. Bu yüzden bürokrasi, özel çıkarların yerine genel bir yarar getirememiş, sadece bir başka özel çıkarın savunucusu olmuştur¹²⁸.

Bürokrasi üretim sürecine doğrudan bağlantılı değildir. Bu yüzden sosyal yapı içinde organik bir yeri yoktur. Bürokrasinin ana görevi statükoyu (mevcut durumu) ve hâkim sınıfın ayrıcalıklarını korumaktır. Sınıflara ayrılmış bir toplumun da vazgeçilmez ögesi bürokrasi ve bürokratikleşme olmuştur. Çünkü sınıflara ayrılmış bir toplumda siyasal sistem, farklı sınıflar arasındaki eşitsizliği ve bölünmüşlüğü devam ettirmek için sert, katı ve yoğun kontrollere gereksinim duyar. İşte bu kontroller de bürokrasi eliyle gerçekleştirilmektedir¹²⁹.

Marx, bürokrasinin evrensel özelliği olan gizliliğini, kurum içinde hiyerarşi ile koruduğuna, kurum dışında ise kapalı bir korporasyon (lonca) olma niteliği ile koruduğuna dikkat çekmiştir¹³⁰. Hegel'in aksine Marx, bürokrasinin gerçek zihniyetini oluşturan hiyerarşinin, bürokrasiyi suiistimalin güçlü bir kaynağı olduğunu savunmuştur¹³¹.

Marx, bürokrasi problemini sınıf çatışmasının geniş bir açıda dışavurumu olarak kabul ettiğinden, bürokrasi hakkındaki genel analizine bakarak konunun temel özelliklerini incelememiz gerekir. İlk olarak Marx, bürokrasinin genel yabancılaşma sürecinin özel bir örneği olduğunu belirtmiştir. Yabancılaşma, insanların birbirlerinden ve belirli bir ortam ve süreçten kopmasıdır. İnsan eliyle oluşturulan sosyal güçlerinde bir süre sonra insanın elinden çıkarak bağımsız bir oluşum haline geleceği ve insanın karşısına çıkacağı kanaati hâkimdir. Marx'a göre, bir zamanlar insanların hayatlarını düzenleyen bürokrasi, insanoğlunun karşısına tanrısal bir güç gibi soğuk ve esrarengiz bir şekilde çıkar. Bu yüzden kendilerinden uzak bir varlık olarak gördükleri bürokrasi zulmedici özerk bir güç halini alır. Bu duruma bürokratin kendi durumunu kutsal bir hale getirmek için yapmış olduğu mit ve semboller aracılık eder. Bürokrasinin bu durumunu sadece çevre ve bürokrat arasındaki ilişkide değerlendirmemek gerekir.

¹²⁷ Mouzelis, s. 11.

¹²⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 24.

¹²⁹ Mouzelis, s. 11.

¹³⁰ Bottomore vd., s. 101.

¹³¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 24.

Çünkü bürokratlar arasındaki aşırı hiyerarşi ve disiplin, bürokrasinin içyapısında da yabancılaşmaya neden olabilir¹³².

Bürokraside bir diğer özellikte beceriksizliktir. Marx, bürokratların gayret ve tasavvur eksikliğinden dolayı her işin sorumluluğunu almaktan korktuklarını ifade etmiştir. Bu yüzden de bürokratların sürekli kendi imtiyaz ve konumlarını sağlamlaştırmak için baskı fonksiyonlarını genişlettiklerine dikkat çekmiştir¹³³.

Bürokrasiyi kapitalist sınıfın bir aracı olarak gören Marx'a göre, proletarya ve sınıfsız toplumun oluşması ile birlikte devlet ve onun bürokrasisi yok olup gidecekti. Marx, sömürme ve sosyal bölünmelerin olmadığı komünist toplumlarda bürokrasinin gereksiz bir hal alacağı düşüncesindeydi¹³⁴. Bu toplumlarda iş bölümü diye bir şey kalmayacaktı. Bu da yabancılaşmanın sona ermesini ve bireysel özgürlük çağının başlangıcını müjdeleyecekti ve gerçekten demokratik bir yönetim ortaya çıkacaktı. Komünist toplumlarda gerçek bir demokrasinin vatandaşı olan işçi hem seçmen hem de seçilen olacaktı¹³⁵.

1.2.1.2. Lenin Yaklaşımı

Bürokrasi incelemeleri konusunda Lenin, Marx'ın temel görüşleri ışığında konuyu daha ayrıntılı olarak incelemiştir. Lenin bürokratik aygıtın kademeli olarak etkisini azaltmasını, proletarya diktatörlüğünün kurulmasına bağlamıştır. Bunu sağlamanın en ideal yolunun da bürokrasiye karşı girişilecek müdahaleden geçeceğini belirtmiştir. Ancak Lenin bürokrasiyi yok etme düşüncesine sahip değildi. Lenin'e göre, yönetim sistemi içinde bürokratlar bulunmalıydı. Ancak halkın üstünde ve halktan kopuk olmamalıydı¹³⁶.

Lenin'e göre, burjuvazi demokrasisinden proletarya demokrasisine geçiş, istisnasız bütün memurların her işe seçimle gelip, her an görevden alınabilmelerinin olanaklı olması, aylıklarının normal bir işçi düzeyine indirilmesi, işlerin iyice basitleştirilerek herkesin icra edebileceği bir hale sokulması ile gerçekleşecektir¹³⁷.

¹³² Mouzelis, s. 11, 12; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 25.

¹³³ Mouzelis, s. 12.

¹³⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 27; Aybek, s. 55.

¹³⁵ Mouzelis, s. 13.

¹³⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 27-28.

¹³⁷ Viladimir İliç Lenin, *Devlet ve Devrim: Marxist Devlet Öğretisi ve Proleteryanın Devrimdeki Görevleri*, (Altıncı Baskı), Bilim ve Sosyalizm Yay., Aralık 1978, <http://www.kurtuluscephesi.com/lenin/devlet.html#c2>, Erişim Tarihi, 16.12.2010, s. 61.

Lenin, 1917 devrimi sonrasında bürokratik aygıtın azalma göstermeksizin tam aksine artması ile karşı karşıya kalmıştır. Bu yüzden kendi teorisini tekrar gözden geçirerek Marxist görüşle uymayan bir şekilde teoriyi uyarlama zorunda kalmıştır. Lenin bu dönemde bürokrasinin güçlenmesi durumunu, sosyalizmin olgunlaşmaması, sivil savaş ve ekonominin kaotik geleceği, işçiler ve çiftçiler arasındaki sosyalist olmayan üretim ilişkileri, varlığını hala sürdüren küçük burjuvazi ve feodal anlayışı sürdüren çarlık bürokrasisi gibi faktörlere bağlamıştır. Bürokratikleşmeyi önlemenin çaresini ekonomik gelişmenin başarılmasına ve uzun dönemde sanayinin gelişmesine bağlamıştır¹³⁸.

1.2.1.3. Trotsky Yaklaşımı

Kapitalizm sonrası bürokrasinin en etkili Marksist analizi Leon Trotsky tarafından yapılmıştır¹³⁹. Marksist teoriye göre, tarihin belirli aşamasında burjuva devriminden ve sanayi toplumunun olgunlaşmasından sonra sosyalist toplum gerçekleşecekti. Fakat Rusya'da Bolşevik Devrimi yapıldığında ülke bu aşamaları kat edememişti¹⁴⁰. Trotsky'de Rusya'da burjuva devrimi ve sanayi toplumu yaşanmadan sosyal devrimin gerçekleşmesinin ancak sürekli devrimle yapılacağı kanaatindeydi. Fakat Lenin, bu fikrin Brest Litovsk'la ihmal edildiğine dikkat çekmiştir. Bu nedenden dolayı bürokrasi ortadan kalkmak yerine kuvvetlenecekti. Ayrıca Sovyet bürokrasisinin artan baskıcı karakteri ve kademeli olarak kapalı elit bir gruba dönüşmesi sosyalizmin olgunluğa ulaşmasını da engelleyecekti¹⁴¹. Sonuçta Rusların geri kalmışlığı ve proletaryanın siyasi tecrübe yoksunluğunun birleşmesi devlet bürokrasisini genişletmiş ve sosyalizme doğru atılan adımların önünü tıkamıştır¹⁴².

Trotsky, Sovyet bürokrasisinin yeni bir sosyal sınıf oluşturacağı kanaatinde değildir. Ayrıca toplumda oluşan bir sosyal sınıfın her zaman üretim alanında kökleri olmasından bahsederek, bir sınıfın bir diğeri üzerinde hâkimiyet kurmasında esas itibariyle kanuni, siyasi ve ideolojik ortama göre hâkimiyeti ayarlayan ekonomik bir üstünlüğün olması gerektiğini savunmuştur. Ancak Trotsky, Sovyet bürokrasisinin hâkimiyet durumunun ekonomik değil politik bir karakterde olduğunu belirtmiş ve

¹³⁸ Mouzelis, s. 13.

¹³⁹ Heywood, s. 510.

¹⁴⁰ <http://www.msxslabs.org/forum/felsefe/12744-trockizm.html>, E.T. 20.20.2010.

¹⁴¹ Mouzelis, ss.14-15.

¹⁴² Heywood, s. 510.

üretim sürecinde bürokrasinin fonksiyonunun organik olmadığını savunmuştur. Bunun da bürokratların durumunu belirsiz ve hâkimiyetlerini tehlikeli kılacağı düşüncesindedir¹⁴³. Ayrıca bürokrasiyi siyasi devrimle ortadan kaldırılabilecek bir katman olarak görmüştür¹⁴⁴.

1.2.2. Liberal Düşüncede Bürokrasi

Liberalizm bireycilik, özgürlük, tolerans ve rızaya bağlılığa dayalı bir ideolojidir. Liberaller devletin büyümesi sonucunda ortaya çıkan fonksiyonları üstlenen bürokratik bir sistemin, özgürlere karşı engel teşkil edeceği ve zamanla insan hayatında bireyleri ilgilendiren alanlara da el atacağı görüşündedir¹⁴⁵. Ayrıca liberaller bürokrasiyi açıklık ve hesap sorulabilirliği olmadığı için eleştirmektedir¹⁴⁶. Öztürk, liberal teoride bürokrasiye verilen rolün ikinci derecede ve hizmet etme ile sınırlandığını belirtmiştir¹⁴⁷.

Liberal düşüncenin bürokrasi hakkındaki görüşlerini şekillendiren Jonh Stuart Mill, liberalizm ideolojisinin gereği olarak, toplumda mevcut olan bütün örgütlü gücün, yönetim ve becerilerin egemen olan bir bürokraside toplanmasına karşı çıkmıştır. Devlet ne kadar çok fonksiyon üstlenirse o kadar çok meslek grubu ortaya çıkacaktır. Doğal olarak toplum işinin çoğu da hükümetin elinde bulunacak ve devlet daireleri, en kabiliyetli ve ehliyetli insanları bünyesinde istihdam edecektir. Toplumun geniş kültürlü ve kabiliyetli insanları bir bürokrat sınıfın içine toplanacaktır. Kültürlü ve kabiliyetli insanların bir yerde toplanması ulusun yeteneklerini tekelleştirecektir. Bu durum da hem yönetilenleri hem de yöneticileri bu sınıfın kölesi haline getirecek ve yönetenleri reform yapmayacak duruma düşürecektir. Mill, memurlardaki bu olumsuz eğilimi frenlemek için bu kitlenin dışında eşit kabiliyetlere sahip ve uyanık bir eleştiri cihazının geliştirilmesinden bahsetmiştir¹⁴⁸. Ayrıca liberalizmin minimal devlet anlayışı ile Mill, diğer şartlar aynı kaldığı durumda insanları her zaman kendi başlarına bırakmanın onları kontrol etmekten daha iyi olacağı kanaatindedir¹⁴⁹.

¹⁴³ Mouzelis, s. 16.

¹⁴⁴ Heywood, s. 510

¹⁴⁵ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 32.

¹⁴⁶ Heywood, s. 506.

¹⁴⁷ Öztürk, Namık Kemal, *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s. 49.

¹⁴⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 32.

¹⁴⁹ Öztürk, s. 54.

Liberal düşüncenin bürokrasi konusunda etkili olan diğer önemli isim de Ludwig von Mises'tir. Mises, bürokrasiyi “neticesi piyasa fiyatı ile ölçülebilecek mahiyet taşımayan idari hizmetleri görmek üzere başvurulmuş usul” olarak tanımlamaktadır. Mises'e göre, tarihte kökleri ve hükümdarlığı geniş bir alana yayılmış her devletin idari mekanizmasında bürokrasi yerini almıştır. Mises kâr amacı güden işletmelerin bürokrasi tehlikesinden uzak durmasının yolunu hacimleri ne olursa olsun devlet müdahalesinden uzak durmalarına bağlamıştır. Devletin sosyalizm gereği ferdin özel alanlarına müdahale etmesini bir nevi totaliterlik olarak görmektedir¹⁵⁰.

Liberal devlet teorisinde bürokrasiye biçilen görev bütünüyle araçsal ve itaatkâr bir görevdir. Bunun sebebi ekonomik ve siyasaldır. Ekonomik yönden devletin özel girişime müdahalesi ekonomik özgürlüklerin kısıtlanması sonucunu doğurur. Bu da bürokrasinin kapitalizmin zıddı olarak görünmesini sağlar¹⁵¹.

Liberalizm açısından diğer önemli bir nokta da bürokrasinin kendilerine tanınan düzenleme alanı dışına çıkmasına müsaade etmeyen hukuk devletinin gereklerine uygun işleyen bir bürokrasidir¹⁵².

1.2.3. Max Weber ve Bürokrasi

Bürokrasi modelinin öncüsü Alman sosyolog Max Weber'dır¹⁵³. Weber bürokrasiyi, bir yönetim biçiminden ziyade yazılı kurallara göre işlerin profesyonel görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimi olarak görmüştür¹⁵⁴. 1900'lü yıllarda Weber'in geliştirdiği bürokrasi modeli, bürokrasinin günlük dilde bilinen “bugün git yarın gel” anlamının aksine, etkin, ideal bir örgüt ve organizasyon yapısından oluştuğu görülmektedir¹⁵⁵.

Weber'in bürokrasiye bakış açısında bürokrasiyi tanımlamaktan ziyade bürokrasinin yapısal ve işlevsel özelliklerine değindiği dikkatleri çekmiştir. Bu durumda Weber'e göre bürokrasi, iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve

¹⁵⁰ Mises, ss. 17-21.

¹⁵¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 35.

¹⁵² Öztürk, s. 56.

¹⁵³ Solakoğlu, s. 83

¹⁵⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 48.

¹⁵⁵ Özlem Koluman, “Bürokrasi, Max Weber ve Bürokrasinin Güncelliği”, (t.y.), Erişim Tarihi: 22.11.2010, http://www.veyseldinler.com/yazimaraclari/my_documents/myfiles/DC5_B%C3%BCrokrasi.pdf, s. 5.

faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsılık, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir¹⁵⁶.

Weber, bürokrasinin yapısal ve işlevsel yönlerinden bahsederken bu örgütü teknik olarak diğer örgütlerden ayrılan rasyonel bir örgüt¹⁵⁷ oluşuna dikkatleri çekmiştir. Weber rasyonelliğin yanına bir de yasallık unsurunu eklemiştir. Bu durumda bürokratik örgüt, rasyonel olduğu kadar soyut düzeyde ifade edilen sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak işleyecektir¹⁵⁸. Weber, bürokrasi modelinin varsayımlarını sanayileşmiş toplumları üzerinde gerçekleşmiş verilere dayanarak yapmıştır¹⁵⁹.

Weber'e göre, bürokratik sistemde olması gereken çeşitli özellikler vardır. Bunlar örgütte yasalarla düzenlenmiş yetki alanının belirlenmesi, otorite hiyerarşisi sistemi, yönetimin yazılı belgelere dayandırılması, uzmanlık eğitimi almış kişilerin çalıştırılması, kariyer yapısı, genel kurallar sisteminin varlığı olarak sayılabilir¹⁶⁰.

Modern kamu yönetiminde çağdaş bürokrasileri incelemek için seçilen Weber'ın bürokrasi modeli, Weber tarafından "ideal tip" olarak sunulmuştur. Sistemde yer alan örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları kadar bürokratik olmuşlardır. Weber'in ideal tip bürokrasi modeli, gerçek hayatta bu modelin saf ve eksiksiz yönü ile gözlemlenebilen bir biçimi bulunmamaktadır. İdeal tip bürokrasi modeli çeşitli etkenlerden dolayı tamamen oluşmadığından zihni bir tanımlama ve niteleme olarak görülmektedir. İşte bu yüzden ideal tip bürokrasi modeli gerçekte tam modeli bulunmayan, analizlerde kullanılabilecek bir kalıp ve çerçeve görünümüne bürünmüştür¹⁶¹.

Weber, bürokrasinin teşkilatlanma tarzını meşru otoritenin ortaya çıkışı olarak görmüştür¹⁶². Hukuk sözlüğünde otorite, egemenliği kullanma, buyurma yönetimi olarak geçmiştir¹⁶³. Daha geniş bir ifade ile kural koyucunun diğerleri üzerindeki isteklerini dayatan kişinin güç kullanma hakkına sahip olduğuna inandığı ve kuralların dayatıldığı kişinin de görevinin onun emirlerine uymak olduğunu düşündüren güç

¹⁵⁶ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 215.

¹⁵⁷ Bkz., s. 21.

¹⁵⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 49.

¹⁵⁹ Solakoğlu, s. 83.

¹⁶⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, ss. 217-220

¹⁶¹ Abadan, s. 54; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 217.

¹⁶² Abadan, s. 55.

¹⁶³ Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, (5. Baskı), Yetkin Yay., Ankara 1996, s. 639.

ilişkisidir. Bu kurulmuş otorite düzeninin içinde liderlerin ve takipçilerin gözünde güç kullanımını meşrulaştıran bir dizi inanç mevcuttur¹⁶⁴.

Weber örgüt içi ilişkileri incelediğinde otorite ve güç kavramı arasında bir ayrım yapmaktadır. Bir birey, sosyal ilişkilerde kendi idaresini başkasının direnmesine rağmen yerine getirebiliyorsa güç sahibidir. Otorite ise gücün özel bir biçimidir¹⁶⁵. Weber otorite kavramını sosyolojik açıdan ele almıştır¹⁶⁶.

Weber, otoriteyi belirli bir kaynaktan çıkan belirli özel emirlere, belirli bir bireyin uyma ihtimali olarak tanımlamıştır. Otorite sahibi olan gücün, egemenliğin sürekliliğini sağlamak üzere kendi meşruluğu konusunda bir inanç oluşturup geliştirmeye de çalıştığı görülmektedir¹⁶⁷. Gücü meşrulaştırma ile ilgili bu inançlar çok önemlidir¹⁶⁸.

Weber, otorite tipini inşa ederken “idari aygıt” ve “meşruluk” olmak üzere iki önemli unsura dikkat etmiştir. İdari aygıt yönetenler ile yönetilenler arasında bir köprü vazifesi yapmaktadır. Weber, meşruluk tipinden söz ederken de otoritenin üç saf türü olduğuna dikkat çekmiştir. Bunlar; geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal otoritedir¹⁶⁹.

1.2.3.1. Geleneksel Otorite

Geleneksel otorite, geçmişten gelen kural ve güçlerin kutsallığını temel alarak meşruluğu açıklamaya çalışan egemenlik türüne verilen isimdir¹⁷⁰. Bu otorite tipinde yöneten kişi veya kişiler geleneksel kurallar tarafından belirlenen kişilerdir. Yönetilenlerde güç sahibinin tebaası konumundadır. İdari görevlilerde memur değil, şahsi hizmetçidir. Ayrıca bunların açık bir şekilde yetki alanları da bulunmamaktadır. Gücü elinde bulunduran kişi veya kişiler de amir veya üst değil de kişisel anlamda efendidir¹⁷¹.

Geleneksel lider, babadan kalma statünün meziyetlerine göre kişi veya kişileri kumanda eden bir hâkimdir. Emirleri kişisel ve keyfidir, sadece töreler ile sınırlandırılabilir. Bunların sahip olduğu gücün meşruluğu çok eski inançlara ve iş

¹⁶⁴ Mouzelis, s. 17.

¹⁶⁵ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 50.

¹⁶⁶ Abadan, s. 55.

¹⁶⁷ Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, s. 37.

¹⁶⁸ Mouzelis, s. 17.

¹⁶⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 50; Mouzelis, s. 18.

¹⁷⁰ Çevik, s. 67.

¹⁷¹ Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, s. 59.

yapmadaki geleneksel metotların doğru ve mükemmel olmasına dayanır¹⁷². Çevik, geleneksel otoritenin statik bir yapıya dayandığı kanaatindedir¹⁷³.

Bu otorite biçimi patrimonial ve feodal olmak üzere iki şekilde kendini göstermektedir¹⁷⁴. Geleneksel otoritenin patrimonial biçiminde idari aygıtta çalışan personel, yönetici ile aralarında geleneksel ve kişisel sadakat bağı olan akrabalar, köleler, hanedeki memurlara bağlı hizmetliler, yanaşmalar, serfler veya hür kalmış kölelerden oluşmaktadır. Feodal biçimdeki otorite aygıtında çalışanlar, sadece kişisel sadakat ilişkisi ile bağlı olan insanlardan oluşmaktadır. Weber'e göre Mısır, Bizans, Çin gibi eski bürokrasiler geleneksel otoritenin özel bir biçimi olarak patrimonial örgütlerdir¹⁷⁵.

1.2.3.2. Karizmatik Otorite

Karizmatik otorite kavramını açıklamadan önce karizma kavramının anlamına bakmakta yarar vardır. Karizma kavramı, bireysel olarak bir şahsı sıradan insanlardan ayıran insanüstü ve bazı istisnai güçlere, kahramanlıklara sahip sayılmasına yol açan belirli nitelikler olarak tanımlanır¹⁷⁶. Karizmatik otorite de bir kişiye karşı güven duyularak, onun kahramanlığına veya üstün niteliklerine duyulan inançtan kaynaklanan otoritedir¹⁷⁷. Karizmatik otorite, daha çok bir ülkede kargaşalar sonrası geçiş dönemlerinde görülen bir olgudur¹⁷⁸.

Karizmatik otoritenin meşruluğu, kişinin sahip olduğu karizma kavramında sayılan sihir, kahramanlık ya da diğer olağanüstü yeteneklere dayanır. Genellikle çok inançlı olan taraftarlar da liderle halk arasında aracılık yapar¹⁷⁹. Karizmatik otoriteye sahip kişiler ile onun takipçileri arasında sıkı bir kişisel ilişki olması kurumsallaşmayı imkânsız hale getirmektedir¹⁸⁰. Böyle bir önderin yönetiminde önder her şeyin mutlak sahibidir ve her türlü etkinlik önderin kişisel isteklerinin bir ürünüdür¹⁸¹.

¹⁷² Mouzelis, s. 18.

¹⁷³ Çevik, s. 68.

¹⁷⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 51.

¹⁷⁵ Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, s. 67, vd.; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 51, vd.

¹⁷⁶ Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, s. 82; Ergun ve Polatoğlu, s. 55.

¹⁷⁷ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 53; Mouzelis, s. 18.

¹⁷⁸ Çevik, s. 67.

¹⁷⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 53; Mouzelis, s. 18.

¹⁸⁰ Çevik, s. 67.

¹⁸¹ Ergun ve Polatoğlu, s. 55.

Karizmatik otorite sosyal ve psikolojik bir olgu olduğundan, içinden çıktığı toplumdan ve onun şartlarından bağımsız ele alınamaz. Çünkü her toplumun tarihsel, geleneksel, ekonomik ve siyasal şartları farklılık göstermektedir¹⁸². Çevik, bu otorite tipinin geçici bir otorite tipi olduğundan bahsederek, diğer bir otorite tipi ile eninde sonunda değişeceğini belirtmiştir¹⁸³.

1.2.3.3. Yasal Otorite

Yasal otorite, ulusal olarak konulmuş olan yasalara dayanan güç ve egemenliktir. Bu egemenlik türünde bireyler, yasalara karizmatik ya da geleneksel bir önder tarafından konuldukları için uymazlar. Ancak bireyler yasaların uygun bir işlem ile konulduklarına inandıkları için uyarlar. Yasal otorite tipinde hem hükmedilenler hem de hükmedenler yasa çıkarılması işlemini doğru ve uygun olarak kabul eder¹⁸⁴. Ayrıca kural koyucunun yönetici olarak o konuma yasal yollardan geldiği varsayılır ve yönetici, kanunen kabul edilmiş kuralların sınırları içinde konumunun verdiği gücü kullanır¹⁸⁵.

Weber'e göre, bu otorite tipi, çağdaş devlet memurlarının ve bu bakımdan ona benzeyen tüm siyasal güç sahiplerinin sahip oldukları bir egemenlik ve bürokrasi, yasal otoritenin en gelişmiş biçimi olarak görülür. Bu otorite tipinde bürokratlar arası ilişkiler gayri şahsi kurallar ile katı bir biçimde tanımlanmıştır. Bu yönetim tipinde idarenin araçları bürokrate ait değildir. Memurun makamı satılamaz, irsi yolla çocuklarına veya bir başkasına geçemez ve hiçbir şekilde özel mülkiyeti ile birleştirilemez. Yasal bürokrasi tipindeki özel mülkiyet ile resmi servet arasındaki katı ayrılık bu yönetimi feodal ve patrimonial yönetim tipinden ayıran bir özelliktir¹⁸⁶.

Weber'ın savunduğu bürokrasi modelinde görmekteyiz ki rasyonel, şahsa göre değişmeyen, ideal bir örgüt kurulabilecek ve bu örgüt şahıstan bağımsız ve rasyonel bir şekilde yönlendirilecektir. Tasarladığı bu örgüt biçimi de rasyonelliği, açıklığı ve düzeni içinde barındıracaktır¹⁸⁷. Fakat Weber'e göre, bu otorite tiplerinin gerçek hayatta saf bir biçimde ortaya çıkması olanaksızdır. Bu yüzden tarihte ve sosyal hayatta bütün otorite

¹⁸² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 53.

¹⁸³ Çevik, s. 67.

¹⁸⁴ Ergun ve Polatoğlu, s. 56.

¹⁸⁵ Mouzelis, s. 19.

¹⁸⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 54.

¹⁸⁷ Koluman, s. 5.

biçimlerini açıklamak yeterli değildir. Ancak bu saf tiplerin çok karmaşık türlerine ve bileşimlerine rastlanır¹⁸⁸. Weber bu tipolojinin, araştırmacılara gerçek ve ideal arasındaki uyumsuzlukların sebeplerini bulabilmeleri için yardımcı olacağı kanaatindedir¹⁸⁹.

Weber’e göre, patrimonyal ya da geleneksel bürokrasiler istikrarsızdır. Patrimonyal bürokrasi tipi ile örgütlenen devletlerdeki bu istikrarsızlığın sebebi gayrişahsîlik ve gelişmiş para ekonomisinin olmayışıdır¹⁹⁰. Bu nedenden dolayı Max Weber, modern topluma geçiş sürecinde yönetim sistemindeki “patrimonyal bürokrasiden” rasyonel bürokrasiye geçişin önemli bir değişim olduğunu belirtmiştir. Bu değişimdeki gelişmeleri iki ana ilkeye dayandırmaktadır. Bunlardan birincisi modern toplumlardaki yönetim mekanizmasında hukukilik vasfı ve uzmanlığa yönelmedir. İkincisi devlet işlerinin gittikçe ihtisas konusu olması, bakanlıklara ayrılma ve bakanlıklar içinde de uzman personelin çalıştırılmasıdır. Bunun sonucu olarak Weber, modern bürokrasinin karakterini belirleyen bazı özellikler sıralamıştır. Bunlar¹⁹¹;

- İdarenin personeli şahsi statüsünde hürdür ve yalnız işinde tanımlanmış görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür.
 - Memuriyet kesin bir hiyerarşiye göre kademelendirilmiştir.
 - Belli bir kadronun fonksiyonları açıkça tanımlanmıştır.
 - Memurlar bir akitle vazifeye alınır.
 - Memurlar işe alınışta mesleki ihtisas yeteneği göz önünde tutularak seçilir.
- Bunun da en iyi göstergesi imtihan sonucu ile elde edilen diplomalardır.
- Memurlara yapılan ödeme maaş şeklindedir ve bunlar genellikle emeklilik haklarına sahip olurlar. Memur istediği zaman işini bırakabilir ve bazen de işine son verilebilir.
 - Memurun görevi tek ve ana işidir.
 - Memuriyet bir kariyerdir ve memurlar kıdem veya liyakata ve bir üstün değerlendirmesine göre terfi ederler.
 - Memurlar ne bulunduğu mevkiye ne de o mevkiin gelirine el koyabilir.

¹⁸⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 54.

¹⁸⁹ Mouzelis, s. 19.

¹⁹⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 220.

¹⁹¹ Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, ss. 250-251.

- Memur bütünleşmiş bir kontrol ve disiplin sistemine tabidir.

Weber'in bürokratik örgüt modeli çok eleştirilmesine rağmen günümüzde askeri kurumlar, emniyet kurumları, devlet ve bakanlıklar, hastane gibi kamu kurumlarında görülmektedir. Bu durumda günümüzdeki kamu kurumlarını en iyi tanımlayan bürokratik örgüt modelinin Weber olduğunu söylemek pek de yanlış bir kanı değildir¹⁹².

1.2.4. Oligarşi ve Bürokrasi

Weber'den sonra birçok düşünür, bürokrasiyi bir kurum olarak değil de güç ve hâkimiyetlerine vurgu yaparak bürokrasinin oligarşik eğilimlerine değinmiştir. Bu düşünürlerden bazıları bürokratik örgütlerin içsel demokrasi problemine değinirken diğerleri de dışsal demokratik problemlere değinmiştir¹⁹³.

1.2.4.1. İçsel Demokrasi Problemleri "A. Robert Michels"

A. Robert Michels, çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşme olgusunu, demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak nitelendirmiştir. Ayrıca bürokratik örgütlerin içyapılarını ve sorunlarını incelemiştir¹⁹⁴.

Michels, bürokrasiyi "oligarşinin tunç kanunu" ile yöneten ve yönetilenlerin amaçları dışında olsa dahi büyük ölçekli kurumların, yapısal olarak kaçınılmaz bir şekilde oligarşik özelliklere sahip olduğu kanısındadır. Bunu kanıtlamak adına sistemdeki diğer partilerden daha demokratik olduğu düşünülen Alman Sosyalist Partisi'nin içsel yapısını incelemiştir. Sonuç olarak sadece resmi uygulamalarda demokrasinin uygulandığını diğer taraftan bu kurumun da oligarşik özellikleri içinde barındırdığını ortaya koymuştur. Hatta Michels, bu gözlemlerini genelleyerek bütün geniş çaplı örgütlerde bürokratik yapı geliştirilirken demokratik olanakların ortadan kaldırıldığı kanaatindedir¹⁹⁵.

Michels, örgütlerde örgüt içi demokrasinin ortadan kaldırılışını üç nedene bağlamıştır. Bunlardan birincisi örgüt içi demokraside örgütteki tüm çalışanların örgütsel politikaların saptanması sürecine katılmalarının gereksinimine karşın çağdaş geniş ölçüde örgüt içinde çalışan kişi sayısının çokluğudur. İkincisi örgütlerin büyümesi ile örgüt içi sorunların çeşitlenmesi sonucunda bu sorunların çözümü için özel bilgi

¹⁹² Koluman, s. 5.

¹⁹³ Mouzelis, s. 27.

¹⁹⁴ Ergun ve Polatoğlu, s. 60.

¹⁹⁵ Mouzelis, s. 28; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 39.

gereksinimidir. Üçüncüsü örgüt içi otorite hiyerarşisinin güçlenmesi ve iletişim araçlarının hiyerarşinin elinde oluşu ile hiyerarşinin tepesindeki kişinin engellenemez bir konuma sahip oluşudur¹⁹⁶.

Michels, tarihteki demokratik hareketleri “aynı kıyıda kırılan sürekli ardışık dalgalara” benzetmektedir. Demokratik ideallerin ve hareketlerin hüküm sürmeye başladığı andan itibaren devrimsel saflığını kaybederek, eski oligarşik tutucu davranış ve tutumların yerini alacağını belirtmiştir¹⁹⁷ ve Rusya’daki devrimden önce sosyalist demokrasinin başarısızlık ile sonuçlanarak diktatörlüğe varacağını tahmin etmiştir¹⁹⁸.

Örgüt içi demokrasinin oligarşiyle sonuçlandığı bu yapılara lider açısından bakıldığında lider bir defa prestij ve ün kazanınca ve belirli bir hayat biçimine alışınca bunu terk etmek istemeyecektir. Ayrıca lider bu durumda kendi büyüklüğüne ve eşsizliğine alışarak örgütü kendisi ile özdeşleştirecektir¹⁹⁹.

1.2.4.2. Dışsal Demokrasi Problemleri

Michels örgüt içi demokrasilerin kayboluş nedenleri ile ilgilenirken bazı sosyal düşünürler de bürokratik örgütlerin politik ya da ekonomik alanda büyümelerinin politik sonuçları üzerinde tartışmışlardır. Ludwig von Mises ve Hayek gibi liberal iktisatçı düşünürler devletin düzeyinin ve ekonomik hayata müdahalesinin genişlemesi zamanla serbest girişimciyi geriye ittiğini ve bunun toplumdaki demokrasi duygusunun kaybolmasına sebebiyet vereceğini düşünmüşlerdir. Diğer taraftan artan bürokrasiyi kapitalist sistemin içsel dinamiklerine bağlayan sosyal düşünürler de vardır. Bu düşünürlere göre kapitalist sistem içindeki teknolojik değişim, pazara hâkim olan ve her türlü rekabeti yok eden devasa şirketlerin oluşumunu gerektirmektedir. İşte bu da ekonomik gücün devlet içinde devlet görünümü veren birkaç tekelcinin elinde toplanmasına sebep olmuştur. Franz Neumann’da Nazileri iktidara getiren gücün Alman ekonomisinde yaşanan aşırı yoğunlaşma ve tekelleşme olduğunu düşünmektedir²⁰⁰.

Eryılmaz, demokratik bilincin, temel hak ve hürriyetlerin yeterince gelişemediği, sistem olarak demokrasinin kültürel bir emele dayandırılmadığı ve ekonominin belirli

¹⁹⁶ Ergun ve Polatoğlu, s. 61.

¹⁹⁷ Mouzelis, s. 30.

¹⁹⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 41.

¹⁹⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 41.

²⁰⁰ Mouzelis, s. 31.

bir düzeye erişemediği toplumlardaki demokratik yapılı örgütlerde oligarşik eğilimlere rastlandığı kanısındadır²⁰¹.

1.2.5. Çağdaş Yaklaşımlar ve Bürokrasi

Hızlı toplumsal ve teknolojik gelişmeler kendini gösterirken, bu gelişmelerin bürokrasi üzerindeki etkileri yönetim bilimcilerin bu konu hakkında incelemeler yapmasına ve çeşitli kuramlar geliştirmesine sebep olmuştur²⁰².

1.2.5.1. James Burnham “Yönetimsel Devrim”

Dünyamızda yaşanan feodal toplum türünden kapitalist toplum türüne geçiş süresi kapitalist toplum türünden de yönetimsel toplum türüne geçiş süresi ile aynı olmamıştır. Burnham, kapitalist toplum türünden yönetimsel toplum türüne geçiş sürecinin diğerine oranla daha kısa sürede gerçekleştiği kanaatindedir²⁰³.

Bu dönemde yaşanan teknolojik gelişme ve ekonomide büyük ölçekli örgütlerin meydana çıkışı gerek siyasi alanda gerekse ekonomik alanda yöneticilerin üretim araçlarını kontrol etmesini imkânsız hale getirmiştir²⁰⁴. Çünkü böyle bir denetim için de uzmanlık bilgisine gereksinim duyulmaktadır²⁰⁵. Böylece eski yönetici sınıfı olarak kabul edilen burjuva veya özel mülk sahiplerinin üretim araçlarını denetlemekten aciz duruma düşmeleri²⁰⁶ başka bir ifade ile kapitalizmin üretimi denetleme yeteneğini kaybetmesi sonucunda mal sahipliği ve yöneticilik birbirinden ayrı konuma gelmiştir. Bu kapsamda Burnham yönetici sınıfı, üretim sürecinin teknik yönetimi ve eşgüdüm görevini yerine getiren kimse olarak tanımlamaktadır. Bu teknik yönetim ve eşgüdüm beraberinde yöneticilerin yüksek derecede uzmanlaşmasını gerekli kılmaktadır²⁰⁷.

Burnham bu tarihsel devrimin en ileri düzeyinde üretim araçlarının özel mülkiyet sahibine dayalı olduğu sistemi kaldırarak yerini üretim araçları üzerinde devlet mülkiyetinin kurulacağı kanaatindedir. İşte bu durum üretim araçlarının mülkiyetinin direk bürokratlara geçtiği bir sistemi beraberinde getirecektir. Böylece toplumdaki

²⁰¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 43-44.

²⁰² Ergun ve Polatoğlu, s. 62.

²⁰³ Ergun ve Polatoğlu, s. 62.

²⁰⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 29.

²⁰⁵ Ergun ve Polatoğlu, s. 63.

²⁰⁶ Mouzelis, s. 33.

²⁰⁷ Ergun ve Polatoğlu, ss. 63-64.

pozisyonları güçlenen yöneticiler (teknokratlar) kendi hâkimiyetlerini haklı çıkaran yeni ideolojiler üreteceklerdir²⁰⁸.

1.2.5.2. Warren G. Bennis

Bennis'e göre bürokrasi endüstriyel devrimde geliştirilmiş yararlı bir toplumsal buluştur. Bürokrasinin yapısından bahsederken Max Weber'in geliştirdiği bürokrasi modelini benimsemiştir. Bu model kapsamında fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan bir işbölümü, çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisi, iş görenlerin haklarını ve görevlerini kapsayan kurallar sistemi, kişisel etmenlere dayanmayan beşeri ilişkiler, teknik yeterliliğe dayanan terfi ve seçme sistemi benimsenmesi hedeflenmiştir. Ancak Max Weber'in geliştirdiği bu bürokrasi modeli 20. yüzyılın koşullarına ayak uyduramamıştır. Bürokrasi toplumlardaki nüfus ve bilgi patlayışına karşın rutin ve kestirilebilir beşeri olayların yönetimindeki üstünlüğünü kaybetmektedir. Çünkü bilgi gelişimi teknolojinin süratli bir şekilde gelişimine ve değişimine sebep olmaktadır. Doğal olarak bu gelişim ve değişim hem topluma hem de bürokrasiye yansımaktadır. Bu gelişim ve değişimin oluşturduğu yeniliklere bürokrasi ayak uydurmak zorundadır. Fakat bürokrasi, kesin biçimde belirlenmiş kuralları ve katı hiyerarşik bir yapılanması ile bu yüzyılda gelişen değişimlere ayak uyduramamaktadır²⁰⁹.

Başka bir yönü ile bürokrasiye bakıldığında bireysel gereksinimler ve örgütsel amaçlar etkin bir şekilde birleştirilmediğinden bireysel gereksinimler ile yönetim amaçları arasındaki uyumsuzluklar çözülememektedir. Bunun nedeni bürokrasi yapısı içinde yer alacak olan bireylerin adeta mekanik bir araç olarak görülmesidir. Bennis'e göre, aşırı basitleştirilmiş, saf, mekanik insan anlayışının yerine karmaşık ve değişen gereksinimler konusunda daha fazla teknik bilgiye sahip yeni bir insan anlayışı, zorlama ve tehdide dayalı güç anlayışı yerine mantık ve işbirliğine dayalı yeni bir güç anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir²¹⁰.

²⁰⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 29-30.

²⁰⁹ Ergun ve Polatoğlu, s. 64.

²¹⁰ Ergun ve Polatoğlu, s. 65.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE KAMU REFORMU

2.1. KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI

İnsanların birlikte yaşamaları sonucu aralarında cereyan eden beşeri ilişkiler zamanla gelişim göstermiştir. Bu gelişimler, günümüz modern devletlerinin özelliklerini taşımasalar dahi zamanın gereklerine göre insanların çeşitli idari sistemler ve örgütler kurmalarına sebep olmuştur. İdari sistem ve örgütlerin çeşitlenmesi, yönetim olgusunu da zamanla sosyal bir ihtiyaç haline sokmuştur²¹¹.

Sosyal bir ihtiyaç halini alan ve belirli bir amacı gerçekleştirmek için beşeri faaliyet sergilenen alanlarda görülen yönetim²¹², hem bir faaliyet hem de bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları ve faaliyetlerin sevk ve idaresini ifade etmektedir²¹³. Yönetimin beşeri faaliyet sergilenen her alanda gözükmesi; yönetimi, “kamu yönetimi” ve “özel yönetim” alanlarında karşımıza çıkarmaktadır²¹⁴. Kamu yönetimi, yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili alanı kapsarken, özel yönetim, kamu kurumları dışındaki özel işletmelerde uygulanan yönetimi kapsamaktadır²¹⁵. Konumuz gereği biz bu alanlardan kamu yönetimi ile ilgileneceğimizden ilerleyen paragraflarda yönetim kavramı ile kastedilen kamu yönetimi olacaktır.

Kamu yönetimi kavramı geniş ve dar olmak üzere iki boyutta ele alınmıştır. Geniş anlamda kamu yönetimi, yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin tümünü kapsarken, dar anlamda kamu yönetimi devletin yürütme işlevini belirten ve örgüt olarak yürütme organının kamusal faaliyetlerini gerçekleştiren aygıt olarak tanımlanmıştır²¹⁶. Kısaca kamu yönetimi dar anlamı ile devletin yürütme aracı olarak görülmüştür²¹⁷.

Eryılmaz, kamu yönetimini “bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbiriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir idari mekanizma” olarak

²¹¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 1.

²¹² Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, (Güncelleştirilmiş 8. Baskı), Ekin Yay., Bursa 2009, s. 9.

²¹³ A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, (10. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 1.

²¹⁴ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, (Güncelleştirilmiş 27. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 3; Gözler, s. 9.

²¹⁵ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 44.

²¹⁶ Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 1.

²¹⁷ Mehmet Özel, “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanması”, (Ed. Mehmet Özel ve Veysel Eren), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, Konya 2008, s. 231.

tanımlamıştır²¹⁸. Ateş ise, “siyasal önderlerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere karar verme ve bireyleri yönlendirme” süreci olarak tanımlamıştır²¹⁹.

Kamu yönetiminin diğer bir tanımında ise, işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması, yapısal anlamda ise devletin örgütsel yapısı ifade edilmektedir²²⁰. Bu durumda işlevsel olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikalarını uygulama sürecini kapsarken, yapısal anlamda kamu yönetimi devletin örgütsel görünümünü yansıtmaktadır²²¹.

Kamu yönetimi daha da geniş kapsamlı olarak düşünülürse, kamu yönetimi alanına, yerel yönetimler, ulusal yönetimler ve uluslararası örgütlerin yönetimleri girer. Başka bir ifade ile kamu siyasetinin alanı içindeki tüm eylemleri kamu yönetimi çerçevesinde düşünmek yanlış olmamaktadır²²². Buna dayanarak Leonard D. White ‘ın “kamu yönetimi, kamu siyasetini yürütmek için yapılması gereken zaruri faaliyetlerin bütünüdür” şeklindeki tanımının kamu yönetimi konusunda yapılmış en geniş tanımlardan biri olarak düşünülebilir²²³.

Dımock, amme idaresini (kamu yönetimini), “bayındırlık, tarım, dış münasebetler ve benzeri gibi çeşitli devlet programlarının, müesseseler, insan gücü ve idari kaynaklardan planlı bir şekilde faydalanılarak nasıl tatbik ve icra edileceğinin incelenmesi” olarak tanımlamıştır²²⁴.

Ergun kamu yönetimini, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesindeki olayların ve nesnelerin oluşumunu, örgütlerin yapısı ve gelişimindeki nedensellikleri tarihsel süreç içinde ele alan yönetim bilimini içerecek biçimde tanımlamıştır. Bu tanıma göre kamu yönetimi, “devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda etkinlikte bulunan bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alanı kapsamaktadır”²²⁵.

²¹⁸ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 6.

²¹⁹ Hamza Ateş, “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 403.

²²⁰ Kamu Yönetimi, (t.y.), Erişim Tarihi: 22.02.2010, http://tr.wikipedia.org/wiki/Kamu_yönetimi.

²²¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 6.

²²² Ergun ve Polatoğlu, s. 6.

²²³ Nermin Abadan, “Amme İdaresinde Son Gelişmeler”, *AÜSBFD*, 11(3), s. 405.

²²⁴ Marshall E. Dımock, *Amme İdaresinde Yeni Gelişmeler*, (Çev. Cemal Mihçioğlu), (t.y.), Erişim Tarihi: 10.03.2010, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/16.pdf>, ss. 64- 65.

²²⁵ Ergun, s. 5.

Bu tanımlar ışığında kamu yönetimi, devletin yönetim faaliyetlerini faydacılık açısından inceleyen, başka bir ifade ile idarenin en faydalı şekilde nasıl düzenleneceği sorunu ile uğraşan bilim dalı olarak karşımıza çıkmaktadır²²⁶. Böylece kamu yönetimi devletin varlık gösterdiği her alanda ve akademik bir disiplin olarak varlık göstermektedir. Kamu yönetiminin akademik disiplin olarak benimsenmesi, kamu yönetiminin kamu bürokrasisini ve kamu mal veya hizmetini sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden gelen bir disiplin olarak görülmesinden kaynaklanır. Bu akademik disiplin devletin fonksiyonları arasında yer alan yürütme fonksiyonunun daha etkili ve verimli işlemesini sağlamak için düşünce, örgüt ve personel sistemlerinin geliştirilmesini, kamu politikalarının oluşturulmasını ve uygulanmasını sağlayan faaliyetlerin bütününe kapsamaktadır²²⁷.

2.2. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN EVRELERİ

İnsanoğlunun varoluşundan günümüze kadar insanlar arasındaki değişen ve gelişen ilişkiler nedeni ile ortaya çıkan hukuk, siyaset, ekonomi gibi bilim dallarının yanında zamanla yer alan yönetim bilimi, 1727 yılında “Kameral Bilim” adı altında ilk kez Prusya’da öğretilmeye başlanmıştır. Yönetim bilimi 16. yüzyıldan başlayarak 18. yüzyıla dek uzanan Merkantalizm²²⁸ düşüncesiyle gerçekleştirilmek istenen, ekonomik refaha koruyucu devlet eliyle ulaşmayı amaçlamıştır²²⁹. Merkantalizm, Avrupa’da feodalizmin yıkılması ve milli devletlerin ortaya çıkmaya başlaması ile siyasi ve ekonomik olarak devletlerin merkezileşmesine hizmet etmiştir. Almanya’da yaşanan bu hareketlerin yansıması olarak Kameral Bilimler ile ilgili kürsüler ya da akademik disiplinler ortaya çıkarmış ve bu kürsülerde merkantalist devletin işlevlerini geliştirmeyi amaçlayan konular üzerinde akademik faaliyetler yürütülmüştür. Ayrıca devletin ihtiyacı olan bilimsel yeterliliğe sahip insanlar yetiştirilmeye çalışılmıştır²³⁰.

Kamu yönetiminin, devletin işlevlerini geliştirmeyi amaçlayan ve devlet yönetiminde uygulanan yöntem ve kuralları belirleyen bir bilim adını alması ilk kez,

²²⁶ Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, (Genişletilmiş 5. Baskı), Yetkin Yay. Ankara 1996, s. 435.

²²⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, ss. 7-8.

²²⁸ **Merkantalizm:** Gümrük tarifeleri ve vergileri yoğun olarak kullanmak suretiyle devletin ekonomiye müdahale etmesini, hazinenin altın ve gümüş miktarını artırmak için ihracata ağırlık vermesini ve ulusal zenginliğin bu yolla artırılabilceğini savunan bir düşünce akımıdır. Bkz. Eryılmaz, s. 10-11.

²²⁹ Ergun, s. 8; Ergun ve Polatoğlu, s. 10.

²³⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 11.

1812’de Fransız bir yazar olan Charles Jean Bonnin tarafından yazılan “Pirencipes d’Admisintration Publique = Kamu Yönetimi İlkeleri” kitap ile gerçekleşmiştir. Kitabın önemli özelliğinden biri o zamana kadar yayımlanan “polis” ve “devlet idaresi” başlıklı bu kategorideki kitapların başlıklarından farklı olarak “kamu yönetimi” ismini almasıdır²³¹.

19. yüzyılda hukuka bağlı yönetim ilkesinin ortaya çıkması ile gelişen “idare hukuku” kamu yönetimi öğretisini geride bırakarak kamu yönetimi hukukunu geliştirmiştir. Bu nedenle önceleri ahlak ve siyaset kitaplarında ele alınan yönetim olgusu 19. yüzyılda idare hukukçularının inceleme alanına girmiştir²³².

19. yüzyılın sonlarına doğru ABD’de kamu yönetiminin hukuk ve siyasetin dışında ayrı bir bilim olarak incelenmesi, Woodrow Wilson’ın 1887 yılında “Political Science Quarterly” dergisindeki “The Study of Administration = Yönetimin İncelenmesi” başlıklı makalesi ile gerçekleşmiştir. Wilson bu makalesinde, siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olduğunu vurgulamış ve yönetim alanını bir iş alanı olarak ifade etmiştir. Ayrıca yönetimin siyasetin telaşı ve heyecanından uzak olduğunu, idari meselelerin siyasi meseleler olmadığını vurgulamıştır. Siyasetin devlet adamının, idarenin ise teknik memurun iş sahasına girdiğini ifade etmiştir. Bilimsel çevrede bazı eleştirilerin odağı haline gelmesinin yanında Wilson makalesinde, kamu yönetiminin incelemeye değer bir konu olduğunu vurgulamış ve onun bilimsel açıdan incelenmesinin önemli bir gelişim olacağını işaret etmiştir²³³.

Wilson’un öncülüğünü yaptığı kamu yönetimi biliminin siyasetten ayrı olarak incelenmesini Frank J. Goodnow’un “Politics and Administration = Siyaset ve Yönetim” ile Leonard D. White’in “Introduction to the Study of Public Administration = Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” isimli kitapları ile takip etmişlerdir²³⁴. Bu dönemde yazılan kitaplarda bahsedilen kamu yönetimi bugünkü manada özellikle liderlik ve çalışmaya teşvik usullerinin bilinmesi gibi hususlara ihtiyacı olan kamu

²³¹ Koray Karasu, “Kamu Yönetimi Disiplinin Kökenine İlişkin Bir Not”, (t.y.), Erişim Tarihi: 02.03.2010, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/04.pdf>.

²³² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 11; Ergun, s. 8.

²³³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 12.

²³⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 13.

idareciliği ile ilgili yazılmış olmaktan ziyade bir takım temel hukuki prensipleri bünyelerinde barındırmıştır²³⁵.

Kamu yönetimi akademik açıdan ikinci aşamasını²³⁶ 1937 yılında kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konulması ile yaşamıştır. Bu alanda Lyther Gulick ve Lyndall Urwick'in müştereken kaleme aldıkları "Papers on the Science of Administration = Yönetim Bilimi Üzerine Notlar" isimli kitap dikkat çekmiştir. Bu kitapta "planlama", "örgütlenme", "personel alma", "yönetim", "eşgüdümleme", "rapor verme" ve "bütçeleme" olmak üzere kısaca POSDCORB olarak bilinen yedi temel ilke geliştirilmiştir²³⁷.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Viyanalı İdare Hukukçusu Lorenz Von Stein'ın da "önümüzdeki asır, amme hukuku çerçevesinde yer alan idari ilimler yüzyılı olacaktır" ifadesini doğrularcasına gerek dünyada gerekse Türkiye'de kamu yönetimi ilmi popüler bir hal almıştır²³⁸.

ABD'de İkinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonra kamu yönetimi konusundaki önceki düşünce ve eğilimlere karşı bir tepki oluşmuştur. Herbert A. Simon tarafından yayımlanan "Administrative Behavior = İdari Davranış" isimli kitabında, siyasetle yönetimin kesin olarak birbirlerinden ayrılamayacağını ve önceki dönemde yönetim ilkeleri olarak belirlenen prensiplerin birbirleriyle çelişki içinde olduğundan dolayı yönetim faaliyetlerinde ciddi ilkeler niteliği taşımadığını belirtmiştir. Kamu yönetimi konusundaki Simon ve arkadaşlarının fikirleri birçok siyaset bilimci ve kamu yönetimci tarafından benimsenmiştir²³⁹.

Dış dünyada kamu yönetimi disiplini için yaşanan bu gelişmeler karşısında ülkemizde kamu yönetimi anlayışı 1940'lı yılların sonunda gündeme gelmiştir. Bu yıllarda batılı ülkeler ve özellikle de Amerika kamu yönetimi disipliniinde 50 yıllık geçmişi ile sahip olduğu değerlere karşı bir hesaplaşma ve dönüm noktası içindeyken bizim ülkemiz bu disiplini yeni bir başlangıç olarak kabul etmiştir. Tüm dünyada kamu yönetim disiplinini oturtmaya çalışan diğer ülkeler ve ülkemiz, kendi "umumi amme hukuk"larını göz ardı ederek, gelişmiş ülkelerin eskittiği ve kamu disiplini hakkında

²³⁵ Dimock, s. 63.

²³⁶ Ergun, s. 9.

²³⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 13.

²³⁸ Abadan, s. 403.

²³⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 14.

tartışmalar yaptıkları kitapları ile kamu yönetimi disiplini kendi ülkelerinde uygulama çabasına girişmiştir. Bu sistemde bu ülkelerin içlerinde bulundukları ortamlardan kurtulmaları için çare olamamıştır. Çünkü uygulamaya çalıştıkları sistem az gelişmiş dünya devletlerinin gerçekliğinden kaynaklanarak bulunmamış, bunun aksine gelişmiş ülkelerin pratiklerinden oluşturulmuştur²⁴⁰.

2.3. KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

İnsanlık tarihine bakıldığında insanların birlikte yaşamaları sonucunda aralarında cereyan eden beşeri ilişkiler zamanla çeşitli düzeyde gelişimler göstermiştir. İşte insanlar birlikte yaşadıkları çağlardan beri, günümüz modern devletlerinin özelliklerini taşımasalar dahi, zamanın gereklerine göre çeşitli yönetsel sistemler ve örgütler kurmuşlar ve bu yönetsel sistem ve örgütleri yönetmişlerdir. Bu durum zamanla insanlık tarihinde yönetim olgusunun sosyal bir ihtiyaç halini almasına neden olmuştur. İnsanlar arasındaki, iktisadi, idari, siyasi ve sosyal ilişkiler nedeniyle sosyal, idari ve siyasi düzenin meydana gelmesiyle birlikte bu yapının merkezinde bir devlet olgusu oluşturulmuştur.

Devlet, kurumsal açıdan belirli bir bölgede yerleşik olan ve bu amaçla sürekli bir örgütle donatılmış egemen otorite olarak tanımlanabilir. Egemen otorite, yerleşik olduğu coğrafi çerçeve içinde hem bireylere, hem bireylerden oluşan topluluklara, hem de genel olarak belirli bir bölgenin temelini oluşturan topluluklara iradesini dayatabilen otorite olarak tanımlanır²⁴¹.

Devlet bir ülkede en büyük ve en etkili örgüt olarak tarih boyunca toplum üzerinde önemli roller oynamıştır. Devletin örgütlenme biçimi ve kamu kurumlarının hizmet sunarken uygulamada gerçekleştirdiği faaliyetler o ülkedeki yönetimin temel özelliklerini ortaya koymaktadır. Bir ülkede devleti incelemek demek o ülkenin kamu yönetimi yapısını incelemekten geçmektedir²⁴².

²⁴⁰ Birgül Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi (AİD)*, 27(4), Aralık 1994, ss. 10-17.

²⁴¹ Renaud Denoix de Saint Marc, *Devlet*, Dost Kitabevi, Ankara 2009, s. 7.

²⁴² Çevik, age.,s. 16.

2.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel yönetim anlayışı insanoğlunun varoluşundan 1750'lerde başlayan modernleşme sürecinin ortaya çıkardığı ve modern devletin oluşmaya başladığı döneme kadar olan süreçteki devlet veya yönetim şeklidir²⁴³. Geleneksel yönetim anlayışı yönetim literatüründe, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi itibarıyla yakın zamanlara kadar egemenliğini sürdürmüştür²⁴⁴.

Tarihe bakıldığında geleneksel yönetimin bulunduğu toplumlar, genel anlamı ile tarıma dayalı bir yapıya sahiptir. Bu tip toplumlarda kimin niçin yönetici olduğu sorgulanamamıştır. Yöneticinin meşruiyet kaynağı saltanata, dine, fiziksel güce veya zorla ele geçirmeye dayanmıştır²⁴⁵.

Max Weber'ın geleneksel yönetim modeline göre, yönetilen kişiler güç sahibi olan yöneticinin tebaası konumundadır²⁴⁶. Başka bir ifade ile geleneksel yönetim anlayışına sahip toplumlarda yönetim mekanizması içinde çalışan kişiler yöneticinin şahsına bağlı kişilerdir. Yönetici işe alma ve işten çıkarma konusunda sınırsız yetkiye sahiptir. Yönetimde yer alan çalışanlar kapı kulu başka bir ifade ile bir çeşit köle olarak görülmekte ve çoğu zaman da bir hak iddia edememektedir²⁴⁷.

İnsanlık tarihinin gelişimi ile birlikte meydana gelen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı zamanla insanların ihtiyaçlarının farklılaşması ve farklılaşan ihtiyaçlar karşısında devletin üstlendiği görevlerin artması ile sunulan hizmette meydana gelen aksaklıklar, devletleri geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaştırarak yeni kamu yönetimi anlayışını benimsemeye sürüklemiştir.

Türklerin tarih boyunca büyük devletler kurdukları ve başarılı bir yönetim geleneğine sahip oldukları bilinen bir gerçektir²⁴⁸. Orta Çağ'a damgasını vuran ve Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim temellerinin atıldığı Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim geleneği geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile bağdaştırılmıştır.

²⁴³ Çevik, age.,s. 17.

²⁴⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 16.

²⁴⁵ Çevik, age.,s. 17, vd.

²⁴⁶ Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, s. 59.

²⁴⁷ Çevik, s. 20.

²⁴⁸ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 28.

2.3.1.1. Osmanlının Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

13. yüzyılın ortalarında temeli atılan Osmanlı İmparatorluğu, iki rakip din uygarlığın müşterek sınırları arasında kurulan bir devlettir. Klasik Osmanlı sosyokültürel ve yönetsel yapıları üzerine kurduğu üç ana kurum vardı. Bunlar; ordu, tımar ve vakıflardı. Bu ana kurumlar arasında vakıflar bağımsız iken ordu ve tımar sistemi arasında organik bir ilişki vardı²⁴⁹. Bu kurumlar içinde Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşunda en etkili rolü “ordu” oynamıştı²⁵⁰.

Tımar sistemi, Selçukluların İslami iktisadi sistemine askeri nitelik kazandırılarak Anadolu Türk toplumlarında uygulanan bir toprak rejimiydi. Askeri yönü ile bakıldığında Osmanlı İmparatorluğu'nun hazineye nakit para harcamadan çok sayıda askeri barındırma fırsatı veren bir sistemdi. Bu sistemle oluşan tımarlı sipahiler, merkezi güç tarafından toplum üzerinde egemenliğin ve kontrolün sağlanması için kullanılmıştır. Tımar sistemi Osmanlı merkezi gücünü tarih boyunca korumak ve merkeze rakip olabilecek güçlerin önlenmesini sağlamak açısından önemli bir yere sahip olmuştur²⁵¹.

Geleneksel birçok imparatorlukta olduğu gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda da patrimonial yönetim biçiminin özelliklerini görmek mümkündür²⁵². Patrimonial yönetimlerde meşruiyeti hükümdar temsil etmiştir²⁵³. Hükümdarın otoritesi ülke düzeyine yayılmış oldukça özerk bir feodal sınıf yoluyla değil, kendine bağlı bir “patrimonial bürokrat” sınıf aracılığı ile sağlamıştır. Osmanlı devletinde bu sınıf iki koldan oluşmuştur. Bunlardan ilki askeri güçler, diğeri ise sivil memurlardır. Ayrıca bunlara devlet emrinde olan din adamları da eklenebilir²⁵⁴.

Bu açıklamanın ardından Osmanlı yönetici gruplarına bakıldığında, ulema sınıfı hariç, bürokrasinin üyelerinin kul kökenli olduğu diğeri bir de işle bürokrasi ile toplumsal gruplar arasında herhangi bir organik bağ bulunmadığı görülmüştür. Ayrıca bu durumu destekleyen diğeri bir durum da bürokratların Enderun'da gördükleri eğitimin bağlılık ve pekiştirici özelliğe sahip olmasıdır. Osmanlı bürokratları için ifade edilen bu

²⁴⁹ Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi; Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, (Çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan), İmge Yay., Ankara 2002, s. 21.

²⁵⁰ Heper, s. 48.

²⁵¹ Selçuk Yalçındağ, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, *AİD* 1970, 5(3), ss. 22-23.

²⁵² Arslan, s. 245.

²⁵³ Şahin, s. 102.

²⁵⁴ Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, s. 207.

durumlar Max Weber'ın geleneksel yönetim yapısında bulunan patrimonyal bürokrasinin Osmanlı bürokratlarında da olduğu kanaatini doğurmuştur. Osmanlı yönetimindeki bu bürokratik yapılanma ile padişahın bürokrat karşısındaki güçlü konumunu XVI. yüzyıl sonlarına kadar sürdürdüğü görülmüştür²⁵⁵.

Osmanlı yönetim sisteminde kullanmış olduğu patrimonyal yapıyı özellikle toplumla organik bağı olmayan kul ve tımar sistemleri sayesinde işletebilmiştir. Ayrıca kul zihniyetine göre yetiştirilen Yeniçeriler ile merkezden taşraya gönderilen üst düzey görevliler de patrimonyal yapının taşraya hâkim olmasını sağlamıştır. Kullardan oluşan bu elitlerin başlıca özelliklerinden biri özerklikten tamamen yoksun olmalarıydı. Aynı zamanda merkezi bir yeniçeri ordusu, merkezi diğer birlikler, tüm bürokratik görevliler ile divan-ı hümayunun üyelerinin yetişmesini sağlayan kul sistemi devlete karşı olabilecek siyasi eylemlerin de önünü tıkamıştır. Ne zaman ki bu sistemler bozulmaya yüz tutmuş işte o zaman patrimonyal rejim de gücünü kaybetmeye başlamıştır²⁵⁶.

Osmanlı İmparatorluğu'nda toprağın tasarrufuna ilişkin düzenlemeler de merkezi otoritenin rakiplerinin yok edilmesine yönelik oluşturulmuştur²⁵⁷. Osmanlıda gelir kaynağı olarak görülen tımar²⁵⁸, tarıma dayalı geleneksel toplum ve devlet sistemidir. Tımar sisteminin kuruluş amaçlarından biri geleneksel devletin kamu görevlerini yerine getirecek merkeziyetçi bir idareye sahip olmayışıdır. Geleneksel imparatorluklar büyüme sürecine girdiğinde fethedilen her arazinin savaşçıların gözetimine verilmesinin merkezi otoriteyi sarsacağı kanaati ile merkezi otorite hükümdar ve devlet adına bunların bir kısmının mülkiyetini elinde bulundurmayı tercih etmiştir²⁵⁹. Osmanlı'nın izlediği bu sistemde patrimonyal yapının pekiştirilmesi için feodal yapılar yerine mülk devlet anlayışının uygulanmasına geçilmiştir²⁶⁰.

Patrimonyal yönetim sistemlerinde herhangi bir kümelenmeye göz yumulduğu anda bu sistem kolayca çöküşe geçeceği için, yönetim sistemi korumak amacıyla topluluklar üstündeki denetimi yoğunlaştırmıştır. Patrimonyal yönetim sistemine sahip olan Osmanlı da toplum içindeki grupları kendisi tasnif etmiş, bunların her birine de

²⁵⁵ Arslan ve Yılmaz, s. 289.

²⁵⁶ Arslan, ss. 245-247.

²⁵⁷ Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, s. 88.

²⁵⁸ Karpas, s. 22.

²⁵⁹ Ortaylı, s.124, vd.

²⁶⁰ Arslan, s. 247.

belirlediği rolleri tanımış ve bu grupların önderlerini de kendine karşı sorumlu tutmuştur²⁶¹.

Fakat partimonyal yapı Osmanlı İmparatorluğu'nun tarihi boyunca aynı şekilde kalmamıştır. Osmanlı tarihinin hemen hemen her devrinde siyasi iktidardan pay almak için mücadele eden ve patrimonyal yapıya uymayan ve bu yapı için tehlike oluşturan çeşitli siyasi unsurlar ortaya çıkmıştır²⁶². İşte Osmanlı'nın yönetimindeki bu dalgalanmalar “anarşi” ve “devletin batacağı” korkusunun belirmesine sebep olmuştur. Bu yüzden Osmanlı devlet adamları bu dönemlerde yönetimin yeni bir biçim alması gerekliliğini zaman zaman ortaya çıkarmıştır²⁶³.

2.3.1.2. Tanzimat Öncesi Osmanlı'da Kamu Yönetimi Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik dönem kurumsallaşma yapısı 16. yüzyılın ikinci yarısından 19. yüzyıla kadar önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısındaki bu değişimi tetikleyen birçok olay dikkat çekmiştir. Bunlar arasında önemli sayılacaklar, Avrupa'da üretimin, ticaretin ve değerli madenlerin biçim ve hacmindeki temel dönüşümler ve buna bağlı olarak fiyat artışlarının sebep olduğu Osmanlı sosyo-ekonomik yapısındaki bozulmalardan kaynaklanan mali krizler ve bunu takiben Osmanlı'nın girdiği savaşlardan mağlubiyetle geri dönmesidir²⁶⁴.

Osmanlı'da klasik dönemde yaşanan krizlere sebep olan diğer etmenlerden biri, klasik toprak rejimindeki ve vergi sistemindeki değişikliklerden, merkezi bürokrasinin ve ordunun harcamalarının hızlanması olarak görülmüştür²⁶⁵. Ayrıca batının siyasi ve askeri üstünlüğü ve 17. yüzyıl itibarıyla İran ve Avusturya savaşları sebebiyle Osmanlı'nın sıkı bir şekilde ördüğü askeri ve mülki teşkilat yapısının çözülmesine sebep olmuştur²⁶⁶. Diğer bir taraftan da bu dönemde ülke artan nüfusunu besleyemeyecek bir hal almış ve ülkede isyanlar baş göstermiştir²⁶⁷.

²⁶¹ Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, s. 208.

²⁶² Arslan, ss. 249-250.

²⁶³ Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, s. 209.

²⁶⁴ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s.63.

²⁶⁵ Karpas, s. 57.

²⁶⁶ Hüseyin Yayman, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008, s. 50; Karpas, s. 60.

²⁶⁷ Ortaylı, s. 346.

Askeri alanda batıda silah teknolojisinde yaşanan gelişmeler Osmanlı'da sipahilere ve onların üstlendiği hizmetlere ihtiyacı azaltmıştır. Bu gelişime ilaveten dönem itibariyle fazla bağımsız ve yerel isyanlara karışmaya çok meyilli olan sipahiler merkezi bürokratların gözünden düşmüştür. Sipahiler tarafından yürütülen tımar sisteminin kaderi hem sipahilerin tavırlarına hem de giderek artan parasal kaynak ihtiyacına bağlı olarak belirlenmiştir. Sonuç olarak devlet toprak üzerindeki hukuki sahiplik hakkını elinde tutmuş, fakat üretimi gözlemlemek ve gelirleri toplamak için toprakları sipahilere değil de çoğu yerel ileri gelenlerden oluşan veya bu grup içinde eski sipahilerden oluşan kendi adamlarına vermiştir²⁶⁸. Fakat iltizam sistemi ile ortaya çıkan Ayanlıkların, vergi topladıkları topraklarda fiili hâkimiyetlerini kurdukları ve giderek yönetsel görevleri de yüklendikleri görülmüştür²⁶⁹.

17. yüzyıl itibariyle yeniçerilere bakıldığında Kuzey Afrika'da, Kahire'de, Şam'da, Bağdat ve Halep'te çıkan sivil çatışmalarda merkezin tarafsız temsilcisi ve hakemi olarak hareket etmek yerine bu isyanlara karıştıkları görülmüştür. Yeniçeriler ülkedeki bozulan mali sistem karşısında tahta yakın olan diğer askeri grupların, tıpkı kendilerinin sipahilere yaptığı gibi, kendilerini ortadan kaldırmaya çalışacağı korkusundan dolayı böyle girişimlerde bulunmuşlardır²⁷⁰.

Vakıflarda ise, eyaletler üzerindeki merkezi kontrollerin azalması ve toplumsal düzendeki değişiklikler sebebiyle sayı artmıştır. Vakıfa devlet tarafından el konulamadığından ve vakıf kuran kişinin isteklerine müdahale edilemediğinden çok sayıda devlet ricali ve taşranın ayan ve eşrafı, çoğu devletten usulsüz olarak gasp edilen mülklerini korumak ve ailelerinin geleceklerini refah altına almak için vakıf kurumunu yaygın bir şekilde kullanmıştır. Vakıf sayısındaki bu artış ile toprak üzerinde sivillerin kontrolünü artırmıştır. Ayrıca vakıflardaki artış bilim ve teknoloji yerine pratik değeri daha az olan akademik ve edebi ilgilere öncelik veren dini eğilimli bir sınıfın oluşmasını sağlamıştır²⁷¹.

Yaşanan mali ve idari kriz Reform hareketleri üzerinde derin etkilere sahip olan bu çözümler, yapılacak olan reformlarında temel sebebini oluşturmuştur²⁷². Fakat bu

²⁶⁸ Karpat, ss. 58-vd.

²⁶⁹ Ortaylı, s. 357.

²⁷⁰ Karpat, ss. 61-62.

²⁷¹ Karpat, s. 63.

²⁷² Yayman, s. 50.

dönemde düşünülen reform hareketleri toplumdaki ve dünyadaki değişiklikleri yakın ve gerçek nedeni ile teşhis eden ve ileriye yönelik çözüm yerine çöküntüye uğrayan kurumların Kanuni devrine dönülecek biçimde restore edilmesi şeklinde belirlemiştir²⁷³. Hatta bu dönemde yapılan ıslahat metinlerine “kanuni kadime dönüş” adı verilmiştir²⁷⁴.

17. yüzyılın sonlarından itibaren Osmanlı’nın aleyhine işleyen sistem neticesinde 18. yüzyılda Osmanlı’da bozulan dengenin düzeltilmesi için Osmanlı’nın yüzünü batıya çevirmesi gerektiği savunulmuştur²⁷⁵. Batıdaki yeniliklerin sisteme uyarlanmaya çalışıldığı bu dönemde İmparatorluk III. Selimle başlayan bir merkezileşme zihniyetine bürünmüştür²⁷⁶.

III. Selim’in tahta çıkması ile ülke sorunları daha kapsamlı ve esaslı biçimde ele alınmıştır. III. Selim İmparatorluğun çözünmesine sebep olan mali ve askeri konuları ele alarak batıdan aldığı örnekleri sisteme uyarlamaya çalışmıştır²⁷⁷. III. Selim’in batılı askeri kurumları örnek olarak Osmanlı’da kurmaya çalıştığı Nizam-ı Cedid ve bu yapıyı hayata geçirmek üzere İrad-ı Cedid adı altında koyduğu özel vergide başarısızlığa uğraması III. Selim’in tahtan indirilmiştir²⁷⁸.

1808 yılında tahta çıkan II. Mahmut’a ayanların eyaletlerdeki hukuki durumunu iyileştiren Sened-i İttifak adı ile tarihe geçen bir belge imzalatırılmıştır. Bu belgeye göre, padişah ve sadrazam her konuda eyalet ayanına danışacak, sorunlar birlikte çözülecek ve yönetime asi olan kuvvetler birlikte bastırılacaktır. Ortaylı, bu belgenin “mevcut feodal adem-i merkeziyetçiliğin geç kalmış bir belgelendirme ve kurumsallaştırma çabasından” başka bir şey olmadığı kanaatindedir²⁷⁹. Fakat bu belge her ne olursa olsun bir nevi padişahın yetkilerinin önüne getirilen bir engel kanaatini doğurmuştur.

II. Mahmut merkezileşmenin gerçekleştirilmesinin önünde bir engel olarak gördüğü ayanları, 19. yüzyılın başlarında ordunun yardımını alarak yakalamış ve ortadan kaldırmıştır. Ayanların bertaraf edilmesi Osmanlı İmparatorluğu’nda toplumsal ekonomik açıdan çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Öncelikli olarak taşradaki

²⁷³ Ortaylı, s. 346.

²⁷⁴ Yayman, s. 55.

²⁷⁵ Yayman, s. 54.

²⁷⁶ Karpaz, s. 83.

²⁷⁷ Ortaylı, s. 349.

²⁷⁸ Yayman, ss. 55-56.

²⁷⁹ Ortaylı, s. 362.

ekonomik kaynaklar üzerinde tam bir hâkimiyet kurulmuş ve yönetimin sorumluluğunu yerel temsilcileriyle paylaşma gereksinimi ortadan kalkmıştır. Ayrıca bürokrasiyi de İmparatorluğun politik üstünlüğüne ve ekonomik kaynakları üzerindeki hâkimiyetine karşı gelebilecek olan herhangi bir toplumsal gruba karşı tavır almaya teşvik etmiştir²⁸⁰.

II. Mahmut'un merkezileşmeyi sağlamak amacına yönelik ikinci hedefi yeniçeriler olmuştur. II. Mahmut Avrupa eğitilmiş ve teçhizatlı yeni bir orduyu 1826'da kurmuştur. Fakat yeniçeri birliklerinin de muhafaza edilmesi öngörülmüştür. Ne yazık ki yeniçeriler bu durma sabretmeyip isyan etmiştir. Bir zamanlar bütün bir Avrupa'ya, daha sonra padişahlara ve kanuna bağlı tebaasına dehşet saçan yeniçeriler kanlı bir biçimde ortadan kaldırılmıştır. Padişah yeniçeri ocağının yıkılışını takiben yüzyıllarca yeniçeriler ile işbirliği içinde olan Bektaşî tarikatını da dağıtmıştır²⁸¹.

II. Mahmut hem başkentte hem de taşrada bütün aracı otoritelerin ortadan kaldırılması ile merkeziyetçiliğin gerçekleşmesini hedeflediğinden bu yetkileri kullanan mekanizmayı da geliştirmeyi amaçlamıştır. Bu yüzden sivil memurların statüsünü düzenlemeye, yeterlilik ve dürüstlük standartlarını yükseltmeye çalışmıştır. Genç diplomatların ve memurların yetişmesine özel itina göstermiştir. Ayrıca II. Mahmut döneminin bir diğer özelliği her ne kadar kurumların içinde değişim çok az olsa da Osmanlı yönetim sistemine ve personeline Avrupa'daki benzerlerinin adlarını ve dış görünüşünü vererek Nazırlıklar kurma yoluna gitmiştir²⁸².

II. Mahmut 1838'de İngiltere ile imzaladığı ticari antlaşma, iç ticaret üzerinde var olan kısıtlamaları kaldırması ve bunun neticesinde İngiltere'nin endüstri ürünlerini Osmanlı topraklarında serbestçe pazarlanması ülkedeki zanaatları olumsuz etkileyerek ekonominin büyük zararlar almasına sebebiyet vermiştir. Bunu düzeltmeye çalışmışsa da pek başarılı olamamıştır²⁸³.

Genel olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat öncesi dönemine bakıldığında Saray ve Babıâli arasındaki denge mücadelesinin Babıâli ve sivil bürokrasinin lehine sonuçlandığı görülmüştür. Bunun sebepleri arasında bu dönem zarfında İmparatorluğun

²⁸⁰ Karpat, s. 87.

²⁸¹ Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çev. Metin Kırıtlı), TTK IV. Seri, S. 8, Ankara 1970, s. 86; Karpat, s. 87.

²⁸² Lewis, s. 90, vd.

²⁸³ Karpat, ss. 89-vd.

başına geçen padişahların otoritelerini geçirememeleri ve bunun yanında sivil bürokrasinin güçlü bürokratlara sahip olması yatmaktadır²⁸⁴.

Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu'nda 16. yüzyılın ikinci yarısından 19. yüzyılın ilk on yılına kadar geçen süre içinde genellikle merkezi yönetim biçiminden yarı feodal yönetim biçimine doğru aşamalı bir değişim izlenmiştir²⁸⁵.

2.3.1.3. Tanzimat Dönemi Osmanlı'da Kamu Yönetimi Anlayışı

Tanzimat kelime anlamı olarak düzenlemeler anlamına gelir. Türk tarihi açısından ise Osmanlı İmparatorluğu'nun Batı'dan esinlenerek 1839-1878 yılları arasında birçok siyasi ve sosyal reformların gerçekleştirildiği bir dönemdir²⁸⁶.

19. yüzyılda Osmanlı halkının zihninde toprak kayıpları, idarenin önünde ise dağılan ve fonksiyonlarını yerine getiremeyen klasik devlet ve toplum kurumlarından oluşan bir yapının belirdiği gözlemlenmiştir. Ancak bu bozulma yeni değil 150 yıllık bir bozulmadır. Bir önceki başlık altında da gördüğümüz üzere bozulmayı düzeltme fikride yeni değildir. İmparatorlukta zaman zaman mali, idari, askeri ve arazi rejimlerinde düzenlemeye gidilmiştir. Fakat artık tümünden bir düzenleme gereksinimi olduğu anlaşılmıştır²⁸⁷.

Bozulan düzenin tamiri için Osmanlı tebaasını oluşturan, her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhani resiler ve yabancı diplomatların önünde okunan Hatt-ı Hümayun, İmparatorluğun devlet ve toplum hayatında bir dönüm noktasını teşkil etmiştir. Bu yeni devrin açılışı ile aydın bürokrat zümre İmparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezi otoritesini yeniden kurmak, devleti mali, idari ve adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için hâkimiyeti ele geçirmiştir²⁸⁸.

19. yüzyılda Osmanlı modernleşmesinin temelini merkezileşme dürtüsü almıştır. Bu dönemde temel amaç tahta tamamıyla sadık yeni bir ordu oluşturmak ve bu orduyla ayanlar ve ekonomik kaynaklar üzerinde hükümetin kontrolünü sağlamaktır²⁸⁹.

Osmanlı bürokrasisinin yapısında köklü değişikliklere gidildiği bu dönemde görülmüştür. II. Mahmut'un son dönemlerinde kurulmaya başlanan bakanlıklara

²⁸⁴ Akyıldız, s. 166.

²⁸⁵ Haper, *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, s. 74.

²⁸⁶ Şerif Mardin, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, İletişim Yay. İstanbul 1996, s. 9.

²⁸⁷ Ortaylı, s. 467.

²⁸⁸ Lewis, s. 401.

²⁸⁹ Karpas, s. 77.

(nazırlıklara) Tanzimat Dönemi ile yenileri eklenmiştir. Bunun yanında bakanlıklara yardımcı olacak danışma meclisleri kurulmuştur. Devlet yönetiminde görev alacak memurlar yurtdışında yetişen ve yabancı dil bilen kişiler arasından seçilmiştir. Bu dönemde Tanzimat yöneticileri tarafından devletin kurtuluş yolunun güçlü ve merkezi bir yönetime dayandırılması gerektiği fikri neticesinde taşradaki yöneticilerin yetkilerinin kısıldığı ve yönetimin yeniden yapılandırılmasında idari ve mali merkeziyetçiliğin esas alındığı dikkat çekmiştir²⁹⁰. Tanzimat dönemi ile getirilmek istenen merkeziyetçi yapıdan sadrazamda nasibini almıştır²⁹¹. Bilindiği gibi sadrazam devletin her türlü işlerinden sorumlu ve hiyerarşi içinde padişahтан sonra gelen en büyük yetkilidir²⁹².

Tanzimat ile getirilen yönetimdeki merkezileşme yapısı beraberinde bürokratikleşmeyi taşımıştır²⁹³. Gittikçe ihtisaslaşan ve ayrıntı bir hal alan sivil bürokrasinin oluşumunda çeşitli değişikliklere gidilmesini gerektirmiştir. Bu yüzden merkez teşkilatında çeşitli reform hareketleri ile birlikte önceden uygulanan memuriyete giriş ve memur yetiştirme sisteminde çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Memur yetiştirmek üzere atılan en önemli adım Tanzimat'ın ilanından önce devlet dairelerinin ihtiyacı olan memurları yetiştirecek olan “mekteb-i maarif-i adliye”nin ve ardından “mekteb-i ulum-i edebiyeye”nin kurulmasıdır. Eski sistem ile kendi bürosunda yetiştirilen memurların pratik bilgisinin dışında fazla bir birikim sahibi olamayan memurların getirilen bu yeni sistem ile dünyadaki gelişmelerden haberdar olacak şekilde yetiştirilmeleri amaçlanmıştır. 1838 yılında da memurların (kâtiplerin) yükseltilmesinde sınav yönteminin benimsendiği görülmüştür. Böylece memuriyete giriş ve terfi yöntemleri de hissi ölçülerin dışında akılcı ve adil bir yapıya kavuşturulmuştur²⁹⁴.

Memurların durumunda meydana gelen bir diğer değişiklikte “tevcihat” usulünün kaldırılmasıdır. Her yılın belirli dönemlerinde memuriyetin kişilere birer yıllığına verilmesi olarak karşımıza çıkan bu sistem, görev süreleri bir yıllık olan memurların görevlerinin inceliklerini ve gereklerini öğrenmeden başka bir makama atanmaları ile

²⁹⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 241-242; Ortaylı, s. 468.

²⁹¹ Akıldız, s. 46.

²⁹² Bülbül, s. 77.

²⁹³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 242.

²⁹⁴ Akıldız, ss. 48-50.

bir alanda uzmanlaşamamasına sebep olmuştur. Bu sistem devletin işleyişi açısından bazı sakıncalar getirmesi sebebiyle 4 Nisan 1838 tarihinde kaldırılmıştır²⁹⁵.

Tanzimat ile birlikte devlet memurlarına sabit maaşın bağlanmasında, mal ve can emniyeti verilmesinde asıl amaç, bürokratlara siyasi otorite karşısında güvenilir bir yaşam ve hizmet olanağının sağlanması olmuştur. Bürokratlara sağlanan bu olanaklar bu dönemde zaman zaman padişah ile bürokrasi arasındaki otoritenin paylaşımı konusunda çeşitli tartışmalara neden olmuştur. Bu dönemde de padişahın otoritesi ve karar alma yetkisi fiilen bürokratlara geçtiği görülmüştür²⁹⁶.

II. Mahmut zamanında başlayan Saray ve Babiâli arasındaki etki ve yetki mücadelesi Tanzimat sonrası dönemde de kendini göstermiştir. II. Mahmut döneminde bürokratların yapmış olduğu çeşitli hatalardan dolayı Babiâli bürokratlarına güveni kalmayan II. Abdülhamid'in bu duruma el koyarak yavaş yavaş devletin işlerini saraya topladığı görülmüştür²⁹⁷.

1880 ve 1890'lar da Tanzimat Devri ile başlayan siyasi farklılaşma ve devlet işlerindeki kapsamcılık II. Abdülhamit devrinde de devam etmiştir. Bu değişimi tümüyle Max Weber, patrimonyal bürokrasiden rasyonel bürokrasiye geçiş olarak değerlendirmiştir²⁹⁸.

19. yüzyılın sonunda İttihat ve Terakki ile birlikte ordu siyaset ve yönetim sahnesinde etkili bir unsur olarak belirmiştir. 20. yüzyılın başlarında egemen otorite İttihat ve Terakki'nin eline geçmiştir. İttihat ve Terakki lider kadrosunun içinde de iki farklı çizgi belirmiştir. Ahmet Rıza, Osmanlı Devleti'nin sorunlarının ancak "güçlü, merkeziyetçi, devletçi ve otoriter bir yönetim anlayışı"yla çözümlenebileceğini düşünürken, Prens Sebahattin "adem-i merkeziyetçi ve teşebbüs-ü şahsi" ile çözüleceği kanaatine varmıştır. Fakat İttihat ve Terakki kadrosunda Ahmet Rıza'nın anlayışını benimseyenler egemen olduğu için merkeziyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimler devletin resmi politikasını oluşturmuştur²⁹⁹.

²⁹⁵ Akyıldız, s. 50.

²⁹⁶ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 242.

²⁹⁷ Akyıldız, ss. 165-173.

²⁹⁸ Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, s. 250.

²⁹⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 37.

Tanzimat ile en genel anlamda Osmanlı idaresine Weber'in modern bürokrasi şemasına³⁰⁰ benzer bir yapının getirildiği görülmüştür. Bu dönemde hukukilik vasfına verilen önem, idaredeki farklılaşma, Mülkiye'nin kurulmasıyla idare uzmanı olan memurların yetiştirilmeye çalışılması, yönetmelik ve ona eşdeğer düzenleyici işlemlerdeki artış, memuriyetin şahsilik unsurunun azaltılması çabaları gibi özellikler dikkati çekmiştir³⁰¹.

2.3.1.4. Cumhuriyet Dönemi Kamu Yönetimi Anlayışı

Cumhuriyet Dönemi'nde de kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi 1980'li yıllara kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışı çizgisinde devam etmiştir³⁰². Bu dönemde Devlet hem iç ve dış çatışmaların ortasında hem de son derece heterojen bir sosyal ortamın içinde doğmuştur. Yeni bir devletin kurulması için müsait sayılamayacak bu koşullar altında Atatürk Türkiye Cumhuriyeti Devletini kurmuştur³⁰³.

Ancak bu ortam içinde İmparatorluktan Cumhuriyet yönetimine geçiş tabîî ki hiç de kolay olmamıştır. Yeni Türkiye'nin toplumsal ve siyasal sisteminin bütün ilke, kurum ve kurallarıyla çöken İmparatorluktan devralınan miras üzerine kurulmuş olması, yönetimde mevcut olan tüm uygulamalar üzerinde değişim ve dönüşümün yaşandığı bir tarihi süreci beraberinde getirmiştir³⁰⁴.

Ülkemizdeki yönetim sisteminin ilk yıllarına genel olarak bakıldığında bütün önemli kararların başkentten alındığı, taşradaki uygulamaların ise merkezden verilen emirler üzerine ve merkezin yakın denetimi altında gerçekleştirildiği görülmüştür. Hiyerarşik yapı içinde ise katı kurallara, usullere ve amirin emirlerine uymanın yeterli olduğu görülmüştür. Bu dönemde performansı ölçmeye, geliştirmeye ve kaliteyi iyileştirmeye, mali kaynakları etkin ve verimli kullanmaya ve bürokrasinin topluma karşı sorumluluğunu yerine getirmesini sağlayacak mekanizmanın oturtulmasına yönelik çalışmaların yapılmadığı görülmektedir. Buradan bu çalışmaların hiç yapılmadığı anlamı çıkarılmamalıdır. Tabîî ki de iyileştirme çalışmaları yapılmıştır. Ancak bu çalışmalarda günlük karşılaşılan sorunların çözümüne odaklanılmış,

³⁰⁰ Bkz., s. 35.

³⁰¹ Mardin, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset*, s. 251.

³⁰² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 38.

³⁰³ Haper, *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, s. 93.

³⁰⁴ Ulvi Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yay., Ankara 2004, s. 114.

örgütlenme, çalışma usulleri ve bunlara ilişkin kuralların gözden geçirilmesi hedeflenmiştir. Fakat bu çalışmalarda öncelik merkezi yönetime verilmiş yerel yönetimler desteklenmemiştir veya çoğu çalışmada bürokrasinin kendi içinde ürettiği raporlar ve analizler olarak kalmıştır³⁰⁵.

2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Bugünkü kapsamı ile kamu yönetimi, klasik sömürgeciliğin sona erdiği ve dünya düzeninin yeni sömürgecilik olarak adlandırılan bir döneme girdiği yıllarda kurulmuştur. Dünyada kamu yönetimi 1945-1980 yılları arasında büyük oranda inceleme konusu olmuştur. Çünkü II. Dünya Savaşı sonrasında Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Örgütü (OECD) üye ülkelerde devlet, toplumsal ve ekonomik refaha hizmet edeceği düşünülen kurum olarak benimsenmiştir³⁰⁶. Bu durum da ulusal kalkınma sürecini taşıyacak olan tek gücün devlet ve devletin yönetimi olarak benimsenmesine sebep olmuştur³⁰⁷.

Fakat zamanla artan nüfus ve bu nüfus grubunun gereksinimleri, fiziksel teknolojideki, toplumsal buluşlardaki ve ideolojik çevredeki gelişmeler karşısında devletin görevlerinde artışlar meydana gelmiştir³⁰⁸. Devletin görevlerinde meydana gelen bu artışlar sonucunda kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve sayıca artması itibariyle yürütülen kamu hizmetlerinin hacmindeki artış, devletin aşırı şekilde büyümesini, “kırtasiyeciliği”, “verimsizliği” ve “hantallığı” beraberinde getirmiştir. Bu dönemde devlete hâkim olan özellikler ise “merkeziyetçi”, “katı hiyerarşi”, “aşırı kurallara bağlılık”, “büyük ve hantal bir bürokrasi”, “artan kamu harcamaları”, devlet ve toplum ilişkilerinde “güven sorunu” olmuştur³⁰⁹. Şekilci bürokratik anlayışı ile kaynak israfına yol açan ve muhafazakâr, içine kapalı yapısı ile yeniliklere de kapalı olan geleneksel yönetim, esnek hiyerarşi ve örgüt yapısı minimal devlet, yatay çevre, yerinden yönetim ilkelerini savunan ve bürokratların yönetilenlere karşı sorumlu olduklarını kabul eden yeni bir yönetim yapısının ortaya çıkmasına sebep olmuştur³¹⁰.

³⁰⁵ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 38.

³⁰⁶ Ergun, s. 24.

³⁰⁷ Güler, s. 3.

³⁰⁸ Ergun ve Polatoğlu, ss. 21-38.

³⁰⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 15.

³¹⁰ Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 37.

İşte yukarıda ifade edilen bu durumlar karşısında 1980’li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyasında kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Böylece geleneksel kamu yönetimi anlayışı teorik ve pratik yönleri ile popülerliğini kaybetmiştir. Onun yerini devletin toplumdaki rolünün, hükümetin, bürokrasinin, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanacağı ve biçimleneceği yeni yönetim paradigması olan post modern yönetim anlayışı almıştır. Post modern yönetim de devleti asli ve klasik görevlerini yerine getiren minimal devlet fonksiyonuna çekerek, daha etkin ve verimli hale getirmek ve vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmek amaçlanmıştır³¹¹. Görülmektedir ki post modern yönetim anlayışı ile yönetim arka plana itilmesi hedeflenmemiş, yönetimde katılımlıkların kırılarık sürekli değışen dünyaya ayak uydurabilmesi amaçlanmıştır³¹².

Ayrıca post modern bakış açısı ile “kamu yönetimi mekanizmasını kamu hizmetlerini ele alma ve sunma biçiminde devletin vatandaşına tek yanlı olarak verdiği bir hizmet olarak değerdendirilmesi yerine, kamu kuruluşlarını özel sektör işletmelerine benzer birer işletme, kamu hizmeti alan vatandaşları da bu işletmenin müşterileri olarak görme “kamu işletmeciliği” (public management) anlayışına doğru gidilmesi” sağlanmıştır³¹³. Ancak post modern kamu yönetimi akımında da homojenlik sağlanamadığından iki ana gruplaşmanın olduğu görülmüştür. Bunlardan birincisi post modern kamu yönetimi anlayışına karamsar olarak bakan gruptur. Bu grup post modern yönetim çevresel felaketler, sınırsız ve kontrol edilemeyen kapitalizm ve diğer beşeri ve doğal felaketlerin habercisi olarak görmüştür. Bu anlayışı benimseyen kişiler çevrelerindeki olup biteni görmelerine rağmen hiçbir çözüm üretmeden kalmayı tercih etmişlerdir. İkinci yaklaşım ise ümitli post modernistler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlar ise post modern kamu yönetimi yaklaşımına olumlu bakış açıları ile siyasi baskılar ile bireyi ve toplumu etkileyen olumsuz gelişmelere karşı çözüm önerileri sunarak diğer anlayışa göre daha aktif faaliyetlerde bulunmuşlardır³¹⁴.

1980’li yıllarda gündeme gelen ve birçok bilim adamı tarafından “işletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci hükümet, yeni kamu işletmeciliği” anlayışı,

³¹¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, ss. 15-17.

³¹² Ateş, s. 404.

³¹³ Saran, s. 17.

³¹⁴ Ateş, ss. 401-402.

performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve önceliklerin kamu alanında da belirlenmesi olarak anılır³¹⁵. Yönetime post modern bakış açısı ile bakıldığında vatandaşlar, yönetim üzerinde baskı oluşturabilecek düzeyde kaliteli hizmet talebinde bulunabilen ve devletin sunduğu hizmetlerden yararlanabilen sivil toplum örgütlerinin birer üyesi konumundaki müşteriler olarak algılanırken, devlet de kendileri için önemli olan bu müşterilerin memnuniyetini sağlamak için kurulmuş bir kurum olarak algılanmıştır³¹⁶.

Özetlemek gerekirse dünyada 50’li ve 60’lı yıllarda sosyal adalet ve refah adına müdahaleci devletler popüler olmuşken, 20. yüzyılın son çeyreğinde yeni sağ ideoloji tarafından devletin varlık gayesi tartışılmaya başlanmıştır. Önceleri toplumsal kalkınmanın öncüsü olarak kabul edilen devlet, bu dönemle birlikte piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak görülmüştür ve kamu yönetimi alanında yeni bir yaklaşım benimsenmiştir. Yeni kamu işletmeciliği olarak da isimlendirilen bu yaklaşım başta İngiltere olmak üzere Avrupa’da ve Avustralya’da ortaya çıkan kapsamlı reformlar sayesinde ve uluslararası kuruluşların desteğiyle birçok gelişmekte olan ülkeye yayılmıştır³¹⁷.

Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi dünya genelinde ivme kazandığı gibi bizim ülkemizde de her zaman gündeme gelen konular arasında yer almaktadır. Ancak yönetimin değişimi toplumsal ve ekonomik sorunların yoğun yaşandığı dönemlerde daha çok gündeme gelmesine karşılık sistemin daha durağanlaştığı dönemlerde diğer konular itibarıyla gündemi daha gerilerden izlemiştir. Ülkemizde yeni yönetim anlayışının ivme kazandığı dönem 1980’li yıllarda başlamıştır. Yeni yönetim anlayışı Sovyetler Birliği’nin dağılması ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasal ve ekonomik sistem değişiklikleri ile uzun süre ülkemizde ve dünyada gündemde kalmıştır³¹⁸.

³¹⁵ Bilgiç, s. 31.

³¹⁶ Eliz Sinem Sahillioğlu, *Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2005, s. 1.

³¹⁷ Hasan Canpolat ve Mehmet Cangir, “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, *Türk İdare Dergisi (TİD)*, S. 446, Mart 2010, ss. 26-29.

³¹⁸ Osman Yılmaz, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, 2001, Erişim Tarihi: 22.02.2010, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> , s. 1.

2.4. KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Kamu yönetimi reformunu tanımlamadan önce ilk olarak genel anlamda reform kelimesinin tanımına bakmak gerekir.

Ejder, reformu ıslahat, yeniden şekillenme, daha iyi hale getirme, bir hususu daha iyi duruma getirme, mevcut yapısal düzen içinde kalarak, siyasal, ekonomik, toplumsal değişiklikler yapmak olarak tanımlamıştır³¹⁹.

Sürgit de reformu, sistemde ki aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme anlamında kullanmıştır³²⁰.

Dinçer ve Yılmaz, reformun diğer bir değişle yeniden yapılanmanın, bir denge durumundan yeni bir denge durumuna sıçramayı, bu sıçrama yapılırken de geçici olarak dengenin bozulmasını gerektiren bir değişim süreci olduğunu belirtmişlerdir³²¹. Bu tanımlar ışığında reform, mevcut olan sistemdeki eksikliklerin giderilmesi için sistemin yeniden şekillenmesi olarak ifade edilebilir.

Yönetimin yeniden yapılandırılması veya başka bir ifade ile idari reform ise farklı tanımları bulunan terimlerden biridir. İdari reform, “idarenin ulusal amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görülmesini sağlayacak çabaların tümü”³²² biçiminde tanımlanmıştır.

İdari reform danışma kurulu tarafından hazırlanan raporda “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin dağılımında, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü biçiminde” tanımlanmıştır³²³.

Tutum ise idari reformu “siyasal ve yönetsel kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin kapsamlı düzenlemeler” olarak tanımlamıştır. Bu tanıma göre siyasal alanda da tıpkı yönetsel alanda olduğu gibi reform ihtiyacının olduğunu

³¹⁹ Ejder, s. 685.

³²⁰ Kenan Sürgit, *Türkiye’de İdari Reformu*, TODAİE Yay., Ankara 1972, s. 7.

³²¹ Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; 1. Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2003, s. 15.

³²² Sürgit, s. 10.

³²³ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ve İlkeleri*, TODAİE Yay., Ankara 1972, s. 7.

görmek doğru bir kanaattir. Çünkü siyasal alanın yönetim alanındaki genel ve temel çalışma politikaları üzerinde hemen hemen her zaman baskın olduğu görülmektedir³²⁴.

Tortop, çeşitli mesleklerde görev alan insanların dünyanın değişimine ve gelişimine ayak uyduramaması sonucunda meslekten beklenen ihtiyaçlara cevap veremeyeceği gibi gelişim ve değişime karşı yönetimin de eskimiş yapısından ve işleyişinden kaynaklanacak sorunların gidermemesi durumunda yönetimin etkin ve verimli işlemeyeceğini belirtmiştir. Bu yüzden dünyanın gelişim ve değişimine karşı yönetimin hem idari yapısında hem de işleyiş mekanizmasında sürekli bir takım değişiklikler yapması gerekmiştir. İşte yönetimde yapılan bu değişiklikleri idari reform olarak tanımlamıştır³²⁵.

2.4.1. Kamu Yönetimi Reformunda İzlenecek Yollar

Tan, “Kamu Yönetimi Reformu” adlı bir panelde yaptığı konuşmada idari reformun dört temel konusu olduğuna dikkat çekmiştir. Bunların birincisi idarede merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımını içeren teşkilatın ve örgütsel yapının yeniden düzenlenmesidir. İkincisi katılımcı ve şeffaf yönetimin sağlanması için idari usullerin düzenlenmesidir. Üçüncüsü kamu personelinin statüsünün başka bir değişle kamu görevlileri rejiminin yeniden düzenlenmesidir. Dördüncüsü idare ile idare edilenler arasındaki anlaşmazlıkların ve uyuşmazlıkların çözümünde yargı dışı alternatif uyuşmazlık çözme yöntemlerinin geliştirilmesidir³²⁶.

Tortop, yönetimde gerekli olan bu değişimler için dünyada uygulanan üç yöntemden bahsetmiştir. Bunların birincisi idari reformu kurumsal olarak halletmektir. Başka bir ifade ile ülkede gerçekleştirilecek idari reformdan sorumlu olan bir kuruluşun olması ve onun sorumluluğunda gerçekleşmesidir. İdarede reformla görevli olan bir kuruluşun mevcut olması, idaredaki aksaklıkları, yönetilenlerin ihtiyaçlarını, yönetimin çevredeki değişikliklere uyum içinde olmasını ve idarede görev alan kişilerin psikolojik olarak idari reform ve değişiklikler lehinde olumlu düşünceler beslemesini sağlayacaktır. Bu tip bir kuruluşun görevini yerine getirmesi için diğer kuruluşlarla ilgili

³²⁴ Bayram Coşkun, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 49.

³²⁵ Nuri Tortop, *Kamu Yönetimi Reformu*, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Paneli, 18 Mart 2004, ss. 18-19.

³²⁶ Turgut Tan, *Kamu Yönetimi Reformu*, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Paneli, 18 Mart 2004, ss. 10-11.

bilgiler edinmek zorunda oluşu, bu kuruluşa daha fazla otoritenin sağlanmasını gerekli kılmaktadır. İkinci olarak zorlayıcı ve dikta ile yönetilen bazı ülkelerde olduğu gibi idari reformda tek yönlü olarak danışmaya ve katılmaya önem vermeden reformun merkezden gerçekleştirilmesidir. İdari reform için seçilecek bu yöntem ile idarede daha kolay değişiklikler yapılması sağlanırken, yönetilenlerin yönetime katılması ve memurların alınacak kararlara iştirak etmesi mümkün olmamaktadır³²⁷. Üçüncü reform yöntemi ise deneysel reform yöntemi olarak ifade edilebilir. Bu reform yöntemine göre reform çalışmasının önce bir bölge veya bir yerde denenmesi gerekir. Reformun denenmesi sonucunda olumlu neticeye ulaşırsa her yerde uygulanmaya başlanır. Deneysel reform yöntemi psikolojik olarak ilgilileri reforma yavaş yavaş hazırlar ve idari yasalar ile uygulama yöntemlerinin birbirinden ayrılamayacağı kanaatini benimsetir. Diğer yöntemlerde olduğu gibi bu yöntemin de sakıncası vardır. Bu reform yöntemi istikrarlı bir yönetim için olması gereken hukuk kurallarının sık sık değişmemesi ve katılığı ilkesini bertaraf edecektir. Çünkü yönetilenler sık değişen yasa ve uygulamaları takip edemeyecekleri için hukuksal açıdan hak ve yükümlülüklerinin farkında olamayacaklardır. İşte bu da vatandaşların hukuksal açıdan korunmasını güçleştirecektir. Ayrıca idari yargının yetki ve şekil kurallarının alt üst olmasına sebep olacak ve yargı denetimini zayıflatacaktır³²⁸.

Tortop bulunduğu bir panelde deneysel reform yöntemini, yapılacak reformların, tartışılarak, görüşülerek ve belirlenen pilot bölgelerde denenerek yapılacak olmasından dolayı demokratik bir yöntem olarak görülebileceğini ifade etmiştir³²⁹. Şayet reformcular amaçlarını kamuoyuna açıklar ve reformun uygulama koşullarını deneysel yöntemlerle saptamaya çalışırlarsa, deneysel yöntemden demokratik yöntem olarak söz edilebilir. Fakat bunun aksi uygulama şekli ile bu yöntem psikolojik bir faaliyet olarak kullanılır ve reformun amaçları açıklanmayarak sadece belirli bir zümrenin karar yetkisini elinde bulundurması için yapılırsa bu yöntem demokratik bir yöntem olarak görülemez³³⁰.

³²⁷ Tortop, *Yönetim Bilimlerinin Temel İlkeleri*, ss. 182-vd.; Tortop, *Kamu Yönetimi Reformu*, ss. 18-19.

³²⁸ Tortop, *Yönetim Bilimlerinin Temel İlkeleri*, ss. 185-186.

³²⁹ Tortop, *Kamu Yönetimi Reformu*, s. 19.

³³⁰ Tortop, *Yönetim Bilimlerinin Temel İlkeleri*, s. 186.

Bu açıklamalar ışığında kamu yönetimi reformu, kamu sektörünün aktif olarak görüldüğü alanda meydana gelen sistem aksaklıklarının ve hatalarının giderilmesi için kendi kendini yeniden sorgulayarak yönetime farklı bir bakış açısı getirilmesidir.

2.4.2. Kamu Yönetimi Reformunu Gerekli Kılan Nedenler

Kamu yönetimi reformu “tüm dünyada iki kutuplu siyasi güç dağılımının ve ideolojik bloklaşmanın sona ermesi ile merkezîyetçi ve kollektivist yapının çökmesi, ekonomik alanda ülkelerde koruma duvarlarını aşan yıkıcı rekabetin hâkim olması, iletişim ve bilgi işlem teknolojileri alanında hızlı ilerlemeler kaydedilmesi” sonucunda gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi reformu “özgürlükçü düşünce alanında bireyin yeniden keşfi olarak değerlendirilebilecek temel hak ve özgürlüklerin öneminin anlaşılmasını ve bireyin kamu otoritesine ve devlet yönetimine bakış açısının değişmesini ve kamu hizmetlerinde kaliteli ve şeffaf bir yapıya karşı istek ve beklentilerin artmasını ve demokratik mekanizmalara işlerlik ve etkinlik kazandırılması yolunda halkın yaygın bir biçimde yönetime katılma taleplerinin gündeme gelmesini” sağladığı görülmüştür³³¹. Gelişen demokratik zihniyet anlayışı ile vatandaşların devlet işleri ile yakından ilgilenmesi, kendilerine en iyi şekilde hizmet sunacak bir örgütün kurulması istemlerini gündeme getirmiştir³³².

Görülmektedir ki kamu yönetimi disiplininde gereken evrim ile dünya düzenindeki değişmeler arasında göz ardı edilemeyecek düzeyde bir paralellik mevcuttur³³³. Yönetimin dinamik bir süreç oluşu, onu değişim ve gelişime zorlarken, bu süreci uyum yeteneği ile geçirip geçirememesi, onun çağdaş bir nitelik taşıyıp taşımadığının kanıtı olması³³⁴, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin yönetim sistemlerini gözden geçirmelerini gerekli kılmıştır. İşte bu yüzden ülke düzeyinde kamu yönetimi reformunu gerekli kılan faktörler incelenirken ilk önce bakmamız gereken husus, o ülkedeki kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerde başarılı olup olmadığıdır. Kamu yönetiminde yürütme organı, birçok faaliyeti yerine getirdiğinden, devletin kamu hizmetlerini sunan en önemli organıdır. Bu yüzden kamu yönetimi sunduğu hizmetler

³³¹ Saran, s. 1.

³³² Tortop, *Yönetim Bilimlerinin Temel İlkeleri*, s. 187.

³³³ Güler, s. 3.

³³⁴ Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *GÜİİBFD*, S. 2, 2003, s. 158.

itibariyle halkın gereksinimlerine verdiği cevaplar onun başarılı olup olmadığının göstergesidir³³⁵.

Ülkemize baktığımızda, bireylerin birlikte yaşamaları sonucunda çeşitli etkileşimlerde bulunmaları ile meydana gelen ve dünya çapında cereyan eden “devletçilik” akımının, Cumhuriyetimizin kuruluş yıllarından başlayarak devletin dayandığı temellerden biri halini almış olması³³⁶, ülkemizde yönetim ve ekonomik alandaki gereksinimlerin birleşik bir alanda gerçekleştirilmesi çabasını uyandırarak devletin üzerine birçok yük yüklemiştir. Bu nedenden dolayı devletin halkı için yapması gereken kamu hizmetlerinden halkın yeteri kadar tatmin olmamasına sebep olmuş ve mevcut kamu yönetim sisteminde devleti çeşitli değişiklikler yapmaya itmiştir. Fakat Türkiye’de kamu kurumu ve kuruluşlarının faaliyetlerinde ve uyguladıkları bütün politikalarda başarısız oldukları kanısına kapılmamak gerekir. Ancak sunulan kamu hizmetinde toplumun çoğunluğunun memnun edilememesi kamu yönetimi birimlerinin genel anlamda başarısız olduğu kanısını vermektedir³³⁷. Bu yüzden yürütülen veya var olan kamu sistemlerinde beliren sorunların saptanarak, yönetimin, sistemi ve öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirecek niteliğe kavuşturulması gerekliliğini gündeme getirmiştir³³⁸.

Aykaç vd. Türk kamu yönetimini bir bütün halinde ele alarak yönetimin yeniden düzenlenmesini gerektiren üç ana konudan bahsetmiştir. Bunların birincisi örgütsel bozukluklar ve yapısal sorunlar, ikincisi yönetim sorununun ana ögesini oluşturan iş görenler, üçüncüsü yer, araç-gereç, yöntem ve bürokratik kültür sorunudur. Bu sorunların çözümlenmesi yolundaki çalışmalar reform başlığı altında toplanmaktadır³³⁹.

2.4.2.1. Türk Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı

Kurumlarda yönetim yapısının nasıl şekilleneceği gerek kurumların gerekse fertlerin esenliği açısından büyük önem arz etmektedir³⁴⁰. Türk kamu yönetimi üzerine almış olduğu kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için çeşitli biçimlerde teşkilatlanmıştır. Yönetimin örgüt (teşkilat) yapısını belirleyen en önemli faktör

³³⁵ Çevik, s. 177.

³³⁶ Ergun, s. 24.

³³⁷ Çevik, ss. 184-185.

³³⁸ Kamu Yönetimi Araştırması Yönetim Kurulu Raporu, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE Yay. No: 238, Ankara 1991, s. 1.

³³⁹ Aykaç, Yayman ve Özer, s. 159.

³⁴⁰ Dimock, s. 59.

yönetimsel faaliyet alanı olduğundan, yönetimsel faaliyet alanı genişledikçe yönetimin örgüt yapısı da genişlemektedir³⁴¹. Türk kamu yönetiminde yönetim alanındaki genişleme “devletçilik” akımının benimsenmesi sonucunda yönetimsel faaliyet alanlarının genişlemesi ile gerçekleşmiştir.

Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısını oluşturan iki sistem mevcuttur. Bunlardan birincisi “merkezi yönetim sistemi”, ikincisi “yerinden yönetim sistemi”dir. Merkezi yönetim sistemi, merkezde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlardan oluşurken, bu sistemin yönetimdeki aksaklıklarını önlemek amacıyla gündeme gelen yetki genişliği kapsamı altında taşrada da vali, kaymakam ve bakanlıkların alt birimleri olan müdürlüklerden oluşmaktadır. Yerinden yönetim sistemi de hizmet yerinden ve yer yerinden yönetim olarak ayrılmıştır³⁴². Çevik, Türkiye’de yapısal açıdan kamu yönetiminin başarısızlığı incelenirken, kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi yapısının ele alınması gerektiği konusunda merkeziyetçi yapıya dikkat çekmiştir³⁴³.

Ülkemizde Çevik’in de ifade ettiği gibi Osmanlı’dan miras kalan aşırı merkeziyetçi yapı, Cumhuriyetin ilk yıllarından 1990’lı yıllara kadar zaman zaman azalsa da yerini yerinden yönetim sistemlerine bırakamamıştır³⁴⁴. Son zamanlarda yapılan yasal düzenlemeler ile merkeziyetçi yapı zayıflatılarak sağlık, bayındırlık, konut, köy hizmetleri vb. kamu hizmetleri yerinden yönetim kuruluşlarından olan il özel idarelerine devredilmiştir³⁴⁵.

Türk kamu yönetimi, yönetimsel yapısı ve personeli ile bir makinenin dişlileri gibi uzmanlaşmış ve farklılaşmış işlemleri yerine getiren, kurumsallaşmasını tamamlamış ve idari kapasitesi yüksek bir sistem görüntüsünün yerine toplumun beklentileri yönünde kurumsallaşamamış, idari kapasitesi düşük ve dişlilerin birbirine çarptığı bir görünüm

³⁴¹ Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 22.

³⁴² Gözler, s. 126; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 71; Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 105.

³⁴³ Çevik, s. 198.

³⁴⁴ Ruşen Keleş, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”, Prof. Dr. Turan Güneş’in Anısına, *SBF Dergisi*, 50(3-4), Haziran- Aralık, ss. 252-254; Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *GÜİİBFD*, 4/2000, ss. 83-86.

³⁴⁵ Çevik, s. 199.

sergilemektedir. Bu durum, sistemin etkin ve verimli çalışması önünde önemli bir engel teşkil etmiş ve sürekli yönetsel yapıda reform ihtiyacının duyulmasını sağlamıştır³⁴⁶.

Kısaca ifade edilmelidir ki ülkeleri kamu yönetimi reformuna iten etkenler arasında, değişen dünya koşulları itibarıyla kamu yönetiminin görevlerini etkin, verimli ve rasyonel bir biçimde sunma gereksinimi, buna karşılık olarak vatandaşlarında kaliteli hizmet talebinde bulunması olarak sayılabilir³⁴⁷. Bunu sağlamanın en ideal yolu da yönetimin örgütsel yapısının, kamu hizmetlerinin sunulması açısından daha etkin ve verimli hale getirilmesi için yerinden yönetim kuruluşlarına daha fazla yetki devredilmesidir. Ayrıca gerek merkezde gerekse yerinden yönetim kuruluşlarında hizmet veren kişilerin hizmetlerinin hakkını verebilecek teknik bilgi ve beceri ile donatılmış olmasıdır.

2.4.2.2. Türk Kamu Yönetiminde İş Görenler

Kamu yönetiminde personel konusunun önemli ve güncel sorunlar arasında sayılmasının sebepleri, kamu harcamalarındaki artış, kamu personelinin sayısının artırılması, bürokrasinin siyasetteki rolü ve etkileme gücünün artması olarak sayılabilir³⁴⁸.

Devletin hayat belirtisi olan kamu personelinin yönetimi reforma sürüklemesi garipsenemeyecek bir gerçektir. Çünkü kamu personeli devletin yürütme aracıdır. Bu yüzden devletin kamu hizmetlerini en iyi biçimde yerine getirmesi için kamuda iş gören konumunda istihdam edeceği kişilerde hangi nitelikleri arayacağı, bu kişileri nasıl seçeceği, aylıklarını hangi esaslara göre belirleyeceği, nasıl çalıştıracağı, nasıl denetleyeceği düzenlenmesi gerekir. Ayrıca kamu personelinin ödevlerinin, yetkilerinin ve sorumluluklarının ne olacağı, nasıl düzenleneceği ve hangi haklara sahip olacağı³⁴⁹ değişen dünyanın gereksinimlerine göre yeniden düzenlenmelidir.

Yönetimde başarının ve gelişmenin sağlanması, yönetimin üst kademelerinde koordinasyonu sağlayacak uygun usullerin varlığına, görevlerin açık olarak tespitine, tanımına, yönetim kademesindeki idareci ve idarecinin etrafındaki ekibin donanımlı

³⁴⁶ Gülise Gökçe, “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları”, (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007, ss. 26-27.

³⁴⁷ Aykaç, Yayman ve Özer, s. 153.

³⁴⁸ M. Kemal Öktem, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *AİD*, 25(2), Haziran 1992, s. 102.

³⁴⁹ Cahit Tutum, “Kamu Personel Sorunu”, *AİD*, 23(3), 1990, ss. 31-32.

olmasına bağlıdır. Kamu yönetimi içindeki mevcut kurumların hepsinin programında daha iyi iş görülmesinin sağlanması ve yönetimin toplu başarısını devamlı olarak artırmak için idarede rol alan her unsuru günün gereklerine göre durmadan geliştirmek lazımdır. Bu gelişimin kilit ismi beşeri unsur olarak görülmüştür. Bu yüzden personel idaresine, ücretlere ve teşvik vasıtalarına, çalışma şartlarına ve terfilere, sadece teşkilatın üst kademelerinde değil orta ve alt kademelerinde de liderlik vasfının geliştirilmesine daha fazla önem verilmesi gerekir. İdarecilere de kabiliyetlerini geliştirmek için yeteri kadar fırsatlar verilmelidir. Ayrıca unutulmamalıdır ki şahsi gelişme ancak devamlı bir özveri ve teşvik sayesinde mümkündür³⁵⁰.

İdari yapılanmanın diğer sorunu olan bürokratik kesimin halka karşı sorumluluğu ve hesap verilebilirliğinin etkin olarak kullanılamamasıdır. Çünkü bürokratlar başka bir ifade ile kamu personelleri mevcut yasalar dolayısıyla görevlerini yerine getirirken halkın etkili denetimi olmaksızın rahat çalışmaktadır. Bu da bürokratların sadece üstlerine ve siyasal yöneticilere karşı sorumluluk duymasını beraberinde getirmektedir³⁵¹.

2.4.2.3. Türk Kamu Yönetiminde İşleyiş Sorunu

İdare yürütmek zorunda olduğu işlem ve eylemlerinde, Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlere uygun olarak kamu politikaları oluşturmak zorundadır. Kamu politikalarının oluşturulduğu bu sistem ile gerçekleştirilen bürokratik işlemlerde halka sunulan hizmetlerin kişisellikten uzak, eşitlik ilkesine dayalı, tarafsız ve yasalara uygun bir şekilde yürütülmesi öngörüldürken, uygulamada maalesef ki bu amaçtan uzaklaşan bir yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır³⁵².

Gökçe'ye göre, kamu yönetim sisteminin işleyişi yönünden aksaklığa neden olabilecek bir diğer sorun da mevzuattaki karmaşık yapıdır. Gökçe mevzuattaki bu karmaşık oluşumun gerek toplum açısından gerekse memurlar açısından işi zorlaştırdığı kanaatine varmıştır. Bunun en önemli sebebinin de idareyi topyekûn içine alacak ve yapacağı işlemleri değişen yapılarda değil de hep aynı formatta gerçekleşmesini sağlayacak bir İdari Usul Kanunu'nun olmayışına bağlamaktadır. İdari Usul Kanunu'nun olmayışı, kamu kurumlarının kendi görev alanı, örgüt kültürü ve

³⁵⁰ Dimock, s. 69-70.

³⁵¹ Çevik, ss. 202-204.

³⁵² Gökçe, s. 33.

yöneticilerinin donanım ve hizmet anlayışına göre farklı usullerin oluşmasına sebebiyet vermiştir. İşte bu durum karşısında toplum değişen ve karmaşık olan bürokratik işlemlerden yakınlara kamu yönetimi sistemini hantal ve verimsiz bulmaktadır³⁵³.

Ayrıca Poggi'nin de ifade ettiği gibi, “devlet, tüm dışlıları arasında eşgüdüm sağlamış çok sayıda görevin hizmetindeki tek bir merkezden gelen bilgiyle harekete geçen ve o merkezce yönetilen bir makine gibi çalışmak zorundadır”. Fakat devletin açık bir sistem olduğu bazı zamanlar unutulmuş ve kamu yönetim sisteminde oluşan sorunlar sadece yönetimin kurumsal ve işlevsel sorunların hakkında yapılan çalışmalar ile giderileceği düşünülmüştür. Hâlbuki kamu yönetiminin aksayan yönlerini bulmak ve yönetimin kurumsal ve işlevsel sorunlarını gidermek için dış çevresinden kaynaklanan sorunların göz ardı edilmemesi gerekir³⁵⁴.

Gerek kurumsal gerek işlevsel gerekse dış çevresi ile gündemde olan kamu yönetimi reform çalışmalarında karşılaşılan temel sorunlardan biri değişimin gerekliliğinden ziyade nasıl bir değişim olması gerektiğidir. Bu sorun ile karşılaşıldığında farklı siyasal programlar öngörülmüştür. Bu programlarda özellikle Amerika'nın örnek alınmasının gerekliliği savunulmaktadır. Ancak Birgül Ayman Güler, değişim konusunda bizim tarihimize bakılması gerektiğini savunmuştur. Amerika'nın siyasal sisteminden ziyade kendi sistemimiz içinde geçmişte yapılan reform hareketleri göz önüne alınarak kamu yönetimi ile ilgili yeni reform hareketlerinin yapılmasının ülkemize fayda sağlayacağı kanaatindedir³⁵⁵.

2.4.3. Türk Kamu Yönetiminde Reform Süreci

Türk tarihine bakıldığında belirli aşamalarda karşımıza çıkan kamu yönetimi reformu, yönetimin iyileştirilmesi hususunda belirli bir anda ve belirli bir alanda yapılan değişiklik ve düzenlemelerden oluşan bir faaliyet değildir. Yönetim reformu yönetenlerin gelişen ve değişen dünya koşullarını dikkate alarak, vatandaşları için daha nitelikli kamu hizmetlerinin üretilmesi ve eskiye nazaran daha geniş kitlelerin bu hizmetlerden yararlandırılması amacına yönelik bir süreç olarak kabul edilmektedir. Yönetimin iyileştirilmesi için yönetimde yapılan reformların gerçek anlamda olması,

³⁵³ Gökçe, s. 35.

³⁵⁴ Gökçe, ss. 10-11; Dımock, s. 71.

³⁵⁵ Birgül Ayman Güler, *Kamu Yönetimi Reformu*, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Paneli, 18 Mart 2004, ss. 25-27.

yönetimin sunduğu hizmet kalitesinin daha nitelikli, düzenli ve devamlı bir hal alması sonucunda meydana gelecektir³⁵⁶.

Kamu yönetiminin ülkemizde bilimsel araştırmalara konu olması geç zamanlarda olmasına karşın yönetim reformu çalışmaları, Osmanlıdan günümüz Türkiye'sine kadar yönetim sisteminde, sürekli bir iyileştirmeye, düzenlemeye, yeniden yapılandırma faaliyetlerine hemen hemen her dönemde devam etmiştir³⁵⁷. Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş sürecine girmesinden beri karşılaşılan güçlüklerin ve görülen aksaklıkların en önemli nedeni yönetimin yapısından veya yöneticilerden kaynaklandığı varsayılmıştır. Bu varsayımlar altında Cumhuriyet öncesindeki dönemde yönetimin iyileştirilmesi “Tanzimat” ile başlamış, “Islahat” ile devam etmiş³⁵⁸ ve Cumhuriyet sonrası dönemde de “İnkılâp” adı altında yapılmıştır³⁵⁹.

Kamu yönetimi reformu, bugünkü anlamı ile modernleşme sürecinin başlaması, devletin yerine getirmesi gereken nitelikli kamu hizmetlerinin giderek artması, bunlardan daha önemlisi, ülkede yaşayan vatandaşların “tebaa” durumundan “vatandaş” durumuna geçmesiyle birlikte³⁶⁰ gelişmeye başladığı söylenebilir³⁶¹. Bunun anlamı şudur, geleneksel yönetim yaklaşımını benimseyen ülkelerde olduğu gibi bizim ülkemizde de ülkede yaşayanlar ve yönetimi elinde tutanlar arasındaki ilişkilerin hukuki bir zemine oturtulmadan yöneticilerin irade ve inisiyatifine bağlı olması durumundan vazgeçilerek, yönetilenlere bir takım hakların tanınması durumuna geçiştir. Yönetilenlerin tebaa konumunu kabul etme sebebi devleti veya yöneticileri kendilerine verilen bir lütuf olarak görmeleridir³⁶². İşte bu fikrin bertaraf edilmesi üzerine, artık devleti kendilerine hizmet etme amacı ile kurulmuş bir kurum olarak görmeleri üzerine, yönetilenlere bir takım hakların tanınması ile tebaa durumundaki yönetilenler artık vatandaş konumuna geçmiştir.

Ülkemizde gerçekleştirilen kamu reformu, dönemler itibarıyla çeşitli adlara bürünmüştür. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi Cumhuriyet öncesindeki dönemde

³⁵⁶ Aykaç, s. 86.

³⁵⁷ Talat Bayraktar, “Türkiye’de İdareyi Geliştirme Çalışmalarının Tarihsel Gelişimi”, (t.y.), Erişim Tarihi: 10.03.2010, <http://www.igb.gov.tr/Forms/pGecmisDonemCalismalari.aspx/>.

³⁵⁸ Aykaç, s. 82.

³⁵⁹ Dinçer ve Yılmaz, s. 12.

³⁶⁰ Ülkelerinde yaşayan insanların “tebaa” durumundan “vatandaş” durumuna geçmesi; yönetilenlerin hak sahibi kişiler olarak kabul edilmesidir. Bkz. Burhan Aykaç, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, *AİD*, 24(2), Haziran 1991, s. 86.

³⁶¹ Aykaç, s. 86.

³⁶² Çevik, s. 19.

yönetimin iyileştirilmesi ilk önce “Tanzimat” adı ile anılmış, daha sonra da “İslahat” adını almıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde de “İnkılâp”, 1960 yılı itibariyle “İdari Reform” adı altında gündeme gelmiştir. 1962 yılları itibariyle bir biri ardına gelen kalkınma planlarında ise “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”³⁶³, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”³⁶⁴ kavramları kullanılmıştır. Günümüzde ise demokratikleşme, küreselleşme ve yerelleşme başlıkları altında ele alınmaktadır.

Cumhuriyet’e kadar olan dönem içinde yapılan reformlarda dikkati çeken nokta, yönetimde reform çalışmalarının bir bütün olarak kimi zaman yapılmak istenmesine karşın genelde yapılmaması, sadece göz önündeki sorunlara pratik çözümler üretmek amacı ile hazırlanmasıdır. Ayrıca yöneticilerin veya bürokratların yaptıkları reformlarda halkın taleplerinden ziyade, İmparatorluğun kurtarılması hedef alınmıştır³⁶⁵.

Ayrıca Osmanlı yönetim yapısının geleneksel devlet yapısından kurtulup, modern devlet yapısına geçişi, modernleşme sürecinin dayandığı sanayileşme, milliyetçilik ve şehirleşme süreci ile gerçekleşmediği görülmüştür. Osmanlı modernleşmeyi daha çok Batı’dan geri kalmamak ve onlara yetişmek mantığı ile gerçekleştirmiştir. Diğer dikkat çeken nokta da Batılı ülkelerde modernleşme halkın baş kaldırışı ile gerçekleşmişken, Osmanlı’da yönetici seçkinlerin idealleri vasıtasıyla gerçekleşmiştir³⁶⁶. İşte bu nedenden dolayı Osmanlı İmparatorluğu yapılan reformlar ile kurtarılamamış ve çöküş sürecine girmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu’nu takiben kurulan Cumhuriyet yönetiminin ilk yıllarında yapılan yeniliklerde ise genellikle kuruluş sürecinde gerçekleştirildiğinden yönetimin yeniden yapılandırılmasından ziyade, yönetimin kurulması amaçlanmıştır. Bu yüzden Cumhuriyetin ilk yıllarında kayda değer bir yeniden yapılanma çalışmasına rastlanmamaktadır³⁶⁷. Ülkemizde çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte kamu yönetimi anlayışımızda önemli değişiklikler görülmüştür. Dış dünyada hızla değişen bir

³⁶³ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963-1967, s. 79; II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972, s. 623; III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, s. 915; IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1977-1983, s. 296; V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, s. 173; Erişim Tarihi: 09.03.2010, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan>.

³⁶⁴ V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, s. 173; VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, s. 325; VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, s. 190, Erişim Tarihi: 09.03.2010, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan>.

³⁶⁵ Haktankaçmaz, s. 79.

³⁶⁶ Çevik, ss. 49-vd.

³⁶⁷ Saran, s. 145.

toplum yapısı, halk yığınlarının giderek artan ekonomik istemleri ve siyasal değişim ile ortaya çıkan artan ölçekte yönetime katılma istemlerinin karşılanması ve diğer taraftan değişen toplum düzenlerine ayak uydurabilmesi için kamu yönetiminde reform çalışmaları yapılmıştır. Ülkemiz kamu yönetim sisteminin değişen bu dünya koşullarına hemen ayak uydurabildiğini söylemek yanlıştır³⁶⁸.

Görmekteyiz ki, ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu geçmişte Cumhuriyet sonrası yapılan çalışmaları maddeler halinde sıralayalım:

- 1930’lu yıllarda yapılan çalışmalar,
- 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Öğretim Görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması” konulu rapor,
- 1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker’in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor,
- 1951 yılında Maliye Bakanlığı’na sunulan “Martin ve Cush Raporu” Barker Raporu ile personel sisteminde görülen aksaklıkların giderilmesi için Devlet Personel Dairesi’nin kurulmasının gerekliliğine değinilmesi,
- 1952 yılında Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından 1958 yılında hazırlanan “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor”,
- 1960 sonrası Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başkanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP),
- 1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamunun yeniden yapılanması konusunda öneriler,
- 1972 yılında yapılan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” adlı rapor ve 1980’li yılların başlarında gerçekleştirilen araştırmalar ve uygulamalar,

³⁶⁸ Turgay Ergun, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, *AİD*, 24(4), Aralık 1991, s. 11.

- VI. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez Avrupa Birliği (AB) uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi,
- VIII. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002’de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı,
- Ayrıca son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda ülkemizin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar³⁶⁹,
- 2006 yılında VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndaki değerlendirmelerin özetlendiği ve e-devlet kapsamında e- Dönüşüm Türkiye Projesi’nin gerçekleştirilmesine dair çalışmaların yapılması,
- 2007 yılında ülkenin mevcut durumunun değerlendirilmesinin yapıldığı ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde gerçekleştirilen reformların ele alındığı Dokuzuncu Kalkınma Planı yapılmıştır³⁷⁰.

Yönetimde reform çalışmaları II. Dünya Savaşı sonrasında yaygın olarak düşünülen kanaatin aksine yalnız gelişmekte olan ülkelerin değil tüm dünya ülkelerinin ilgisini toplayan bir hal almıştır³⁷¹. Ülkemizde bu çalışmalara “Neumark Raporu” ile başlandığı gözükmemektedir. Bu raporu takiben görülmektedir ki yönetimin iyileştirilmesi adına birçok rapor hazırlanarak yönetime sunulmuştur. Bu raporlar incelendiğinde temel aldığı konular arasında devlet personelinin aksayan yönlerinin belirtildiği ve bu aksaklıkların nasıl giderilmesi gerektiğine dair çözümler üretilmeye çalışıldığı görülmüştür³⁷².

1952 yılında TODAİE’nün, 1960 yılında ise planlı döneme geçilmesi ile birlikte reform hareketlerinde DPT’nin kurulması ile kalkınmanın belli amaç ve hedeflere doğru planlı olarak yürütülmesi açısından belirleyici roller bu kuruluşlar tarafından

³⁶⁹ Dinçer ve Yılmaz, ss. 12-13.

³⁷⁰ Haktankaçmaz, ss. 123-vd.

³⁷¹ Aykaç, Yayman ve Özer, s. 154.

³⁷² Saran, s. 146.

üstlenilmiştir. DPT'nin planlı çalışmalarını takiben ülkenin kalkınma hedefleri ortaya konmuş ve bu hedefleri gerçekleştirecek bir örgütlenmeye gidilmiştir. Çünkü bundan önce yapılan irili ufaklı çalışmalar, değişen dünya koşullarıyla oluşan toplumsal ve ekonomik yapıda sadece belli aşamalarda uyum sağlanabilmiştir. İşte bu yüzden genel bir çalışmaya zemin hazırlamak üzere DPT öncülüğünde 1961 yılında İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor Hazırlanmıştır. Bu rapor, kamu yönetim sisteminde bütünlüğü sağlamak açısından ele alınan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporuna ön ayak olmuştur³⁷³. DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan MEHTAP Projesi, genel yönetim merkez örgütünün, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Cumhurbaşkanlık, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Güvenlik Birimleri, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç olmak üzere, aksayan yönlerinin düzeltilmesi için çeşitli öneriler getirmiştir³⁷⁴. 1960'lı yıllarda ve bu yılları takip eden yıllarda ciddi reform çalışmaları yapılmış fakat uygulamaya yeterli düzeyde aktarılamamıştır³⁷⁵.

1970 sonrası dönemde devlete yüklenen misyon ve rol çok önemlidir. 1970 öncesi dönemde devlete yüklenen sosyal devlet uygulamaları ile gündemde olan müdahaleci devlet anlayışı yerini 1970 sonrası dönemde devleti küçültme politikalarına bırakmıştır³⁷⁶. DPT tarafından 1988 yılında TODAİE'nden istenen KAYA Raporu “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek” amacı ile gerçekleştirilmiştir³⁷⁷.

³⁷³ Ergun, s. 11.

³⁷⁴ Haktankaçmaz, s. 95.

³⁷⁵ Hüseyin Gül ve Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007, s. 64; Eryılmaz, s. 38.

³⁷⁶ Yayman, s. 260.

³⁷⁷ Kamu Yönetimi Araştırması Yönetim Kurulu Raporu, s. 4.

Küreselleşme, sanayi şartları dolayısıyla gündeme gelen modernizmin hakim olduğu dönemin bitmesi ile kamu yönetimi alanının yeni boyutlar kazanmasına, bilgi çağı yönetim anlayışının doğmasına sebep olan bir dönem olarak görülmüştür. Fakat modernleşme ve küreselleşme dönemlerinin birbirinden kesin hatlarla ayrıldığını söylemek mümkün olmamıştır³⁷⁸. 1980’li yılların başında ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal içerikli değişim dalgası bütün dünya devletlerini etkileyerek, gözleri kamu yönetimi alnına çekmiştir³⁷⁹. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütler, 1980 sonrası yönetimin yeniden yapılandırılması amacı ile yapısal uyarlama politikaları kapsamında yönetimde oluşan mevcut durumun iyileştirilmesini ve sistemin işlerliğinin kazandırılmasını hedeflememiştir. Bu dönemde yönetim sistemini bütüncül şekilde ele alıp köklü değişiklikler yapılmasını amaçlayan bir süreç başlatılmıştır³⁸⁰. Fakat Türkiye bu sürece 1990’lı yıllarda girmiştir.

2000’li yılların başında Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) adına yapılan “Devlet Reformu” isimli bir sürü inceleme ile 2002 yılında Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından düzenlenen “Kamu Reformu Araştırması” isimli çalışmalarının iktidarın kamu yönetiminde reforma gitmesi için bir çeşit esin kaynağı oluşturduğu açıktır. Bu çalışmalar ile ülkenin içinde bulunduğu durumun adeta fotoğrafı çekilerek mevcut durumun pek iç açıcı olmadığı belirtilmiş ve yönetimdeki reform ihtiyacından bahsedilmiştir³⁸¹.

3 Kasım 2002 seçimleri ile büyük bir sayısal çoğunlukla iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin parti programında ve hükümetin acil eylem planında yönetim reformu kapsamında birçok şeyin yapılacağı vaatleri yer almıştır. Şimdiki mevcut iktidar partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi Türkiye’nin mevcut idari reform sistemi içinde devam eden Ahmet Rıza Bey’in merkeziyetçi ve üniter modeli çerçevesinde yürütülen çalışmaların aksine Prens Sebahattin’in âdemi-merkeziyetçi ve teşebbüsü şahsici görüşler etrafında yeniden düzenlemelere gittiği görülmüştür. Sistemi uzun zamandır tehdit eden bürokrasi-siyaset dengesini yeniden düzenlemek istemiş ve seçilmiş-atanmış sorununu tekrar gündeme taşımıştır. İktidar partisinin devlet reformu

³⁷⁸ Saran, s. 143.

³⁷⁹ Yayman, s. 271.

³⁸⁰ Aykaç, vd. s. 156.

³⁸¹ Yayman, s. 289.

kapsamı ile yönetimde köklü değişiklikler yapmayı hedeflediği görülmüştür. Yayman, iktidarın yürüttüğü bu çalışmalarda yöntemsel olmak üzere birçok hukuksal sorunla ve eksiklikle karşı karşıya olduğu izlenimindedir. İşte iktidar partisinin “kamu yönetiminde yeniden yapılandırma” kavramı altında yürüttüğü aslında bir devlet reformu görüntüsündeki reform çalışmalarını Yayman maddeler halinde sıralamıştır. Bunlar³⁸²:

- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
- İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu
- Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı
- KİT Yasa Tasarısı
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu
- Üst Kurullar Yasa Tasarısı
- İdari Usul Yasa Tasarısı
- Bilgi Edinme Yasa Tasarısı
- Sosyal Güvenlik Kurumları Yasa Tasarısıdır.

21. yüzyılda kamu yönetimi alanında iyi işlemeyen, pahalı kamu hizmeti sunan, hantal ve yozlaşmış bir kamu yönetiminden, iyi işleyen, daha etkili, daha verimli, daha hızlı ve daha ucuz kamu hizmeti sunan bir kamu yönetimine geçişin “Kamu Yönetiminin Küçültülmesi” adı ile gündeme geldiği görülmektedir³⁸³. Devletin bu değişim rolü özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir³⁸⁴.

Günümüzde gündemde olan kamu yönetimi reformu merkezi devleti köklü bir biçimde değişikliğe uğratarak, merkezi yönetimin hiyerarşisinde yer alan birçok görevi ve hizmeti ya özerk üst kurullara ya da yerel yönetim kuruluşlarına devrettiği görülmektedir³⁸⁵. Yayman bu durumu “merkezi yönetimin kürek çekmekten kurtarılarak dümen tutar hale getirilmesi” olarak tanımlamıştır³⁸⁶.

³⁸² Yayman, ss. 290-291.

³⁸³ Burhan Aykaç, “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *GÜİİBFD*, Özel Sayı, 2002, s. 15.

³⁸⁴ T. C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1; Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T. C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 2003, s. 27.

³⁸⁵ Faruk Ataay, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması; Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Basım Yayım, Ankara 2007, s. 19.

³⁸⁶ Yayman, s. 5.

2.4.4. Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktörler

Kamu yönetimi reformu yönetimde mevcut olan bir durumdan diğer bir duruma geçilmesi olarak tanımlanırken, bu geçiş sürecinde geçici olarak dengenin bozulduğu görülmüştür. Fakat yönetim reformuna karşı gelen bazı etmenler yönetimin dengesini geçici olarak bozmaktan ziyade yönetimdeki işleyişi aksatarak, reformların önünde büyük engeller teşkil etmektedir. Bu yüzden Tanzimat ile başlayan hala günümüzde de sürdürülen kamu yönetimi yeniden yapılanma çalışmalarının istenilen ve hedeflenen başarılarına ulaşamaması çok çeşitli nedenlere bağlanmıştır. Bu nedenler arasında reform çalışmalarının bir bütün halinde yapılmaması, reformun yabancılar tarafından hazırlanan uzman raporlar eşliğinde ve yabancı ülkelerin taklidi şeklinde yapılması, siyasi kararlılık ve arzu eksikliği, belirli reform stratejilerinin olmaması, yapılan reformları uygulama ve izleme eksikliği, reformlarda zorlayıcı yönetimin benimsenmiş olması, lider eksikliği ve yapısal işlevsizlik olarak sıralanabilir³⁸⁷.

Aktan, dünyada değişim rüzgârları hiç durmaksızın eserken Türkiye'nin bir türlü bu değişim rüzgârları içine giremeyişi, değişime karşı direnen birçok kesim ve faktöre bağlamaktadır. Bu kesim ve faktörlere kısaca bakmak gerekirse ilk olarak yönetimdeki mevcut kurulu düzen başka bir ifade ile “statüko” gelmektedir. İkinci olarak çıkar ve baskı grupları gelmektedir. Bu gruplar genelde kendi özel çıkarlarına uygun olan reformları destekler diğerlerine karşı ise direnişe geçer. Üçüncü olarak hali vakti iyi olan vatandaşlar ile statükoda gelir, makam ve prestij sahibi olan çalışanlardan oluşan hoşnutlar grubu yer alır. Dördüncü olarak eğitim ve kültür seviyesindeki düşüklük ve onu takiben kişilerin bilimsel ve mantıksal bir açıklama olmaksızın kendi çevrelerindeki tabuların köleleri olmaları yer alır. Beşinci olarak çeşitli sendikalar, askeri bürokrasi, medya ve sadece oy maksimizasyonu gayreti içinde olan politikacılar yer alır. Altıncı olarak ise değişime karşı duyulan kıskançlık ve anlaşmazlık ile birlikte değişimi yararsız ve önemsiz görme problemleri yer alır³⁸⁸.

Saran, kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi hedeflenen reformların uygulanışını zorlaştıran faktörleri daha toplu bir bakış açısı ile üç başlık altında toplamıştır. Bunların

³⁸⁷ Haktankaçmaz, s. 161.

³⁸⁸ Coşkun Can Aktan, “Değişim Önündeki Engeller”, (t.y.), Erişim Tarihi 01.11.2010 <http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/degisim-engeller.htm>, ss. 2-4

birincisi toplumsal yapıdan ve toplumsal değer yargılarından kaynaklanan sorunlar, ikincisi siyasal kültürden ve siyasal sisteminin genel yapısından kaynaklanan sorunlar, üçüncüsü ise yönetim kültüründen ve kamu yönetiminin genel yapısından kaynaklanan sorunlardır. Bu sorunların temel nedenlerinden biri yönetimde yapılan yeniliklere karşı alışlagelmiş sistemlerden vazgeçilememesidir³⁸⁹.

2.4.4.1. Türk Toplumsal Yapısından ve Toplumsal Değer Yargılarından Kaynaklanan Sorunlar

Türkiye'deki toplumsal yapının temel kurum ve dayanağını dil, kültür, etnik yapı, aile yapısı, nüfus, gelenekler, inanışlar, değer yargıları vb. olgular oluşturmaktadır. Toplumsal yapının dayandığı bu temel unsurların siyasal, ekonomik ve kültürel alanların biçimlenmesinde olduğu gibi kamu yönetiminin biçimlenmesinde de etkili roller üstlendiği görülmüştür³⁹⁰.

Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen sanayileşme, kentleşme ve demokratikleşme ile birlikte toplumsal yapının temelinde yer alan ataerkil aile yapısı ve buna dayanan otoriter kültür değerleri, teslimiyetçi, toptancı ve himayeci eğilimlerin, bireyselleşme ve kişisel özgürlük yönünde değişim gösterememesi, idari reform için hedeflenen sonuçlara sağlıklı bir şekilde ulaşılmasının önündeki büyük engellerden biridir³⁹¹.

İlaveten belirtilmelidir ki her toplumda mevcut olan belirli muhafazakâr ve aşırı milliyetçi çevreler değişime genelde şüphecilikle yaklaşmakta, bu şüpheli tavırlarını da bazen pasif tavırlar bazen de aktif dirençli tavırlar sergileyerek göstermektedir. Muhafazakâr ve aşırı milliyetçi kesimin göstermiş olduğu bu tavırlar değişimin önündeki engellerden birini oluşturmaktadır³⁹².

2.4.4.2. Türk Siyasal Kültürden Kaynaklanan Sorunlar

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanma çalışmalarını zorlaştıran diğer bir faktör olarak görülen siyasal kültür, bir toplumun siyasal iktidar sistemini meşrulaştırmaya yardım eden normların, değerlerin ve sembollerin bütünüdür³⁹³. Siyasal sistemlerde demokrasiyi yaşatabilme yetenekleri büyük ölçüde siyasal kültüre

³⁸⁹ Saran, ss. 238-264.

³⁹⁰ Gordon Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akınhay ve Derya Kömürcü), Bilim ve Sanat Yay., Ankara 1999, s. 805.

³⁹¹ Saran, ss. 240-243.

³⁹² Aktan, s. 2.

³⁹³ Marshall, s. 664.

bağlı kalmıştır³⁹⁴. Daha açık bir ifade ile demokrasinin bir siyasal rejim olarak işlemlerini kolaylaştıran veya zorlaştıran temel özellikler gerek seçkinlerin gerekse kitlenin siyasal sistemin temel kurum, yapı ve süreçlerine yönelimleri ve siyasal süreçler içinde birbirlerine karşı olan tavır, tutum, beklenti ve davranışlarının örüntüsüdür³⁹⁵.

Bir toplumda etkili olan siyasal kültürün toplumsal yapının temelleri ile bağdaştığını düşünerek ifade edilebilir ki toplumsal yapılarında muhafazakârlık ve aşırı milliyetçilik bulunan toplumların siyasal kültürlerinde de bu yapının temelini oluşturan bir takım gruplara rastlamak mümkündür. Bunun yanı sıra dünyadaki sosyalist ve komünistler özellikle piyasa ekonomisi değişimlerin önündeki engel gruplarını oluşturur. Ayrıca eski devletçilik anlayışına sahip devletçi sosyal demokratlar da dünyadaki değişim trendine karşı olmayı sürdüren siyasal kültür içindeki bir diğer gruptur³⁹⁶.

Türk kamu yönetimi çok partili yaşama geçtiği 1950’li yıllardan günümüze kadar üç kez askeri müdahaleler ile doğrudan kesintiye uğratılmıştır. Ayrıca 1970’li yılların başından beri Türkiye kısa dönemli koalisyon hükümetlerine tanıklık etmiştir. 1983-1989 arasını tek parti hükümeti ile geçirilse de 2002 Kasım seçimlerine kadar yine koalisyon hükümetlerine yönetim devredilmiştir. Bu yüzden ülkede siyasal bütünlük sağlanamamıştır. Ayrıca ülkemizde var olan ideolojik uyumsuzluklar iktidara gelen hükümetlerin, kendilerinden önceki hükümetlerin oluşturdıkları ve uyguladıkları kamu politikalarını uygulamaya devam etmemelerine ve sil baştan kendi ideolojilerine göre bir yapı oluşturmaya çalışmalarına neden olmuştur³⁹⁷.

Türk siyasal sisteminin genel yapısına bakıldığında kamu düzeninin bireyin ve toplumun üzerinde tartışılmazlığı ve dokunulmazlığı olan bir yapı olarak benimsendiği görülmüştür. Ayrıca Anayasa ve Kanunlar çerçevesinde devletin görevleri, temel hak ve ödevleri, devlet organlarının oluşumu, örgütlenme ve istihdam ilkeleri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi konular esnekliği ve değişimi kabul edilmeyen

³⁹⁴ Abdullah Özkan, “Türkiye’nin Siyaset Kültürü ve Demokrasi”, (t.y.), Erişim Tarihi: 29.06.2010, <http://www.tumgazeteler.com/?a=1041600>.

³⁹⁵ Ersin Kalaycıoğlu, “Türkiye’de Demokrasi’nin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu”, (t.y.), Erişim Tarihi: 29.06.2010, http://research.sabanciuniv.edu/8882/1/T%C3%BCrkiyede_Demokrasinin_Peki%C5%9Fmesi_Ozbudun_Armagan.doc.

³⁹⁶ Aktan, s. 2.

³⁹⁷ Çevik, s. 189.

normlara bağlanmıştır. Bu nedenlerden dolayı gerek devletin örgütsel yapısı, gerekse kamu hizmetleri konusunda şeffaflığın sağlanması mümkün olmamıştır³⁹⁸. Ayrıca kamu reformu konusunda bir önceki paragrafta da belirtildiği üzere siyasette tek başlılığın olmaması nedeniyle siyasal kararlılığın ve sorumluluğun uzun süre belirlenememesi³⁹⁹ kamu yönetim reformu altında yapılacak yeniliklerin önünde adeta bir set gibi yer almıştır.

Heper “siyasal kültüre dinamik bir perspektiften bakıldığında, siyasal kültürün ülkede yaşanan sıkıntıların temel nedeni olmaktan çok, mevcut durumun daha da olumsuzlaşmasına yardım eden bir etken olduğu” kanaatindedir. Bunun sebebinin de siyasal kültürün çevresinden bağımsız bir boşluk içinde oluşamamasına bağlamaktadır. Türkiye açısından bakıldığında ise siyasal kültürün, Türkiye’nin siyasal sorunlarını ağırlaştıran bir öge olarak görülebileceği, fakat ülkenin gelişiminin önünde tek başına bir engel teşkil edemeyeceği kanaatindedir⁴⁰⁰.

Yeniden yapılanma sürecinde öncülük yapmak siyasal kuruma aittir. Siyasal kurum kapsamında sadece iktidar partisi görülmemelidir. Toplumun ve gelecek nesillerin ortak çıkarları düşünüldüğünde, reformun yapım sürecindeki ve sonucundaki risk ve maliyetlerin gerek iktidar ile gerekse muhalefet ile siyaset kurumunun bir bütün olup sosyal sorumluluğunu yerine getirmesi gerekir. Ancak bütün değişim çabalarında olduğu gibi kamu yönetimi reformunda da unutulmamalıdır ki zamanında ve yerinde yapılması gereken bu süreç, sancılı boyutları olan ve uzun vadeli bakış açısı ile sürekli destek verilmesi gereken bir süreçtir. Ülkemiz yeniden yapılanma sürecine siyasi kurumların öncülüğü koalisyon hükümetleri nedeniyle sekteye uğramıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gereken zamanlar olan 1970’lerin başı ve 1990’lı yıllarda siyasal sistemdeki koalisyon yapıları, ülkenin reform ihtiyaçlarını karşılamak yerine kısır çekişmeler ve ekonomik sıkıntılarla boğulmuştur. Bu yüzden ülkemizde kamu yönetimi reformu dünya devletlerinin gerisinde kalmıştır. Dünyadaki uygulamalar yönetimde gerçekleştirilmesi gereken reformların, belirli kararlılık ve işbirliği ile yapılması gerektiğine işaret etmiştir⁴⁰¹.

³⁹⁸ Saran, s. 247.

³⁹⁹ Çevik, ss. 188-vd.; Haktankaçmaz, s. 164.

⁴⁰⁰ Metin Heper, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, (2. Baskı), Doğubay Yay., s. 20.

⁴⁰¹ Dinçer ve Yılmaz, ss. 14-15; Çevik, ss. 188-190.

Türk siyasal yapısı içinde yer alan diğer bir sorun da atanmış ve seçilmiş bürokratlar arasındaki çatışmadan kaynaklanmıştır. Demokratik yönetime sahip olan ülkelere bakıldığında kamu politikalarının formüle edilmesi ve uygulanmasında yönetsel bürokrasi siyasal seçkinlere bir şekilde muhtaçtır. Başka bir ifade ile seçilmişler atanmışlara göre bir üstünlük sergilemektedir. Bu durum siyasal seçilmişlere yönetsel bürokratlar üzerinde güçlü bir kontrol yetkisi tanımıştır⁴⁰². Bunun sisteme kısa vadede yansısı yönetsel bürokratik kesimin ve özellikle üst düzey yöneticilerin patrimonial bir şekilde yönetim sisteminde istihdam edilmiş olmalarıdır. Uzun vadedeki yansısı ise ülkemizde yaşanan siyasal istikrarsızlığın neticesinde değişen yönetimlerin yapmak istedikleri reform çalışmaları üzerinde bir önceki yönetimin savunucusu olan üst düzey bürokratların ülke yararını bir kenara bırakıp sadece siyasal bakış açısı ile bu çalışmaların önüne çeşitli engeller getirmeleridir.

2.4.4.3. Türk Yönetim Kültürünün Genel Yapısından Kaynaklanan Sorunlar

Kamu reformunu zorlaştıran bir diğer faktör de, Türk kamu yönetimin vazgeçemediği örgütsel kültürüdür. Örgüt kültürü, biçimsel bir örgütlenme içindeki toplumsal ilişkileri karakterize eden değer, norm ve eylem modellerinden oluşmaktadır⁴⁰³. Örgüt kültürünün bir parçası olarak düşünülen bürokratik kültür ise bir ülkede görev alan bürokratların içerik olarak birbirine benzer kamusal, siyasal ve yönetsel koşullar içinde nesnelere, durumlara ve kişilere yönelik oluşturdukları ortak anlam örüntüleridir⁴⁰⁴. Türk kamu yönetiminin yönetim kültürü başka bir ifade ile örgütsel kültürü, Osmanlı'dan miras aldığı merkeziyetçi geleneğe, bürokratik kültüre ve personel sistemine büyük ölçüde bağımlıdır. Bu nedenden dolayı kamu yönetim reformu ile gündeme gelen stratejik yönetim anlayışının gerektirdiği vizyon, misyon, strateji ve aksiyon boyutlarını reformun gerektirdiği seviyeye taşıyamamıştır⁴⁰⁵.

Türk kamu yönetiminde yönetim kültürü alanında dikkati çeken öğeler yönetimin merkeziyetçi ve katı hiyerarşik bir yapı benimsemiş olmasıdır. Benimsenen katı hiyerarşik yapı da beraberinde hiyerarşik önceliklere dayalı bir bürokratik yapılanmanın oluşmasına sebebiyet vermiştir. Kamu yönetiminde benimsenen bu yapı nedeniyle

⁴⁰² Çevik, s. 197.

⁴⁰³ Marshall, s. 563.

⁴⁰⁴ Şükrü Özen, *Bürokratik Kültür I; Yönetsel Değerlerin Toplumsal Temelleri*, TODAİE Yayın No: 272, Ankara 1996, s. 9.

⁴⁰⁵ Saran, ss. 249-264.

katılımcı ve demokratik yönetimin gerektirdiği niteliklere sahip liderlik yapısının gelişimi engellenmiştir. Bu yüzden sunulacak olan kamu hizmetlerinde merkezi otorite ve disiplinin temel alındığı merkezi planlama, biçimsel kurallara bağlılık ve komuta birliğini beraberinde getirmiş ve reformlar karşısında engel teşkil etmiştir. Ayrıca belirtmekte yarar vardır ki kurum çalışanları arasında oluşan katı astlık-üstlük ilişkileri sayesinde oluşan iletişimsizliğin⁴⁰⁶ yanı sıra astların sundukları kamu hizmetlerini kamu yararı amacıyla değil de üstlerine karşı duydukları sorumluluk gereği sundukları görülmüştür⁴⁰⁷.

2.5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPILAN REFORMLARA GENEL BİR BAKIŞ

Devletler, toplumların küresel sistemle etkileşimleri itibariyle ortaya çıkan değişim ve dönüşümden olumsuz şekilde etkilenmelerini önlemek ve vatandaşlarının devlete güvenini sağlamak için etkili ve verimli bir şekilde işleyen kamu yönetimi sistemlerine ihtiyaç duymaktadır. Küreselleşme olgusu altında görülmektedir ki bütün dünya devletlerinde bir çeşit değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Gelişmiş ülkeler bu değişim ve dönüşüm sürecini modern yönetim kapasiteleri güçlü olduğundan fazla bir zarar görmeden atlatırken, gelişmekte olan ülkelerdeki yönetim kapasiteleri çok güçlü olmadığından bu süreci gelişmiş ülkeler gibi pek de kolay geçirememiştir. Bunun başlıca sebeplerinden biri bu ülkelerde mevcut olan kamu yönetimi sisteminin etkin ve verimli bir şekilde yönetilemiyor olmasıdır⁴⁰⁸.

Türkiye'ye bakıldığında kamu yönetimi, örgüt yapısı, personel sayısı ve bütçesi itibariyle gittikçe büyüyen ve karmaşık sistem haline gelen bir yapıya sahiptir ve hala yüzyıllar önceki yönetim ve örgütlenme teknolojilerinden vazgeçemeyen bir bürokratik sistem görünümündedir⁴⁰⁹. Bu yüzden ülkemizde reform başlığı altında yapılan çalışmalarda görülmektedir ki yönetsel reform çabaları 150 yılı aşkın bir geçmişe sahiptir. Bu süreç içinde Tanzimat, Islahat, İnkılâp, İdarede Reform, İdarenin Rasyonalizasyonu, İdarenin Reorganizasyonu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi,

⁴⁰⁶ Saran, ss. 253-260.

⁴⁰⁷ Çevik, s. 201.

⁴⁰⁸ Gökçe, ss. 8-9.

⁴⁰⁹ Ahmet Hamdi Aydın, *Türk Kamu Yönetimi; Sistem-Niteliği-Örgüt-Sorunları*, (Genişletilmiş 3. Baskı), Seçkin Yay., Ankara 2009, s. 25.

Kırtasiyeciliğin Önlenmesi, Bürokrasinin Azaltılması, Yönetimin İyileştirilmesi gibi çeşitli kavramlar başlığı altında yapılmıştır⁴¹⁰. Yapılan bu reformlar kamu yönetiminde şekli bazı değişiklikler yapmış, fakat yönetim reformunun toplumun kültürel ve örgütsel değişim sürecine bağlı olarak ele alınması göz ardı edilmiştir. Bu nedenle yönetimin iyileştirilmesi çabaları tesadüflere bağlı olarak kısa dönemde olumlu sanılan çözüm ve çareler göstermesine rağmen uzun dönemde iyileştirme çabalarına hiçbir sonuç vermemiştir⁴¹¹. Ergun, yönetimin değişen toplumsal koşullara hemen ayak uyduramamasının sebepleri arasında siyasal, yönetsel yöntemlerin yanında, kamu yönetiminin bilimsel araştırmalar yoluyla gözden geçirilmeyerek yapılan reformlardan kaynaklandığı görüşündedir. Şayet yönetim reformlarında baştan beri yönetim alanında yapılacak olan bilimsel araştırmaların bulgularına dayanılarak, yönetimde değişimin yapılması yoluna gidilseydi, yapılan reform çalışmalarının daha etkin ve verimli olduğu görülecekti⁴¹².

Ayrıca kamu yönetimi reformunun ülkemizde uygulanmasını “bitmeyen senfoniye” dönüştüren, değişen dünya düzenine uyum sağlamak ve halkın gereksinimlerini daha iyi karşılamak için mevcut sistemde yeni yaklaşımların gerçekleştirilmesi yerine “vatanın nasıl kurtarılacağı” düşüncesi etrafında şekillenmesi de bir diğer sorundur⁴¹³.

Ülkemizde yapılan reformların 1930’lu yıllardan beri yapılan reformların bir türlü istenen hedef doğrultusunda olmamasının bir diğer sebebi de zaman içinde gerçekleştirilen reformların başarısının, siyaset ve bürokrasi kurumlarının ve bütün toplum kesiminin eleştirisine, tartışmasına, katkısına ve sahiplenmesine bağlı oluşudur⁴¹⁴. Bizim ülkemizde de bu sistem oturtulamamıştır⁴¹⁵.

Günümüzde reform kapsamı içinde sunulan demokrasi, demokrat ve demokratikleşme gibi kelimeler çok gündeme gelmektedir. Toplumda demokratikleşme kavramı yaygın bir ilgi uyandırmıştır. Fakat bazı kesimler demokrasi kavramının,

⁴¹⁰ Yayman, s. 40.

⁴¹¹ Aykaç, s. 82.

⁴¹² Ergun, s. 11.

⁴¹³ Aykaç, Yayman ve Özer, s. 154.

⁴¹⁴ Dinçer ve Yılmaz, s. 15.

⁴¹⁵ Aykaç, s. 82.

anlamındaki karmaşadan ve tarihsel süreç içinde değişikliğe uğramış olmasından dolayı reform süreci içinde çeşitli sorunları beraberinde getireceği endişesini uyandırmıştır⁴¹⁶.

⁴¹⁶ Erdoğan, ss. 230-231.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜROKRASI-SİYASET

3.1. GENEL OLARAK BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

Bürokratik kurumlar günlük hayatımızı etkileyen, yaşam koşullarımızı, uyulacak kuralları ve işlemleri çevreleyen kurumlar olarak kamusal alanda yerini almaktadır. Ne yazık ki yaşamımızın büyük bir bölümünde yer alan bürokrasi, düşman kabul edilen ve eleştiri oklarına hedef olan bir örgütlenme biçimi ve yönetim tarzıdır. Fakat göz ardı edilmemelidir ki her kapsamlı örgütün düzenli olarak çalışabilmesi için bürokratik mekanizmaya ihtiyacı vardır⁴¹⁷. Ateş, “ülkelerin ideolojileri ister toplumsal çıkarlar ekseninde bireysel çıkarların terk edildiği anlayışı, ister bireysel hakların feda edilemeyeceği öngörüsünü kabul eden bir hoşgörüyü, isterse devlet düşüncesinin hala en aziz varlık olduğu kabulünü sürdüren inancı işlesin, örgütlenme alanında hiçbir biçimde bürokratik yapılanma dışında güçlü bir alternatifin kendini gösteremediğini” ifade etmiştir⁴¹⁸.

Bürokratik mekanizma kamuda mevcut olan organizasyonun yönetimi ve siyasal kararların uygulanması açısından hükümetlerin yönetsel bir parçasıdır⁴¹⁹. Fakat bürokratlar siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirme görevlerini ihlal ederek, siyasi temsilcileri etkileyen ve zaman zaman onlarla otorite mücadelesine giren bir nitelik kazanmıştır⁴²⁰. Oysaki ideal bir sistemde bürokrasinin amacı siyasal normları veri olarak almak ve onların üzerinde herhangi bir tartışmaya girmeden uygulamak olmalıdır⁴²¹.

Acar yönetim bilimlerinin genel kabul görmüş sistem yaklaşımına göre, toplumsal sistemin, karşılıklı bağımlılık ve etkililiği olan ve sürekli değişen alt sistemlerden oluştuğunu ifade etmiştir. Bu durumda bir alt sistemde gözlemlenen değişikliğin, diğer alt sistemleri etkilediği görülmektedir. Toplumsal sistemin çerçevesini siyasal,

⁴¹⁷ Saygılıoğlu ve Arı, s. 138.

⁴¹⁸ Hamza Ateş, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008, s. 83.

⁴¹⁹ Öztürk, s.14-15.

⁴²⁰ Mehmet Göküş, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Konya 2000, S. 6, s. 36.

⁴²¹ Şenol Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *GÜİBFD Özel Sayı*, Ankara 2002, s.83.

ekonomik, sosyal ve kültürel sistemler oluşturmaktadır. Bu sistemin içinde bürokratik sistemi en fazla etkileme gücü siyasal sisteme aittir⁴²². Yönetim biliminde yer alan alt sistem yaklaşımı gereği siyasal sistemde yaşanacak herhangi bir değişiklik bir diğer alt sistem olan bürokratik sisteme de yansiyacaktır⁴²³.

Modern ulus devletlerinde, uzmanlaşmış yönetsel organların ortaya çıkışı ve demokratik ideolojilerin gelişimi sebebiyle iktidarın bir merkezde toplanmaması için devletin organları olan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları birbirlerinden ayrılmıştır. Bürokrasi bu fonksiyonel ayrım içinde siyasal liderliğe bağlı bir yapıya kavuşmuştur. Kısaca atanmış kamu görevlileri, seçilmiş politikacıların direktifleri altında çalışan konumuna geçmiştir. Bu açıdan bakıldığında memurlar ve siyasetçiler arasındaki temel farklılık rollerinin farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Rollerin farklılaşmasındaki temel nokta ise bürokratların objektif olarak işlerin niteliğine uygun atama ile göreve gelmeleri iken, siyasetçilerin seçim sonuçlarına göre görevlerine gelmeleridir⁴²⁴.

Bildiğimiz gibi kamu hizmetleri, memurların içinde yer aldığı bürokratların ve seçilmiş siyasi görevlilerin oluşturduğu organlar tarafından yürütülmektedir. Kural olarak bürokrasi, siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmekle görevli organlardan oluşmaktadır⁴²⁵. Bu yüzden Çulpan, bürokratik mekanizmanın iyi işlemediği yer ve zamanlarda en güzel siyasetlerin dahi uygulama olanağı bulamadığı veya bu siyasetlerin kötü bir biçimde uygulanarak yozlaştırıldığı kanaatindedir⁴²⁶. Yönetim sisteminde meydana gelecek bu aksaklık, akıllara bürokrasinin elindeki gücün boyutunun ve kaynağının sorgulanması gerektiğini getirmiştir.

Kamu yönetimi geleneksel yaklaşımının temsilcisi olan Woodrow Wilson, 1887 yılında yazmış olduğu makalesinde, bürokrasinin siyasetten ayrılarak ayrı bir bilim dalı gibi incelenmesi gerekliliğine değinmiş ve bürokrasi-siyaset ayrımını kesin bir şekilde çizmeye çalışmıştır. Wilson'un yapmış olduğu ayrıma göre, siyaset, büyük ve yaygın konuları kapsayan, yönetim ise küçük ve dar kapsamlı konuları kapsayan devlet

⁴²² Ali Acar, "Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamu Personel Politikaları", (t.y.) Erişim Tarihi: 13.04.2011, <http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/dergi/sayi1-8/7/1.pdf>, s. 6.

⁴²³ Bülent Ardanıç ve Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *AİD*, 13(2), Haziran 1980, s. 3.

⁴²⁴ Öztürk, s. 89.

⁴²⁵ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 228."

⁴²⁶ Çulpan, s. 32.

eylemlerinden oluşmaktadır⁴²⁷. Ancak Yönetim Bilimi üzerine çalışmalar yapan birçok sosyal bilimci büyük örgütlerde yönetim fonksiyonunun ve politikaların birbirinden ayrımının çok güç olacağı kanaatindedir⁴²⁸. Güven ise, bürokrasi ve siyaset için bu şekilde yapılmış bir ayrımın üstünkörü olacağını vurgulamıştır. Çünkü devlet eylemlerinin hangi ölçüte göre büyük ve yaygın veya küçük ve dar kapsamlı olarak değerlendirileceği netleştirilememektedir⁴²⁹. Ardaniç ve Ergun, bürokrasinin ve siyasetin gerçek yaşamda birbiri ile çok yakın ilişkilerde bulunan iki oluşum olduğuna değinmiştir. Bu yüzden bürokrasi ve siyaset birbirleri ile çoğu kez iç içe ve birlikte görülmektedir⁴³⁰. Akyol da Ardaniç ve Ergun'un fikirlerine katılarak bürokrasi ve siyaset arasındaki ayrımı teoride her ne kadar değinilse de pratikte bunun mümkün olmayacağı kanaatindedir⁴³¹.

Kısaca söylenebilir ki siyasi iktidar tarafından yürütülen kamu politikalarını tespit etme ile bürokrasinin bunu uygulamaya koyma sürecini hukuken ayırmak mümkün gibi gözükse de gerçekte ayırmak oldukça güçtür⁴³². Çünkü kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi açısından siyasi ve yönetsel faaliyetler birbirini izleyen aşamalardan oluşmaktadır ve bu ayrımı pratikte yapmakta oldukça zordur⁴³³.

Farazmand, bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiği konusunda yapmış olduğu araştırmalar ışığında üç çeşit akademik yaklaşıma rastlamıştır⁴³⁴. Bunlardan birincisi bürokrasi ve bürokratların temsili demokrasilerde seçimle işbaşına gelen politikacılar tarafından sıkı kontrol edilmesini öngören yaklaşımdır. Bu yaklaşımın dile getirilmesinde büyük katkılar siyaset bilimciler tarafından yapılmıştır. Bu yaklaşım siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması esasına dayandığından bürokrasiye siyasi kararlara ve siyasi liderlere karşı kesin bir itaat görevi yüklemiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için bu yaklaşımı savunan siyaset bilimciler, bu ülkelerde ulus oluşturulmasında, proje ve ulusal kalkınma hedeflerinin oturtulmasında bürokrasinin siyasetin emri ve gözetimi altında olması gerektiğine

⁴²⁷ H. Sami Güven, "İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi", *AİD*, 9(1), Ankara 1976, s. 50.

⁴²⁸ Şaylan, s. 32.

⁴²⁹ Güven, s. 50.

⁴³⁰ Ardaniç ve Ergun, s. 4; Tataroğlu, s. 98; Güven, s. 52.

⁴³¹ Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, s. 13.

⁴³² Şaylan, s. 32.

⁴³³ Göküş, s. 37.

⁴³⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 94-vd.

değınmişlerdir. Fakat uygulamada gelişmekte olan ülkelerin büyük bir bölümünde bu yaklaşımın benimsenmediğı görölmüşür.

İkinci yaklaşım ise siyaset ve yönetim ayrımını reddeden yaklaşımdır. Siyaset ve yönetim ayrımını gözetmeyen bu yaklaşım bürokratların idari rolü olduğı kadarıyla siyasi rolünün de bulunduğunu ve bürokratların siyaset yapma açısından bu sürece dahil olmaları gerektiğini savunmuştur. Kısaca bürokratların profesyonel birer yönetici olmalarına dayanarak siyasi yaşam içinde aktif rol oynamalarını savunan bu yaklaşım, bürokratların sistemi aksatacak faaliyetlerde bulunmaları olasılığına karşı duyulan endişelere gerek olmadığı kanaatindedir. Ayrıca bu yaklaşım bürokratlar ile siyasetçiler arasındaki ilişkinin hiyerarşik değil, oldukça interaktif, tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir nitelikte olduğunu savunmuştur.

Üçüncü yaklaşım ise yeni gelişmekte olan ülkelerin ve diktatörlerin savunduğı bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım altında üst düzey bürokratlara idari sistem içinde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkiler verilmesi taraftarıdır. Bu özerk yetkilerin bürokratlara verilme nedeni iktidardaki siyasetçilerin ellerinde bulundurduğu yetkileri partizanca veya başka şekillerde kötüye kullanmalarını önlemek, idarenin verimliliğini ve etkinliğini sağlamak adına yapıldığı görölmüşür.

Akyol, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkinin yetki sınırları ile çizilmesi gerektiğinden bahsetmiştir. Önemli olan bürokratin gerçekleştireceğı idari tasarruflarda hukuken ve vicdanen tarafsız kalmasıdır. Bunun uygulanma olasılığını bürokratta bulunan kamu yararı ve meslek ahlakı değerlerinin boyutuna bağlamıştır⁴³⁵.

Yönetim sistemi içinde bürokrasi ve siyaset hem uyum içinde olmaları gerektiğinden hem de aralarındaki güç ilişkisinden dolayı, kamu yönetimi disiplinin en tartışmalı konularından biri siyaset ve yönetim ilişkisidir. Amerikan kamu yönetiminde siyaset ve yönetim arasındaki ilişki bir ayrılık ve zıtlasma olarak tanımlandığından, kamu yönetimi alanında bu kadar önemli olan bu ilişkinin içeriğı tam olarak saptanamamıştır. Bu nedenden dolayı siyaset ve yönetim arasındaki ilişki kurumsal olarak çözümsüzlük yumağına dönüşmüştür. Kimi zamanlar bu sorunu çözümlmek amacı ile yeni bir yaklaşım veya konu hakkında yeni ve farklı kurumsal ya da kavramsal düzenlemelerle gerçekleştirilecek yöntemler yerine, yönetsel ve kavramsal sorgulama

⁴³⁵ Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, s. 13.

zorunluluğu hissedilmeden sınırları katı şekilde belirlenmiş mantık oyunlarına yer veren mekanik çözümler üretilmiştir⁴³⁶.

Frank J. Goodnow siyaseti ve yönetimi tanımlarken, “siyaseti kamusal isteklerin ifade tarzı, yönetim ise bu isteklerin yerine getirilmesi” şeklinde kullanmıştır. Bu tanım ışığında yasalarla düzenlenen siyasi partiler ve kamu yöneticilerinin elinde bulunan yönetsel otorite verimli bir şekilde kullanılırsa halkın benimsediği bir hükümet anlayışının doğabileceği ve yönetimin siyasallaşmasının önlenebileceği düşüncesi oluşmuştur⁴³⁷.

Max Weber de bürokrasi ve siyaset ilişkisini ele alarak bürokrat ve siyasetçi arasındaki rollere kesin bir çizgi çekmek istemiştir. Fakat bu ilişkide sorunların politik önem taşıyabileceğine ve çözümün de politik nedenlerden etkilenebileceğine değinmiştir⁴³⁸.

Başka bir açıdan siyasi otoriteyi seçimle devralan iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişki incelendiğinde göze çarpan noktalardan biri şudur. Yönetim sistemi içinde günü gününe uygulanacak politikalar fiilen bürokrasinin elinde iken, iktidarda olan siyaset adamı her ne kadar reformist olursa olsun başarısı, bürokrasinin otoriteyi kullanım tarzına bağlıdır⁴³⁹. Bu yüzden politikaların başlıca yürütücüsü olan bakanlarda gerektiğinde yönetim hiyerarşisinin üst basamaklarında bulunan stratejik ve siyasal kararları etkileyebilecek yöneticileri bağlı bulundukları partinin düşünce ve görüşlerine yatkın kişiler ile çalışma istemleri doğmaktadır. Fakat bu şekilde yapılan atamalar iktidar grubunun değişimine bağlı olacağından bu atamalara karşı tepkiler doğmaktadır⁴⁴⁰.

Geleneksel görüşe göre bürokrasi siyaset arasındaki ilişkiyi özetlemek gerekirse, bürokrasi ile siyaset arasında ayırım yapılabileceği kanaati hâkimdir. Bu ayrıma göre siyaset, ulusal ya da tüm yerel otoritelerin gücü olarak kabul edilen “devlet gücü”nün kullanılması ile ilgilidir. Bürokrasi ise alınan kararları uygulamakla görevlidir. Kısaca geleneksel görüş politikayı bir amaç, bürokrasiyi ise bir araç olarak kabul etmektedir.

⁴³⁶ Örsan Ö. Akbulut, *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kurumsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, (2. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 1.

⁴³⁷ Öztürk, s. 91.

⁴³⁸ Güven, s. 50-51.

⁴³⁹ Sulhi Dönmezer, “Demokrasi, Bürokrasi ve Türkiye”, *Milliyet Gazetesi* 27.09.1972, Erişim Tarihi 13.04.2011, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Ara.aspx?araKelime=bürokrasi&isAdv=false>, s. 2.

⁴⁴⁰ Ardancı ve Ergun, s. 4.

Geleneksel görüşe göre siyaset ve yönetim arasında yapılan ayrım, günümüzde gerçekçi bir ayrım olarak kabul edilmemektedir. Günümüzde siyaset ve yönetim arasında kesin bir çizginin çekileceği olanaksız gözükmemektedir. Çünkü sorunların çözümünde kullanılan araçların amaçları belirleme potansiyelinin yüksek olması bu ayrımı anlamsızlaştırmaktadır⁴⁴¹. Ayrıca yönetimin siyasetten ayrışması araştırma, yetiştirme, eğitim gibi özel amaçların sağladığı kolaylıklar ile ilgilidir. Siyaset ve yönetimin gerçekleştirdikleri eylemlere göre ayrılması gerçek yaşamda anlamsız olarak kabul edilmektedir⁴⁴².

3.1.1. Tek Partili Rejimlerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

İlk bakışta bürokratlar ve siyasiler arasında otorite paylaşımı sorunmuş gibi gözükmesine de siyasi elitler ve bürokrasi arasındaki temel değerlerin farklılık göstermesi iki taraf arasında çatışmaya sebep olmuştur. Bu çatışma akabinde, profesyonelleşmiş olan bürokratlar siyasi iktidara karşı koymuştur. Ayrıca bürokratlar iktidarın emellerine ulaşamaması için siyasi kararların alınması ve uygulanması aşamasında siyasilerin önünde set çektiği durumlarla karşılaşmıştır⁴⁴³.

Tek partili rejimlerde yönetime egemen tek bir güç olduğundan, bürokrat bu gücün programını uygulamak zorundadır. Aslında yönetimin yalnızlığı veya politikadan arındırılması özellikle de Nasyonal Sosyalist, Faşist ya da Kominist rejimlerde sıkça muhtemel görülmemektedir. Çünkü bu rejimlerde yönetim ve siyasal güç arasında zaten bir güç bütünleşmesi mevcuttur⁴⁴⁴.

3.1.2. Çok Partili Rejimlerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Bürokratin ve siyasetçinin yönetim sisteminde genellikle siyasi kararların alımı ve çıkarların uzlaştırılması gibi konularda birlikte hareket etmeleri gereklidir. Alınan bu kararların sonuçlarına karşı her ikisinin de sorumluluğu vardır. Fakat zaman zaman bu birliktelik sekteye uğramaktadır. Bürokratlar ve siyasiler arasındaki ilişkisinin bozulması genellikle çok partili demokratik rejimlerde görülmektedir⁴⁴⁵.

⁴⁴¹ Cahit Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *AİD*, 9(4), Ankara 1976, s. 10; Öztürk, s. 91.

⁴⁴² Güven, s. 51.

⁴⁴³ Şaylan, s. 32.

⁴⁴⁴ Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 9-10.

⁴⁴⁵ Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 9; Ardanıç ve Ergun, s. 4.

Çok partili demokrasilerde iktidar partisinin halka vermiş olduğu vaatleri yerine getirmek için gerçekleştireceği programı bürokrasi ile uyum içinde yapması gerekir. Bu durumda siyasi kararların yol almasında bürokratların önemli fonksiyonlar üstlendiği unutulmamalıdır⁴⁴⁶. Fakat uygulamada zaman zaman bürokratların siyasi temsilcileri etkilediği ve onlarla otorite mücadelesi içine girdiği dikkatleri çekmektedir⁴⁴⁷.

Çok partili demokratik rejimlerde bürokrasi siyaset ilişkisinde diğer bir nokta da temel hizmet aracı olan bürokrasinin siyasal iktidar değişmesine rağmen sistemin sürekli unsuru olarak tarafsız kalması gerekliliğidir. Kısaca bürokrasinin iktidar karşısında göreceli bir otonomiye (özerklik) sahip olması gereklidir. Bu anlayışın arkasında yatan düşünce Marx tarafından şöyle ifade edilmiştir. “İktidarın yönetim aygıtını kendisinden daha sonra gelecek bir başka iktidar için kullanışsız hale getirecek derecede kendi siyasal amaçlarına alet etmeğe ve böylece liyakat bürokrasisi yerine patronaj (yönetim, gözetim) bürokrasisini getirmeye hakkı yoktur”⁴⁴⁸.

Caiden’e göre, memurların siyasilerin politik konuşma metnini hazırlaması, politik liderlere yol göstermesi, hükümet kararlarının alınmasındaki katkıları, kanun taslaklarının hazırlanması gibi görevleri yerine getirmeleri bürokratları yansız bir araç olmaktan alıkoymuştur. Bu şartlar altında idarenin yansızlığından söz etmek pek de doğru değildir. Güven ise bürokratin yansızlığı kavramını biraz daha yumuşatarak, bürokrasi ve siyaset ilişkisi içinde La Palombara ve F. Morstein Marx gibi yazarların ileri sürdüğü “sorumlu yansızlık” kavramına değinmiştir. Bürokrat iktidarda bulunan siyasi partinin programını uygulamakla yükümlü olduğundan tam anlamı ile yansızlık kavramından söz etmek mümkün değildir. Bürokrasi ve siyaset ilişkisinde yönetimin, siyasetin politika saptaması sürecine katılması çağdaş devlet sisteminin gereklerinden biri olarak görülmüştür. Bu kapsamda bu ilişki açısından hassas nokta, bürokratların etkin bir şekilde parti politikası içinde olmamalarıdır⁴⁴⁹.

Çağdaş devlet sistemleri gereği kamu politikalarının gerek yürütülmesinde gerekse oluşturulması aşamasında bürokratlar siyasilerle iç içedir. Kamu politikalarının oluşturulmasında karar verme süreci en önemli süreç olarak görülmektedir. Siyasilerde

⁴⁴⁶ Öztürk, s. 89; Muhittin Tataroğlu, “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), Manisa 2006, s. 98.

⁴⁴⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 228.

⁴⁴⁸ Şaylan, s. 32.

⁴⁴⁹ Güven, ss. 57-58.

kamu politikalarını oluştururken karar verme sürecinde bürokratlardan büyük ölçüde yardım almaktadır. Siyasilerin toplumda ortaya çıkan problemlere alternatif çözüm yolları aramak için başvurduğu alanında uzmanlaşmış bürokratlar, siyasilere yardım sürecinde verdiği bilgileri yanlış ve abartılı verebilir veya hiç bir bilgi vermeyerek siyasi iktidarı icraatsız bırakabilir. Ayrıca siyasiler tarafından alınan kararların da fiiliyata dökülmesi için yine bürokrata ihtiyaç vardır. Bu süreç içinde de bürokratlar belirlenen kamu politikaların gerçekleştirilmesi aşamasında uygulanacak kararların bürokrasinin geleceğine ve değerlerine zarar verecek olduğunu düşünürlerse siyasiler bürokratların direnmesi ile karşı karşıya kalabilmektedirler⁴⁵⁰. İşte bunlar kamu politikalarının belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi aşamasında bürokratlar ve siyasetçiler arasındaki otorite ve nüfuz mücadelesinin her iki tarafında kendine göre önem arz eden kaynakları ve araçları olduğunun belgesidir⁴⁵¹. Akla gelen soru bürokratlar ve siyasetçiler otorite ve nüfuz mücadelesinde gerek birbirlerine gerekse topluma karşı etkili olabilecek gücü nerden aldıklarıdır.

3.1.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Bürokrasi ile ilgili çalışmaların önemli bir kısmında bürokratik yapının toplum ve siyasal sistem üzerindeki güç dengesinin etkileri incelenmiştir⁴⁵². Güç, “sosyal bir ilişki içinde, bir aktörün hangi temele dayanırsa dayansın, direnmeyle karşılaşsa dahi istediğini yapabilme ya da yaptırabilme konumunda olma ihtimalini” ifade eden bir kavramdır⁴⁵³.

Bürokrasi ve güç arasında yakın bir ilişki vardır. Bu nedenden dolayı bürokratik devletlerde demokratik değerlerin ne ölçüde uyum gösterdiği inceleme konusu olmuştur⁴⁵⁴. Max Weber bürokrasiyi, onu kontrol edenlerin elinde bulunan güçlü bir iktidar aracı olarak görmüştür. Weber, siyasi liderlerin, uzmanların ve yönetim işini yürüten eğitilmiş memurların karşısında kendilerini amatör olarak gördüklerini ifade etmiştir⁴⁵⁵. Daha öncede değindiğimiz üzere bürokrasi bir çeşit sosyalleşmenin

⁴⁵⁰ Göküş, s. 38-41.

⁴⁵¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 228.

⁴⁵² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 96.

⁴⁵³ Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, s. 31.

⁴⁵⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 96- 97.

⁴⁵⁵ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 97.

ürünüdür. Weber, devlet hayatında sosyalizmin mutlaka bürokratların diktatörlüğü ile sonuçlanacağını tahmin etmiştir⁴⁵⁶.

Üst kademedeki yöneticilerin çeşitli konularda uzman ve teknik bilgilere sahip oluşu bürokratların siyaseti etkilemesine sebep olmuştur. Çünkü siyasiler kendilerine ait olan karar alma yetkilerini istedikleri gibi kullanamamaktadır. Siyasiler aldıkları kararlara dayanak olarak teknik, ekonomik, mali ve hukuksal verilere ihtiyaç duymaktadır⁴⁵⁷. Bu durum özellikle bakanların görev kapsamı hakkında yeterince bilgi ve beceriye, zamana durumlarda ve üst kademeli yöneticilerden siyasi amaç gütmekten yardım alamadıkları zamanlarda daha şiddetli yaşanmaktadır⁴⁵⁸. İşte bürokratlar da bu durumlardan faydalanarak ürettikleri veya sundukları hizmetlerde teknik bilgi gücünü, kendilerinin ulaşmak istedikleri bireysel amaçlarında bir araç olarak kullanmaktadır⁴⁵⁹.

Kamu kesiminde çalışan bürokratların sundukları hizmetler hakkında teknik bilgiye sahip olması gerekliliği, daha önce değinildiği üzere devletlerin gerek sınırlarının gerekse sundukları faaliyet alanlarının genişlemesi nedeniyle ortaya çıkmıştır. İşte bu durum bürokratların üstlendikleri görevler gereği kamu politikalarının yürütülmesinde zaman zaman bir araç durumundan çıkarak, politik sistem içinde temel güç odakları haline gelmelerini kaçınılmaz kılmıştır⁴⁶⁰. Güven, bu durumda “frenlenemeyen”, “aşırı güçlenen” bürokrasi sorununun ortaya çıkacağı kanaatinde. Bu tip bürokrasilerin tipik özellikleri kendi kurallarını kendisi koyan ve kendi kendilerini yönetme eğilimleri içine giren, başkalarını işlerine karıştırmayan, fakat kendi dışındaki güçlere her an karşı koymaya hazır olan bürokrasilerdir. Bu bürokrasilerin oluşmasına bir diğer sebepte memurlara tanınan güvencelerle bürokratların aşırı korunmasıdır⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ Dönmezer, “Demokrasi, Bürokrasi ve Türkiye”, s. 2.

⁴⁵⁷ Göküş, s. 38-39.

⁴⁵⁸ Güven, s. 54.

⁴⁵⁹ Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, *Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi, İstanbul 2002, s. 143.

⁴⁶⁰ Ahmet Kemal Bayram ve Kerim Çınar, “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar ve Gerilimler”, (t.y.), Erişim Tarihi 15.04.2011, <http://www.aku.edu.tr/AKU/DosyaYonetimi/SOSYALBİLENS/makale/c9s1m2.pdf>, s. 20.

⁴⁶¹ Güven, s. 54-59.

Eryılmaz, bürokrasinin önemli bir güç merkezi olmasını sağlayan çeşitli kaynakların ve faktörlerin varlığından söz etmiştir. Bunlar⁴⁶²;

- Bürokrasinin elinde tuttuğu bilgi ve uzmanlık,
- Bürokrasi her ne kadar kırtasiyeci ve verimsiz bir yapıymış gibi gözükse de bürokrasinin yasama organına göre daha çabuk ve hızlı karar alabilme iktidarına sahip olması,
- Siyasi iktidarın sürekli aynı kalmayıp değişmesi gerekliliğinin aksine bürokrasinin daimi ve istikralı statüye sahip olması,
- Bir örgütün kendi faaliyet alanı içinde geliştirdiği yaklaşım, program, siyasa ve anlayışlardan meydana gelen kurum ideolojisine sahip oluşu,
- Bürokratların profesyonelleşmesi,
- Bir kurumun, bakanlık hiyerarşik yapısının dışına çıkarak özerk olarak örgütlenmesi,
- Bürokratların elinde bulundurduğu planlama ve bütçeleme gibi teknik bilgilere sahip olması,
- Bürokratların ve bazı meslek gruplarının temsilcilerinden oluşan danışma kurullarıdır.

Heywood ise bürokratik gücün kaynaklarını üç temel başlıkta toplamıştır. Bunlar; bürokratların siyaset sürecindeki stratejik konumları, bürokratlar ve bakanlar arasındaki lojistik ilişki, bürokratların statüsü ve uzmanlıklarıdır⁴⁶³.

Bürokratik gücün kaynakları denince akla gelen ilk ölçüt modern devletlerde bürokratların siyasa yapma sürecindeki etkileridir. Bürokratlar siyasi danışmanlık görevleri ile bilgiye ulaşma yeteneğini ve bu bilgilerin bakanlara akış hızını elinde bulundurmaktadır. Bilindiği üzere devlet dairelerindeki en önemli güç bilgisidir. Bürokratların da bu bilgileri bilinçli veya bilinçsiz olarak etkiledikleri görülmektedir. Siyasiler bürokratların bu gücünün farkındadırlar. Fakat siyasilerin bu gücün önüne geçememektedir. Çünkü siyasiler siyasi kararların gerek alımında gerekse yürütülmesinde bürokratların yerini dolduramamaktadır.

Bürokratların elindeki güçlerden bir diğeri de bakanlar ve bürokratlar arasındaki iş ilişkileridir. Bu ilişkide görünürde bürokratlar, bakanların siyasalarını yürütmekle

⁴⁶² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 96-vd.

⁴⁶³ Heywood, s. 522-vd.

görevli devlet memurlarıdır. Ancak uygulamada bürokratların yalnızca verilen emirleri yürüten bir grup olmadığı görülmektedir. Bunun birçok sebebi vardır. Bunlardan birincisi bürokratların siyasetçilere göre oldukça çok sayıda olmalarıdır. Bir diğer etkende siyasetçiler ile bürokratların mesleki yapılarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Örneğin ABD’de bir zamanlar uygulanan “spoil sistem” (siyasal kayırma) hariç devlet memurlarının bulundukları konumlardaki istihdamı siyasi iktidarın değişimine bağlı olmaksızın yapılmaktadır. Doğal olarak bu şekilde uygulanan istihdam politikaları da bürokratların bulundukları konumlarda kalıcı olduklarının göstergesidir. Devlet memurlarının elinde bulundurduğu bir diğer avantaj da yapılan çalışmalar üzerinde bakanlardan daha fazla zaman ayırabilmeleridir.

Bürokratların elinde bulundurduğu bir diğer güç de onların bilirkişilik ve uzmanlık bilgilerinden kaynaklanan statülerine duyulan saygıdır. Üst düzey bürokratların çoğu “meritokratik”⁴⁶⁴ seçkinler olarak görülür. Bu üst düzey bürokratlara ulus çıkarlarının sorumlulukları yüklenir.

3.1.4. Siyasi Kurumların Güç Kaynakları

Yönetim sistemi içinde bürokrasinin güç kaynaklarından bahsedildiği üzere siyasi kurumların da kendilerine özgü güç kaynakları vardır. Eryılmaz, siyasi kurumların elindeki güç kaynaklarından birincisi meşruiyet⁴⁶⁵ olduğunu ifade etmiştir. Siyasi kurumların, kamu politikalarında yapılması gerekenleri yapma ve yaptırma gücünü anayasal olarak elinde bulunduran bir kurum olması, siyasi kurumların meşru otoritelere sahip olduğunun bir çeşit göstergesidir. Siyasi kurumlara Anayasa ve yasalar tarafından tanınan bu yetki kapsamında, siyasi kurumlar bürokratik kurumların yapmış olduğu işlemler üzerinde karar verme ya da bu işlemleri finanse etme yetkisine sahiptir. İşte bu yetki siyasi kurumlara bürokratik kurumlar üzerinde yönetme ve denetleme yetkisi tanındığının bir göstergesidir⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ **Meritokrasi:** Yönetim erkinin, yetenek ve kişilerin bireysel üstünlüğüne başka bir ifade ile liyakata dayandığı yönetim biçimidir. Bu yönetim şeklinde idare erki, üstün özellikleri olduğu düşünülen kişiler arasında paylaştırılmaktadır. Kayırma yoktur. Özellikle kamu yönetiminde daha bilgili ve yetenekli kişilerin seçilmesi ve yine hizmet içindeki ilerleme, yükselmelerinin bilgi başarı yetenek kıstaslarına göre yapılmasını amaçlar. Bkz. <http://tr.wikipedia.org/wiki/Meritokrasi>, (t.y.), Erişim Tarihi 20.04.2011.

⁴⁶⁵ **Meşruiyet:** Hukuk düzenine uygunluk; yasaya uygunluk. Bkz. Yılmaz, s. 541.

⁴⁶⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 105; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 229.

Siyasi kurumların elindeki ikinci bir güç kaynağı da para olarak görülmektedir. Her bürokratik kurumun yaşayabilmesi, gelişebilmesi ve büyüyebilmesi için paraya ihtiyaç vardır. Bilindiği gibi bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi siyasi kurumların elinde bulundurduğu bir yetkidir⁴⁶⁷. Bürokratik kurumlarda ihtiyaçları olan parayı temin etmek üzere siyasi kurumlar üzerinde gereken ikna yeteneklerini göstermek zorundadır. Partiler arası siyasi rekabetin kazancı oy iken bürokratlar arası siyasi rekabet büyük ölçüde bütçeyi işaret eder⁴⁶⁸. Bürokratlar ve siyasiler arasındaki kaynak dağıtımında birbirlerine olan muhtaçlık iki tarafı da gayri ihtiyari olarak birbiri ile bütünleştirmektedir. Bu durumun bürokratları ve siyasileri, yetki ve kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik, sorumluluk ve hesap verilebilirlik ilkelerinden uzaklaştırdığı görülmektedir⁴⁶⁹.

Siyasi kurumların elinde bulundurduğu bir diğer güç ise, bu kurumun temsili niteliğidir. Siyasi kurumlar temsili nitelikleri ile halkı temsil ederler. Bu yüzden siyasi kurumlara güç kaynağı olan temsil niteliğinin altında halk ögesi yatmaktadır. Eryılmaz, çeşitli boyutlarla olaya bakıldığında siyasi kurumların ne kadar temsili nitelik taşıdığının tartışılabileceğini, fakat mevcut olan kurumların içinde en fazla temsili niteliğe sahip olan bir kurum olarak siyasi kurumların görüldüğünü belirtmiştir. Temsili özellikleri ile siyasi kurumlar, soruşturma, denetleme, seçim kampanyaları, parlamentodaki tartışma ve görüşmeler gibi çeşitli şekillerde bürokrasiye karşı etkili bir mücadele sistemi geliştirmiştir⁴⁷⁰.

Siyasi liderlerin bürokrasinin gücü önüne setler çekmeye çalıştığı dönemlerde mevcut olan bürokratik yapıya alternatif olarak konuyla ilgili uzamanlardan oluşan personel kadrolarını ve bilgi kaynaklarını geliştirmiştir. Bu olaya siyasillerin geliştirdiği “karşı personel veya alternatif enformasyon kaynağı” denilmektedir. Karşı personel veya alternatif enformasyon kaynağı ile siyasi liderler kamu bürokrasisinde bürokrasinin bilgi ve uzmanlık alanındaki tekeline kırabilmektedir⁴⁷¹. Bu tip karşıt bürokrasiler birçok ülkede bulunmaktadır. Fakat her ülke aynı yöntemi benimsememektedir. Bazı ülkelerde bu karşıt bürokrasiler bakanlık yoluyla, bazılarında

⁴⁶⁷ Mises, s. 40.

⁴⁶⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 105; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 229; Bayram ve Çınar, s. 20.

⁴⁶⁹ Saygılıoğlu ve Arı, s. 144.

⁴⁷⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 106; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 230.

⁴⁷¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 106; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 230.

başbakanlık ofisini güçlendirerek gerçekleştirilmiştir. Bazı ülkelerde ise siyasi partiler kendi partileri içinde gerçekleştirdikleri araştırma ve geliştirme faaliyetleri ile karşıt bürokrasileri oluşturmuştur⁴⁷².

Siyasi liderlerin bürokratlara karşı kullandığı bir diğer güç kaynağı ise 1980’lerden sonra yaygın bir şekilde gelişim gösteren yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Bu yeni yaklaşımla gündeme gelen kamu yönetimi anlayışında geleneksl yönetim ve yönetici anlayışı değişerek, kamu kurumlarındaki yönetim anlayışının yerine işletme yönetimi anlayışı kriterleri getirilmiştir⁴⁷³.

3.1.5. Bürokrasinin Siyasallaşması

Weber’den beri birçok siyasal bilimci, devlet memurlarının siyasi süreç içinde tarafsız veya pasif olmaları gerektiğini savunmuştur. Bunlar “devlet memurunu siyasi tercihleri olmayan, olayları gerçekçi bir görüşle ele alıp başındaki siyasi iktidar sorumlusuna objektif bir şekilde nakleden ve onun tarafından verilen her kararı uygulayan bir yönetim makinesi” olarak görmüştür⁴⁷⁴.

Mises “siyasi tesirlerin kuvvetli bir tazyik icra ettiği birçok işlerde, daha az hatalı bir yol tutmağa maddeten imkân olmadığını” belirtmiştir⁴⁷⁵. Bu nedenden dolayı demokratik bir yönetimde bürokrasinin işini tam ve etkin bir şekilde yapabilmesi için tarafsız bir yönetime ihtiyaç vardır. Yönetimin tarafsızlığı toplumdaki bürokrasinin kurumsallaşmasına bağlıdır⁴⁷⁶.

Genel kurallar çerçevesinde bakıldığında bürokrasi, siyasal iktidara hizmet veren bir örgüttür. Siyasal iktidarlarda daimi bir şekilde iktidarda olmadığından kamu görevlilerinden yansız ve herhangi bir siyasal görüşün esiri olmadan görevlerini en faydalı şekilde yerine getirmeleri beklenir. Kamu görevlileri sundukları hizmetleri, “kariyer” başka bir ifade ile yaşam uğraşı olarak görmelidir. Bu şekilde siyasallaşmamış bir bürokrasi her iktidar değişikliğinde başa gelen iktidarı, bürokratik örgütü yeniden oluşturma sıkıntısından ve maliyetinden kurtarır. Ayrıca ayırım göstermeksizin her siyasal iktidara hizmet verebilen bürokrasiye karşı da kamu, güven içinde olacaktır⁴⁷⁷.

⁴⁷² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 107.

⁴⁷³ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 107.

⁴⁷⁴ Şaylan, s. 33.

⁴⁷⁵ Mises, s. 45.

⁴⁷⁶ Dönmezer, “Demokrasi, Bürokrasi ve Türkiye”, s. 2.

⁴⁷⁷ Çulpan, s. 32.

Günümüz yönetim sistemlerine bakıldığında, yönetici kadroları işgal eden bürokratların, yönetimden kaçma veya uzaklaşma anlamına gelen “depolitizasyon” yerine, her şeye rağmen siyasallaşmanın yaygınlaşması anlamına gelen “politizasyon” eğiliminde olduğu görülmektedir⁴⁷⁸. Bürokratları siyasallaştırmanın en yaygın yollarından biri üst düzey bürokratları mevcut iktidarın ideolojik temellerine çekmektir⁴⁷⁹. Siyasi iktidarın, gerçekleştireceği program için bu gruptan elde edeceği desteği sağlamak adına, gerekli mevkilere kendi sempatican partililerini getirme yoluna gitmesi bürokratların siyasallaşmasına sebep olmuştur. Özellikle demokratik rejimlerde yaşanan iktidar değişikliğinin sürekli olması ve başa gelen her yeni iktidarın yönetim kadrolarını değiştirmesi yönetimde siyasallaşmayı beraberinde getirmiştir. Her iktidar değişiminde meydana gelen kamu görevlilerinin yer değişimi bürokratların gerek bulundukları iş konumuna gerekse aralarındaki ilişki bakımından uyum sorununu beraberinde taşımıştır⁴⁸⁰. Güven, Dimock ve Dimock’un görüşlerinden yola çıkarak idarenin siyasetten arınmış bir hale gelmesini olanaksız görülmektedir⁴⁸¹.

Merikospi, yönetimin siyasallaşması sorunun ortaya çıkış sebebinin iki şekilde olduğunu kanısladadır. Bunların ilki siyasal amaçlı atamalar, diğeri ise kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleridir⁴⁸².

3.1.5.1. Bürokraside Siyasal Amaçlı Atamalar

Siyasal amaçlı atamalar, parti düşüncesi ile yapılan atamalardır. Bu çeşit atamanın ilk örneği ABD’de 19. yüzyılda görülmüştür. Bu sisteme göre, hangi parti seçimi kazanır, iktidara gelirse idari sistemde çalışan memurlar çekilir, yeni gelen partinin siyasal amaç ve programlarına inanmış olan grup göreve başlar. ABD’de bu şekilde gerçekleştirilen atamalar “spoils sistemi” olarak isimlendirilmiştir. Spoils sistemi, siyasal iktidarın değişimi ile kamu görevlilerinin de toptan değişimi olarak bilinen bir sistemdir⁴⁸³. Bu sistem ile gerçekleştirilen atamalar iki şekilde yapılmaktadır. Bunlardan birincisi kamu hizmetine girişte, ehliyet ve liyakat ilkelerinin temel alınması yerine

⁴⁷⁸ Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, s. 7.

⁴⁷⁹ Heywood, s. 528.

⁴⁸⁰ Ali Acar, “Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamu Personel Politikaları”, (t.y.), Erişim Tarihi: 13.04.2011, <http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/dergi/sayi1-8/7/1.pdf>, 5-13, s. 8.

⁴⁸¹ Güven, s. 54.

⁴⁸² Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 12.

⁴⁸³ Vakur Versan, “Siyaset ve İdare”, *Milliyet Gazetesi*, 05.05.1971, Erişim Tarihi 13.04.2011, http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/Zmm9SgaNGFzg02OzP1uvGg_x3D__x3D_, s. 2; Tataroğlu, ss. 103-104.

siyasete yakınlık ölçütünün ön planda tutulmasıdır. İkincisi ise, belirli mevkiler özellikle de yüksek memurluklara yapılacak atamalarda siyasal takdir unsurunun kullanılmasıdır. Siyasal amaç güden atamalarda birinci şekilde yapılan atamalar, eleştiri odağı olmasına rağmen, zaman zaman iktidara gelen partilerin çoğunda, gizli ve ustalıkla bir biçimde yapıldığı görülmektedir. Bu tip atamalar herhangi bir usallık biçimine dayandırılmamaktadır. İkinci tür siyasal atamalar ise belirli gerçeklere dayandırılarak yapılmakta ve savunulmaktadır⁴⁸⁴.

Versan, gerek geçmişte gerek günümüzde iktidara gelen her siyasi partinin siyasi amaçlı belirli atamaları gerekli görürken, muhalefet grubunun ise bu atamaları yadırgayarak hukuka aykırı olduğu iddialarına dikkat çekmiştir⁴⁸⁵.

Bürokraside yapılmış ve hala günümüzde de örneklerine rastladığımız siyasal amaçlı atamalar için bilimsel çevrede iki görüş hâkimdir. Bunlardan biri siyasal amaçlı gerçekleştirilen atamaları haklı görürken, diğeri bu atama çeşidine karşı çıkmıştır.

Siyasal amaçlı yapılan atamaların haklı olduğu görüşünü savunan grup, her bir siyasi partinin kendine göre çalışma programı olması nedeniyle siyasi iktidarların kilit mevkilere bu programı benimseyen kişileri getirmelerinin çok doğal olduğu görüşündedir. Bu görüşte iktidarın başarıya ulaşma şansı büyük ölçüde siyasal kadrolar ile üst yönetim kadroları arasındaki uyuma bağlanmış ve bürokratların tarafsızlığı ilkesinin efsane olduğunu belirterek alenen siyasallaşmayı örtülü siyasallaşmaya tercih etmek gerektiği savunulmuştur⁴⁸⁶. Ayrıca bu tip atamalarda mesleki ve teknik ehliyet göz ardı edilmemiştir. Siyasi amaçlı atamaların diğeri bir yararı da partiye hizmet eden ve sempati duyan kesimin ödüllendirmek ve esas meslek ya da uğraşlarını bırakmadan yarı zamanlı olarak siyasal nitelikteki görevleri yerine getirebilecek nitelikli kişilerin istihdam edilmesidir⁴⁸⁷.

Siyasi nitelikli atamalardaki aşırılığın yönetim kuruluşları açısından çok olumsuz sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Her şeyden önce yönetimin yansızlık ilkesini zedelemektedir⁴⁸⁸. Siyasal amaçlı atamalara karşı çıkan görüşün bir diğeri savı da üst yönetim mevkilerine yapılacak olan siyasal amaçlı atamaların yönetimde

⁴⁸⁴ Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 12-13.

⁴⁸⁵ Versan, “Siyaset ve İdare”, s. 2.

⁴⁸⁶ Heywood, s. 529.

⁴⁸⁷ Tutum, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, s. 13.

⁴⁸⁸ Acar, s. 11.

dalgalanmalara, kararsızlıklara, ehliyet ve liyakat ilkelerinden uzaklaşmaya yol açacağıdır. Bu dalgalanmalar alt kademelere kadar da yayılabileceği endişesi mevcuttur⁴⁸⁹.

Demokratik yönetim sistemlerinde bilindiği gibi iktidar sürekli olarak el değiştirmekte ve her yeni gelen iktidarında kendine özgü eylem planı bulunmaktadır. Her başa gelen iktidarın kendi personelini, bürokrasi kurumlarına getirmesi idarenin gördüğü hizmetlerin sürekliliği ilkesini etkileyebilmektedir⁴⁹⁰. Ayrıca bu çeşit atamalar koalisyon rejimlerinde iktidarın emri altında, duyarlı ve türdeş yönetsel bir sistem sağlanamayacağı ve bu tip atamalara ısrar ile devam edilirse yönetimdeki bütünlüğün bozulacağı kanaati hâkimdir. Son olarak da belirtmek gerekir ki, bürokrasi kuruluşları içinde birbirine rakip kümelerin oluşması, çevrede gerçekleşen siyasal çatışmaların yönetime yansımaları kolaylaştırarak, bürokrasi içinde gerginliklere yol açacaktır⁴⁹¹.

3.1.5.2. Kamu Görevlilerinin Siyasal Faaliyetleri

Kamu görevlilerinin siyasal faaliyet alanları iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar doğal vatandaşlık hakkı olarak görülen seçme ve seçilme hakkı ile bunların dışında kalan siyasal faaliyetlerdir.

Tutum, kamu görevlilerinin siyasal faaliyetlerinde temel düşünce, vatandaşlık statüsü ile memurluk statüsünün uzlaştırılması noktasına dikkat çekerek, memur olan bir kişinin vatandaşlık haklarından vazgeçemeyeceği gerçeğini gözler önüne sermiştir. Diğer bir ifade ile kamu görevlilerinin de diğer vatandaşlarda olduğu gibi oy verme haklarında herhangi bir kısıtlamaya gidilemez. Fakat seçilebilme hakları üzerinde derece derece kısıtlamalar mevcuttur. Örneğin seçimlere aday olarak katılmak isteyen devlet memurlarının seçimden önce istifa etme zorunluluğu, görev yaptıkları bölgeden aday olamamaları gibi kısıtlamalardır. Ancak bu kısıtlamalar devletin her personeli için aynı ölçüde değildir⁴⁹². Örneğin Anayasa'nın 68. maddesine dayanarak ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu 59. maddesi gereği yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları, siyasi partilere üye olabilirler, yükseköğretim kurumlarındaki görevlerini

⁴⁸⁹ Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 13.

⁴⁹⁰ Güven, s. 55; Heywood, s. 529.

⁴⁹¹ Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 13-14.

⁴⁹² Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 14.

aksatmamak ve bir ay içinde kurumlarına bildirmek kaydıyla, siyasi partilerin merkez organları ile onlara bağlı araştırma ve danışma birimlerinde görev alabilirler⁴⁹³.

Kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlerde bulunması konusunda sistemi tehdit eden asıl konu kamu görevlilerinin öteki siyasi faaliyetleri ile ilgilidir. Bu faaliyetler herhangi bir partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, bir siyasi kişinin veya partinin yararına veya zararına demeçler vermek, yazılar yazmak, çeşitli davranışlarda bulunmak, memurluk mesleğinden ötürü elde ettiği bilgileri siyasi amaçlı olarak kullanmak gibi faaliyetlerdir. İşte memurun bu gibi faaliyetlerine derece derece sınırlandırma getirilmiştir. Tutum'a göre, bu konudaki ideal yaklaşım, ilkesel düzenlemeler ile yetinmek ve ayrıntıların uygulama ile oluşmasına olanak tanımaktır. Çünkü yönetimin siyasallaşması yasal düzenlemelerden ziyade uygulamalar ile ortaya çıkmaktadır⁴⁹⁴.

Kamu görevlilerinin işe başlamasında yasal düzenlemeler ile memurluğun bir kariyer olması, yansız ve nesnel işleyen bir yönetim aracının oluşturulması amaçlanmıştır. Fakat uygulamada kamu görevlilerinin oluşturulmasındaki bütün gayeler, siyasi iktidara duyarlı ve bağımlı bir yönetim sisteminin oluşturulmasına yöneliktir⁴⁹⁵.

3.1.6. Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi

Akyol, insan haysiyetine ve şerefine en öncelikli değeri veren ve bunun için insan mutluluğunu nihai amaç sayan, çağdaş, sosyal hukuk devletlerinin vazgeçemediği, vazgeçmesinin de mümkün olmadığı görülen iki amaçtan birinin bürokrasi diğeri ise demokrasi olduğuna değinmiştir⁴⁹⁶. Fakat demokrasinin ve bürokrasinin gereklerinin birbirinden farklı olduğu unutulmamalıdır⁴⁹⁷.

Modern devletlerin 16. yüzyılda ortaya çıkışı ile birlikte zaten önceden de varolan bürokrasiler sosyal yaşamın içine girmiştir. Bürokrasilerin sosyal yaşam içine nüfuz edişi beraberinde demokratik idealler ile bürokratik zorunluluklar arasında bir takım gerilimler ve ikilemlere sebep olmuştur⁴⁹⁸.

⁴⁹³ Gözler, s. 652.

⁴⁹⁴ Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 14.

⁴⁹⁵ Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", s. 15.

⁴⁹⁶ Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, s. 3.

⁴⁹⁷ Öztürk, s. 46.

⁴⁹⁸ Bayram ve Çınar, s. 12.

Temsili demokrasilerde idare ve parlamento arasında düşünce farklılıkları mevcut ise demokrasi ile bürokrasi arasında çatışma olağandır. Çünkü bürokrasi doğası gereği iktidar gücüne nüfuz etme ve ele geçirme eğilimi içindedir⁴⁹⁹. Weber, demokratik yönetimin sağlanmasını, bürokratik örgütlenmenin zorunlu olarak daha da artmasına bağlamaktadır. Ayrıca bürokrasinin iktidar gücüne nüfuz etme gayreti içinde oluşu “demokrasinin insanların diğer insanlar üzerindeki tahakkumunu kaldıracak bir rejim olarak görülmesini bir ütopya” haline sokmaktadır⁵⁰⁰.

Yönetim sistemi ister demokratik, ister otokratik olsun bürokratik ortamda kararlar siyasi ve mesleki yöneticiler tarafından oluşturulur, düzenlenir ve geliştirilir. Bu iki grup insanın karar vermedeki payları, siyasi iktidarın tercihleri ve üst düzey bürokratları birinci derecede etkileyen bakanların tutumu, eğilimi ve bilgilerine göre ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir⁵⁰¹.

Eryılmaz, bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkinin boyutunu çözmenin yolunu, bürokrasinin ne ölçüde demokrasiye uygunluk gösterdiğinin saptanmasına, bürokratik örgütlenme ilkelerinin demokratik değerlerin korunmasında ve geliştirilmesinde ne kadar gerekli olduğuna ve insanların sahip olduğu hayat düzenini bürokratik kuruluşlara borçlu olup olmadığına bakılarak belirleneceği kanaatindedir⁵⁰².

Bürokrasi ve demokrasi ilişkisini incelerken ilk olarak demokratik yönetim şeklinin herkese eşit fırsatların ve imkanların sunulduğu bir yönetim şekli olduğu unutulmamalıdır. Demokratik sistemlerde kişilere sunulan yasal eşitlik beraberinde ekonomik ve sosyal alandaki eşitlik düşüncesini getirmiştir. Herkesin aynı yasa hükümlerine tabi tutulmasını sağlamak ve idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal organlar tarafından değerlendirilmesi gerekliliği yasal ve rasyonel esaslara dayalı bir bürokratik yapıyı beraberinde getirmiştir. Fakat bürokratik yapılanmadaki hiyerarşi ile farklı yetki ve görev düzeylerinin ortaya çıkması, aslında eşit olmayan bir yapının meydana gelmesine sebep olmuştur⁵⁰³.

Bürokrasinin ve demokrasinin dayandığı değerlere ve ilkelere bakıldığında önemli farklılıklar dikkat çekmektedir. İlk bakıldığında bürokrasi, memurlar tarafından yönetim

⁴⁹⁹ Tataroğlu, s. 99.

⁵⁰⁰ Bayram ve Çınar, s. 22.

⁵⁰¹ Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, s. 13; Tataroğlu, s. 98.

⁵⁰² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 230.

⁵⁰³ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 88.

anlamında iken, demokrasi halk tarafından yönetim anlamına gelmektedir. Daha ayrıntılı olarak bakacak olursak bürokrasinin gerekleri arasında hiyerarşi, görevde süreklilik, emir komuta, tekdüzelik, gizlilik, gayrişahsilik, uzmanlığa dayalı katılım ve uzmanlığa dayalı meşruiyet görülürken⁵⁰⁴, demokrasinin gerekleri arasında eşitlik, katılım, hürriyet, çoğulculuk, açıklık, toplum tercihlerine dayanma ve seçime dayalı meşruluk görülmektedir⁵⁰⁵. Demokrasi ve bürokrasi arasında doğaları gereği var olan bu temel farklılıklar bürokrasiyi yönetsel bir mekanizma, demokrasi ise siyasal bir mekanizma yapmıştır. Bürokrasi hiyerarşik emir komuta zincirinin yer aldığı atama yolu ile iş başına gelen kişilerden oluşan bir yapıya sahiptir. Hiyerarşik emir komuta zincirinin her halkasında kullanılan otorite yasal sorumluluk alanı ve amirlerin takdir yetkileri ile sınırlanmıştır⁵⁰⁶. Demokrasi ise kanun önünde, oy vermede ya da siyasi haklardan yararlanmada bütün bireylere eşit fırsatlar veren, kişilerin düşünce, ekonomik, sosyal ve siyasal özgürlüklerine önem verdiğinden muhalefet sistemini içinde bulunduran bir yapı görünümündedir⁵⁰⁷.

Demokratik bir toplumda bürokrasinin yeri ve büyüklüğü kamusal faaliyetlerin genişliği tarafından belirlenir. Kamusal faaliyet ve malların geniş olduğu bir toplumda doğal olarak bürokrasinin de büyük yere sahip olduğu görülmektedir⁵⁰⁸. Bürokrasinin faaliyet alanının genişlemesi bürokratların elindeki otoritenin artmasına ve demokratik ölçülerin tehlikeye düşmesine sebep olmuştur⁵⁰⁹.

Demokratik yönetimler içinde bürokratların karar alma süreçlerinde merkezi bir konum işgal etmeye başlaması II. Dünya Savaşı sonrası dönemlere rastlamaktadır. II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan Keynezci yaklaşımla, iktisadi yaşamın devlet kontrolüne alınması, kamusal alanla özel alan arasındaki ayrımın yok olması ve demokratik katılım açısından kısıtlayıcı etkiye sahip olan bütünleşmelerin ve yasama yetkilerinin yürütme organı tarafından gerçekleştirilmesi bürokrasinin gücüne güç kattığı bir sistemin gelişmesine sebep olmuştur. Bu dönemlerde gücünü artıran bürokratlar siyasa yapımındaki baş aktörlerden biri olarak görülmüştür⁵¹⁰.

⁵⁰⁴ Aytaç, ss. 253-254.

⁵⁰⁵ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 112.

⁵⁰⁶ Bayram ve Çınar, s. 16.

⁵⁰⁷ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 113.

⁵⁰⁸ Göküş, s. 36; Mises, s. 41.

⁵⁰⁹ Bayram ve Çınar, s. 16; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 112.

⁵¹⁰ Bayram ve Çınar, ss. 18-19.

19. yüzyılda Max Weber, çağdaş siyaset hayatının asli meselesinin, bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkiyi çözümlemekten ibaret olduğunu belirtmiştir⁵¹¹. Weber’e göre bürokrasinin, kamu hizmetlerin rasyonel ilkelere dayalı olarak yürüten etkin bir örgüt konumunda oluşu, bu örgütün önemli bir otorite sahibi olduğunun göstergesidir. Bu yüzden otorite cihazı ve otoritenin merkezi olarak görülen bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkilerde önemli sorunların belirmiş ve bürokratik otoritenin bazı durumlarda demokrasi için tehdit oluşturduğu görülmüştür⁵¹².

Bürokrasinin siyasi iktidara ortak olması veya bunu istemesi demokratik bir yönetim açısından düşünülemez bir kavramdır. Demokratik yönetimde asıl olan, yönetimi partizan bir politikanın etkisinden kurtarmak ve bürokrasiyi vatandaşa karşı eşit tutumla eşit işlem yapan kurumlar haline getirmektir. Demokrasinin bu sistemi oturtması, bürokrasinin kurumsallaşmasına ve bürokratların çeşitli haklarla donatılmasına bağlıdır. Ancak yönetim yapısında bürokratlara tanınan kurumsallaşma ve haklar sayesinde bürokratların siyasiler üzerinde hâkimiyet kurmaları da kolaylaşacağından bürokratlar üzerinde çeşitli denetimlerin yapılması da gerekli kılınmıştır⁵¹³.

Bürokratların işe alınmasında ve terfi işlemlerinde, diplomaların ve girmiş oldukları sınavların etkin olduğu, kişisel olmayan evrensel ölçütler tarafından gerçekleştirilen istihdam sistemi ile önemli bürokratik konumlara imtiyazlı kişilerin getirilmemesi amaçlanmıştır. Bu sistem bürokrat olmak isteyen kişilerin yasalar önünde eşitliğini savunan demokratik ilkeler ile uyum sağlamıştır. Ancak bu sistemle de uzun çalışmaları gerekli kılan metaryalleri elinde bulunduran kişilerin lehine sonuçlanacağından, bürokrasinin gelişimi aşamasında gerçek fırsat eşitliğinin yok edilerek plütokratik rejimin⁵¹⁴ gelişimine katkıda bulunacağı kanaati doğmuştur. Weber’e göre modern bürokrasi oluşturulurken demokratik ilkeler mecburen sekteye uğramaktadır⁵¹⁵.

⁵¹¹ Dönmezer, “Demokrasi, Bürokrasi ve Türkiye”, s. 2.

⁵¹² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 230.

⁵¹³ Dönmezer, “Demokrasi, Bürokrasi ve Türkiye”, s. 2; Bayram ve Çınar, s.16-17; Ömer Aytaç, “Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(1), Elazığ 2005, s. 251.

⁵¹⁴ **Plütoktasi:** Bir ülkede zenginlerin yönetimi. Bkz., Yılmaz, s. 667. **Plütokratik Rejim:** Zenginlerin iktidarına dayanan politik sistem. Bkz., http://tdkterim.gov.tr/?kategori=terimarat&kelime=varsıl_erk, Erişim Tarihi: 05.10.2011.

⁵¹⁵ Mouzelis, s. 24-25.

Hükümet idaresinde zaruri olarak görülen bürokrasinin sahası genişletildikçe hem kişi hürriyetlerini daraltmakta hem de özel teşebbüslerin yerini devlet teşebbüsleri almaktadır. Demokratik yönetimlerde gerekliliği savunulan bürokrasinin bu şekilde büyümesi devleti totaliter ve sosyalist bir rejim haline sokacağı düşünülmektedir⁵¹⁶.

Sonuç olarak ifade edilebilir ki demokratik yönetim sistemi içinde bürokrasi vazgeçilemez bir kavramdır. Bir devlet demokratik rejim içinde ise bürokrasisinin de gerek kendinin gerekse kullandığı bütün araçların demokratik olması gerekmektedir. Akyol'un da ifade ettiği gibi, "hızlı, etkili, verimli, ekonomik işleyen demokratik yönetimin gereği, güler yüzlü, güçlük çıkarmayan, kendisi için beklediği sevgi, saygı ve güveni yurttaşlara veren ve gösteren bir bürokrasi" oluşturularak demokratik yönetim sistemlerinde istenen düzeye gelinebilir⁵¹⁷.

3.1.6.1. Bürokrasinin Demokrasi Açısından Taşıdığı Olumsuzluklar

Bürokrasiyi elinde bulunduran kişilerin sayısı topluma oranlandığında çok az sayıda oldukları görülmektedir. Ancak bürokrasinin elinde bulundurduğu teknik uzmanlık, süreklilik, hızlı karar alabilme iktidarı gibi güçler sayesinde bürokrasi, siyasal ve toplumsal hayatta benimsenen demokratik değerlerin karşısında güç sahibi olan bir örgüttür. İşte bürokrasinin elinde bulundurduğu bu güç kaynakları bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkiyi tehlikeli konuma sürüklemektedir. Bu yüzden bürokrasi toplum içinde büyük oranda eşitsizliklere ve dengesizliklere sebep olmaktadır⁵¹⁸.

Mouzelis'e göre, kamu yönetimi kapsamında bürokratik aygıtın sürekliliği ve teknik üstünlüğü, demokratik yönetim süreci içinde tehlikeli bir konuma sahip olsa da yönetim sistemi içinde demokrasiyi yok ederek bürokratik otoritenin diktatörlüğü ile sonuçlanamaz⁵¹⁹. Aksine özellikle gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin, siyasi gücünü artırmak ya da baskıcı bir devlet yönetimi oluşturmak adına, siyasi ve bürokratik elitler tarafından kullanıldığı görülmektedir⁵²⁰.

Modern devletlerde yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrılarak birbirini denetleyecek pozisyonlar alması sağlanmıştır. Bu kapsamda yürütme fonksiyonu içinde yer alan bürokrasinin de seçilmiş siyasal önderlere, daha kapsamlı düşünülürse halka

⁵¹⁶ Mises, s. 41.

⁵¹⁷ Akyol, *Demokrasi ve Bürokrasi*, s. 15.

⁵¹⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 108-109.

⁵¹⁹ Mouzelis, s. 26.

⁵²⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 109.

karşı sorumlu olduğu varsayılmaktadır. Ancak uzmanlık bilgisi çerçevesinde siyasal ve yönetsel kararların alımı aşamasında bu varsayımın yersiz olduğu anlaşılmıştır⁵²¹. Örneklerine rastlandığı üzere istihbarat örgütlerini ve askeri bürokrasilerini iyi denetleyemeyen hükümetlerin zaman zaman askeri darbelere yenik düştüğü görülmüştür⁵²².

Demokratik yapının olmazsa olmazlarından biri olan sosyal toplum kuruluşlarının, kendi kendini yöneten küçük gönüllü kuruluşlar olarak sistemde yer almaları gerekmektedir. Ancak demokratik katılım yönünde tecrübe edinilmesini sağlayan bu aracı kurumlar da özellikle gelişmiş ülkelerde, üyelerin aktif katılımlarının azalması ve bunun yerini bürokratikleşmenin alması ile demokratik katılımın bu önemli kaynağı verimsizleştirmiştir⁵²³.

Yönetim sistemlerinde bürokrasinin baskın olduğu bir yapıda demokratik idealler açısından söz konusu olan tek seçenek, yönetimi siyasete karşı sorumlu tutmaktır. Ancak gerek bürokratların profesyonelleşmesi gerekse katı hiyerarşik yapıları, demokratik yollarla seçilmiş halk temsilcilerini bürokrasiyi denetleme hususunda çeşitli sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır⁵²⁴.

3.1.6.2. Bürokrasinin Demokrasiye Katkısı

Bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkileri incelerken, bürokrasi demokratik sistemde bazı zorluklar çıkarsa da demokrasiye çeşitli şekillerde katkıda bulunduğu göz ardı edilemez. Bu katkılardan bahsederken ilk olarak bürokratik yönetimin özellikleri arasında sayılan tek düzelik kavramı dikkat çekmektedir. Tek düzelik özelliği ile bürokrasi, demokratik bir toplumda siyasi bozulmayı azaltarak, eşitlik, tarafsızlık ve yasallık gibi demokratik ölçütlerin uygulanmasında demokrasiye katkı sağlamıştır. Bu bakımdan bürokratik örgütler toplumdaki düzenin ve istikrarın teminatı konumundadır⁵²⁵.

Ayrıca bürokraside uygulanan rasyonel personel politikası, kişilerin işe alınmasında meslek ve iş fırsatları bakımından bütünüyle eşitlik sağlamasa da statü imtiyazlarının etkilerini azaltarak istihdamda demokratikleşmeyi olumlu şekilde

⁵²¹ Bayram ve Çınar, s. 17.

⁵²² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 109.

⁵²³ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 110.

⁵²⁴ Bayram ve Çınar, s. 16.

⁵²⁵ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 111.

etkileyebilir. Diğer taraftan da demokratik hedeflere ulaşılması açısından önemli olduğu düşünülen toplumların asgari ekonomik ihtiyaçlarının karşılanması için bürokratik örgütlere ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır⁵²⁶.

3.2. TÜRKİYE’DE BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

Eryılmaz’ın belirttiği üzere 1996 yılında Susurluk olayı ile birlikte kamuoyuna, bir kısım bürokratların hesap vermek zorunda oldukları bakanları dahi haberdar etmeden kendi başlarına politika tayin ettiklerine dair yapılan açıklamalar demokrasinin vazgeçilemez kavramlarından biri olan bürokrasinin görev alanı dışına taşarak siyasi işlemlerde ne kadar etkin rol oynadığını tekrar gözler önüne sermiştir⁵²⁷. Bu olay neticesinde Türk kamu yönetiminde bürokrasinin tamamen denetim altına alınamadığı ve bundan faydalanan bürokrasinin de sorumsuzca bu iktidar gücünü kullandığı anlaşılmıştır⁵²⁸.

Her toplumun kendine özgü bir sosyal hafızasının mevcut olması ve bu sosyal hafızayı tarihi süreç içinde kendi kültürüyle oluşturması, toplumlar için doğal bir süreç olarak kabul edilir⁵²⁹. Ülkemizde de bürokrasi-siyaset ilişkisinden bahsedebilmek için başlangıçta 19. yüzyılda modernleşen Osmanlı bürokrasisi hakkında bilgi edinilmesi gerekmektedir. Çünkü günümüz bürokrasisinin Osmanlı bürokrasisinin benzeri ve devamı niteliğini taşıdığı unutulmamalıdır⁵³⁰.

3.2.1. Osmanlı İmparatorluğu’nda Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk kurumsallaşma aşamasına bakıldığında bürokrasi, siyasi bakımdan gücü elinde bulunduran padişahlara bağlı ve siyasal sistemin etkin bir ögesi olarak karşımıza çıkmıştır. Bu dönemdeki bürokrasi patrimonial bürokrasinin örnekleri arasındadır⁵³¹. Osmanlı bürokrasisi incelendiğinde İmparatorluğun kuruluş

⁵²⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 111-112.

⁵²⁷ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 133.

⁵²⁸ Durgun, s. 84.

⁵²⁹ Ali Şahin, “Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Bürokrasi İlişkisi”, (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007, s. 425.

⁵³⁰ Metin Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme; Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul 1977, s. 58; Gökhan Kalağan, *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*, Beta Yayıncılık, İstanbul 2010, s. 92; Yalçındağ, s. 20.

⁵³¹ Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme; Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, s. 59; Metin Heper, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, *AİD*, 6(2), s. 39.

yılları, Tanzimat öncesi ve sonrası olarak belirlenen üç dönem dikkatleri çekmektedir. Ancak bürokrasi ve siyaset arasındaki çekişme Tanzimat öncesi ve sonrası dönemlerde daha keskin görülmektedir.

3.2.1.1. Tanzimat Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

İkinci bölümde ifade edildiği üzere Osmanlı İmparatorluğu bürokratları kul esasına göre ve kapalı sistemle yetiştirmiş ve uzun yıllar ülkenin bütünlüğünü sağlamıştır. Ancak 15. yüzyılda başlayıp 16. yüzyılda iyice gelişen coğrafi keşifler sonucu, Doğu-Batı ticaret yolunun Akdeniz ve Anadolu'dan okyanuslara kayması ve Batı sömürgeciliği dönemine girilmesi, Osmanlı'nın ekonomik ve sosyal düzeninde ciddi sorunlara sebebiyet vermiştir. Bu dönemdeki baskı ve rüşvet olaylarının halk ve yönetim arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilediği görülmüştür⁵³². Bozulan yönetim yapısının düzeltilmesi için zaman zaman gerek padişahların gerekse vezir-i azamların İmparatorluğun eski yapısına geri dönüşünü sağlama gayretleri görülse de sistemde pek başarıya ulaşılamamıştır. Bu dönemde Osmanlı yönetim sisteminin temel taşlarından biri olan kul sisteminin bozulması, kulların hükümdar karşısında güç kazanmaya başlamasına sebep olmuştur. Özellikle kulların askeri kanadını oluşturan yeniçerilerin bazı dönemlerde sık sık başkaldırıda bulunarak yönetimin işlerine bile karıştıkları görülmüştür⁵³³. Lewis, bir zamanlar Avrupa'nın korkulu rüyası olan Osmanlı ordusunun bu dönemlerde ancak kendi hükümdarını ve sivil halkını korkutan bir kurum haline geldiğinden bahsetmiştir⁵³⁴.

Osmanlı'da merkez teşkilatında dikkat çeken bu bozulmaların yanı sıra taşra teşkilatına bakıldığında merkezi otoritenin taşra üzerindeki merkezi otoritesini kaybettiği görülmüştür. Bunun nedenleri tımar sisteminin bozularak miri arazinin mültezimlere verilmesi, mukataa usulü ile toprakların kiralanması ve Osmanlı toplum yapısında yer almayan bir toprak soyluları sınıfının oluşmasıdır⁵³⁵.

Aksayan bu sistemleri bir bütün olarak ele alan ve kamu yönetimi çerçevesinde çözüm yolu arayan bir padişah olan III. Selim, yönetim alanında yeniden düzenlemelere

⁵³² Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, ss. 63-64.

⁵³³ Yalçındağ, ss. 36-41.

⁵³⁴ Lewis, s. 24.

⁵³⁵ Yalçındağ, s. 42; Lewis, ss. 33-34; Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 64.

gitmiştir⁵³⁶. III. Selim'in gerek taşrada gerekse merkezde bulunduracağı bürokratları ehil, sadık ve tecrübeli kişiler arasından seçme gayreti, bozulan yönetim sistemine bir nevi çeki düzen verilme çabası sayılmıştır. Fakat ulema sınıfı bunu pek olumlu karşılamayarak III. Selim'i tahtan indirmiştir⁵³⁷. Bunu takiben IV. Mustafa tahta çıkmış, fakat kısa bir süre sonra tahtan indirilerek, II. Mahmut tahta çıkarılmıştır. Osmanlı yönetimi için planlanan örgütlenme ve reform çalışmaları esas olarak II. Mahmut döneminde gerçekleştirilmiştir⁵³⁸.

Alemdar Mustafa Paşa'nın önderliğinde III. Selim'in tahtan indirilişine sebep olan kullar ve ulema sınıfı bastırılmış fakat bunu takiben toprak soyluları harekete geçmiştir. II. Mahmut da toprak soylularının gücünü ve hâkimiyetini kanıtlayan "sened-i ittifakı" onaylamak zorunda kalmıştır. II. Mahmut ilk olarak "Vakayı Hayriye" olarak anılan kul sisteminin askeri kanadını oluşturan yeniçerileri ve yeniçeriler ile yakın ilişkiler içinde olan Bektaşî tarikatını, ulema yardımı ile ortadan kaldırmış, ikinci olarak da merkezdeki kullar ve ulema yardımı ile toprak soylularını ortadan kaldırarak taşra yönetiminde güvenilir kişilerin getirilmesini sağlamıştır. II. Mahmut'un yönetim düzenine getirdiği bir başka yenilik de bugünkü bakanlık sisteminin bir nevi temeli olan nazırlıkların kurulmasıdır⁵³⁹. Ayrıca II. Mahmut döneminde sivil bürokrasi reforma tabi tutularak bazı üst düzey yöneticilerin siyasi gücü azaltılmıştır. Heper, bu duruma sadrazamın başbakanlığa dönüştürülerek siyasal sistem içinde oynadığı rolün azaltılmasını örnek olarak vermiştir⁵⁴⁰. 19. yüzyılda yapılan bu yenilikler ile âdem-i merkeziyetçi bürokrasisinin yerine büyük oranda merkezileşmiş bir hiyerarşik yapı oluşturulmaya çalışılmıştır⁵⁴¹.

3.2.1.2. Tanzimat Dönemi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Osmanlı İmparatorluğu tarihi boyunca bürokrasi, güçsüz padişahların tahtta bulunduğu dönemler haricinde merkezi yönetimin kuvvetli dönemlerinde yüksek statülü ve yetkili konumda bulunmuştur. II. Mahmut dönemi ile başlayan ve Tanzimat ile

⁵³⁶ Yalçındağ, s. 43; Karpas, s. 83.

⁵³⁷ Yalçındağ, ss. 43-45.

⁵³⁸ Heper, "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler", s. 36; Çiğdem Erdem, "Ondokuzuncu Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Reform Çalışmaları ve Kalemîye Sınıfının Yükselişi", *18. yüzyıldan 21. yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, TODAİE, Ankara 2009, s. 48; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 133; Tural, ss. 21-22.

⁵³⁹ Yalçındağ, ss. 45-46.

⁵⁴⁰ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 86.

⁵⁴¹ Erdem, s. 50; Özdemir, ss. 144-146; Lewis, s. 90; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 134.

devam eden bu dönemde batılı reformları gerçekleştirebilecek tek güç olarak bürokrasinin görülüşü, bürokratların gücünde artış olmasına sebep olmuştur. Bürokratlar artan güçleri ile ülkenin yönetimini fiilen ele geçirmiştir⁵⁴². Çünkü 19. yüzyılda girilen reform hareketlerinin takip edilmesinde ve yürütülmesinde tek bir kişinin (Sultanın) sorumlu tutulması işleri güçleştirmiştir. Bu nedenden dolayı reformlara yardım için ortaya çıkan Sadrazam ve devletin en önemli iki kurumu olan seyfiye ve ilmiye sınıfının güç kaybını takiben popülarite kazanan kalemiye sınıfına mensup yüksek rütbeli sivil bürokratlar (Bab-ı Ali), İmparatorluğu yönetme güç ve tekeli de zamanla elde etmişlerdir⁵⁴³.

Tanzimat dönemi bürokratları başta Mustafa Reşit Paşa olmak üzere batı kültürü ile yetişen bir grup devlet adamıdır⁵⁴⁴. Bu dönemde merkezi teşkilatta görev alacak bürokratların aldıkları hizmet içi eğitimlerin yanı sıra modern eğitim kurumlarından alacakları eğitim de büyük önem arz etmiştir⁵⁴⁵. Dönemin bürokratları ülkenin içinde bulunduğu sorunların aşımı için batı kurumlarının Osmanlı düzenine uyarlanmasını savunmaktaydı ve bunu yapabilecek tek güç olarak toplumun aydın kesimini meydana getiren askeri ve sivil bürokrasinin olduğu kanaatindeydi⁵⁴⁶. İnalçık'a göre, bu zümrenin gerek batı kültürü ile yetişmesi gerekse Osmanlı'nın kurtuluşu için gerekli görülen yapıyı meydana getirebilecekleri kanaatinin yaygınlığı, fermanda bu zümrenin can ve mal güvenliğinin sağlanması yönünde ilkelerin bulunmasına sebep olmuştur. Ayrıca fermanda ülkeyi kurtarma sorumluluğunu alacak bu bürokrat kadrolar için uygun bir ücret rejimi ve eğitim düzeni kurma gibi önemli konuların da bulunduğu görülmüştür⁵⁴⁷. Bu ilkeler ile hükümdarın karşısında kendini güvence altına alan bürokrasi, bundan sonra devlet yetkilerinde de sarayın önüne geçmek için çaba sarf etmiştir. Reşit Paşa bürokrasinin daimi rakibi olan ulema ve ayan zümresine karşı bürokratları güvence altına almak için batı modeline göre kurulan okullarda bürokratların eğitim almasını sağlamıştır⁵⁴⁸.

⁵⁴² Yalçındağ, s. 48; Pustu, s. 201; Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, ss. 88-90.

⁵⁴³ Erdem, ss. 51-53; Heper, "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler", s. 37.

⁵⁴⁴ Lewis, s. 106; Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 471.

⁵⁴⁵ Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 468.

⁵⁴⁶ Mardin, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, ss. 137-138.

⁵⁴⁷ Özdemir, ss. 125-127, 136-139; Yalçındağ, s. 48.

⁵⁴⁸ Yalçındağ, ss. 48-49.

Kalemiye sınıfı mensuplarının eseri olan Tanzimat döneminde ülkedeki egemen otorite Saray'dan Babiâli'ye kaydığı görülmüştür⁵⁴⁹. Bu değişim tümüyle Max Weber'ın "patrimonyal bürokrasi"den "rasyonel bürokrasi"ye geçiş kavramını anlatan bir süreci anımsatmaktadır⁵⁵⁰.

Tanzimat sonrası dönemde batılı tarzda eğitim veren okullarda yetişen eğitilmiş yeni bir bürokratik sınıf doğmuştur. Bu yeni bürokratik sınıfın oluşumu bürokrasi içinde geleneksel kanat ve modernleştirici kanat olmak üzere ikili bir yapıyı oluşturmuştur⁵⁵¹. Bürokratik elitlerin geleneksel kanadı kendi amaçlarını gerçekleştirmek için topluma hâkim olmak isteminde iken, modernleştirici kanat batılı reformlar yaparak devletin içinde bulunduğu çözülme ve yıkıntıya bir çare bulmayı amaçlamıştır⁵⁵².

Tanzimat sonrası dönemde topluma hâkim olma çabası içinde olan her iki bürokrasi kanadı da kendilerine karşı işleyen üç etkenle karşı karşıya kalmıştır. Bunların birincisi bürokrasinin güçlenmesini önlemek isteyen padişahlardır. Bu padişahlara en tipik örnek II. Abdülhamit'tir⁵⁵³. Birinci Meşrutiyet'le II. Abdülhamit Tanzimat döneminde değişen otorite dengelerinin Saray lehine değişimine sebep olmuştur⁵⁵⁴. Başka bir ifade ile sivil bürokrasinin oluşturduğu yapıyı II. Abdülhamit bozarak Babiâli'yi iş takipçisi konumundaki bir kurum olarak görmüş ve liyakat ilkesinden uzak kişisel sadakate dayalı personel istihdam etmek istemiştir⁵⁵⁵. Ortaylı ve Tural, II. Abdülhamit dönemindeki bu durumun gerçek olduğuna işaret etmiştir. Ancak bu duruma Babiâli çok az bir süre uyum göstermiştir. Sadrazam ve Babiâli yönetim sisteminde istişare bir organ olmaktan çok işleri yürüten, olgunlaştıran ve gerekli durumlarda alınacak kararları etkileyebilen bir organ olarak geri gelmiştir⁵⁵⁶.

İkinci olumsuz etki de yabancı devletlerden gelmiştir. Bu unsurun etkilerinin bürokrasinin her iki kanadında da etkili olduğunu söylemek yanlıştır. Çünkü bu unsurdan bürokrasinin çıkarıcı olan kanadı faydalanmıştır. İlerici ve dürüst bürokratlar ise yabancılarla işbirliğini ve yabancı himayesini kabul eden Babiâli'nin lordlarının tutumuna karşı muhalif olmuşlardır. Bürokrasiye karşı üçüncü olumsuz etki de taşra

⁵⁴⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 134; Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 482.

⁵⁵⁰ Mardin, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, s. 250; Tural, s. 24.

⁵⁵¹ Pustu, s. 201.

⁵⁵² Yalçındağ, ss. 50-51.

⁵⁵³ Yalçındağ, s. 51; Akyıldız, ss. 165-173.

⁵⁵⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 135; Tural, s. 55.

⁵⁵⁵ Durgun, s. 88; Özdemir, s. 173.

⁵⁵⁶ Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 515; Tural, s. 31.

eşrafı, ayan ve ulemasından gelmiştir. Bürokrasi taşrada bu güçlere karşı oldukça yenik duruma düşmüştür⁵⁵⁷.

Bu dönem bürokratlarının diğer bir özelliği de Fransız Devrimi'nden etkilenerek "halka rağmen halk için" anlayışını daha fazla benimsemiş olmalarıdır. Dolayısıyla bu anlayış Tanzimat öncesi dönemde de var olan yönetim-halk arasındaki zıtlaşmayı daha da fazla derinleştirerek bürokrasi-halk zıtlaşması halinde devamına sebep olmuştur⁵⁵⁸.

19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında İttihat ve Terakki ile birlikte ordunun siyaset sahnesinde etkili bir unsur olduğu görülmüştür. Bu dönemde ülkedeki hâkim otorite ne Saray'da ne de Babiâli'dedir. Otoriteyi elinde bulunduran İttihat ve Terakki mensupları teknik ve uzmanlık niteliklerini kaybederek siyasallaşmıştır. İttihat ve Terakki liderleri yönetim ve siyaset konusunda iki farklı yaklaşımı savunmuşlardır. Bu yaklaşımlardan biri merkeziyetçiliği savunurken, diğeri âdem-i merkeziyetçilik ve teşebbüs-ü şahsi (özel girişim) esasına dayalı bir yönetim anlayışını savunmuştur⁵⁵⁹. Lewis, İttihat ve terakki üyelerinin merkeziyetçiliği savunan yaklaşımın üyeleri olduğunu belirtmiştir. Bu dönemde ittihat ve terakki üyelerinden halk tarafından beklenen performansı gerçekleştirememesi ve hükümet atamalarında el altından işler çevirmesi halkın inancının yıkılmasına sebep olmuştur⁵⁶⁰. II. Meşrutiyet döneminde sivil ve askeri bürokrasiye en önemli darbe, eski rejimlerde haksız terfilerle iş başına gelen bürokratların görevlerinden alınması olmuştur⁵⁶¹.

Heper, Osmanlı yönetim sistemine Tanzimat boyunca hatta II. Abdülhamit'in saltanatı boyunca hem hukuki-rasyonel hem de rasyonel-üretken bürokrasi için gerekli çalışmalar yapıldığını belirtmiştir. Fakat çeşitli nedenler ile bu dönem bürokratik sistemlerinde patrimonyalizm geleneğinin devam ettiği görülmüştür⁵⁶².

Özetlemek gerekirse Osmanlı yönetim sistemine bakıldığında siyasi ve idari sistemin birbirinden farklılaşmadığı görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda bir biri içine giren bu yapılarda, bürokrasi siyasal hayattaki önemini ve önceliğini daima

⁵⁵⁷ Yalçındağ, ss. 51-52.

⁵⁵⁸ Pustu, s. 203; Yalçındağ, s. 52.

⁵⁵⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 136.

⁵⁶⁰ Lewis, ss. 213-214.

⁵⁶¹ Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 525.

⁵⁶² Heper, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme; Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, s. 64.

korumuştur⁵⁶³. Osmanlı İmparatorluğu'nda kul sisteminin bozuluşu bürokrasinin oligarşik bir sistem haline gelmesine sebep olmuştur. Özellikle Abdülmecit'in II. Mahmut öldüğünde on altı yaşında olması ülkedeki egemen otorite Babıâli olmasına sebep olmuştur. İttihat ve Terakki Cemiyeti devirlerinde yaşanan değişimler de askeri bürokrasiyi egemen otorite kılmıştır. Görülmektedir ki bürokrasi bu dönemlerinde altın yıllarını yaşatmıştır⁵⁶⁴.

3.2.2. Cumhuriyet Dönemi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Atatürk'ün temellerini attığı yeni devlet anlayışında “egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olması” ilkesini benimsediği görülmektedir. Cumhuriyet dönemine kadar egemenliği elinde bulunduran padişahların veya başka grupların bu ilkeyi kişisel çıkarlar için kullandığı görülmüştür. Atatürk'te bu ilkenin artık millete ait olması gerekliliğini belirtmiştir. Ancak Cumhuriyetin ilk yıllarında halk kolektif bir şuur kazanmadan bu iradeyi kullanamayacaktır. İşte bu nedenden dolayı Cumhuriyetin ilk yıllarında egemenlik tamamen halka bırakılmamıştır⁵⁶⁵.

Cumhuriyet döneminde yönetim sistemine bakıldığında, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönem yönetim sistemlerini miras olarak aldığı görülmektedir. Bu yönetim sistemlerine ek olarak merkeziyetçilik gibi kamu yönetimine ilişkin temel gelenekleri ve bürokrasi-halk zıtlaşmasını da miras olarak alınmıştır⁵⁶⁶. Heper, Atatürkçü devlet geleneğinin başlangıçta Osmanlı ılımlı aşkın devlet geleneğini andıran görüntüsüne karşın, bu devletin Tanzimat devlet geleneğinden farklılaşmasının, devletin öncelikli olarak TBMM'de daha sonra da Cumhurbaşkanlığı'nda yapılması ve sivil bürokrasinin yönetsel bir araç olarak değiştirilmesi ile gerçekleştirildiği kanaatindedir. Ayrıca Dünya'nın sayılı karizmatik liderlerinden biri olan Atatürk'ün karizmatik kişiliğe dayanan kişisel yönetimden kaçındığını da belirtmiştir⁵⁶⁷.

3.2.2.1. Tek Partili Dönemde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Tanzimat'la birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda sistem içinde önemli yer edinen bürokratik elit yapı, Kurtuluş Savaşı'nın kazanılmasında ve yeni bir devletin

⁵⁶³ Pustu, s. 203.

⁵⁶⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 134; Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, s. 482; Erdem, s. 56; Pustu, s. 203.

⁵⁶⁵ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, ss. 93-99.

⁵⁶⁶ Yalçındağ, s. 55.

⁵⁶⁷ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 117.

kurulmasında temel bir rol üstlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında bu yapı modern kurumları oluşturacak ve yaşatacak tek güç olarak ortaya çıkmıştır⁵⁶⁸. Cumhuriyetin ilanını takiben bürokrasi tarafından, alışlagelmiş toplumsal yapı ve kültürün tam aksine yapılan radikal devrimler bürokrasi ile halk arasını açmıştır. Ayrıca bu dönemde modernleşme yönelimlerine ve politikalarına karşı durabilecek geleneksel elit bürokrat ve oluşumlar da İstiklal Mahkemeleri sayesinde ortadan kaldırmıştır⁵⁶⁹. Hatta tek parti dönemi olarak adlandırılan bu dönemde yaşanan bürokrasi siyaset ilişkisindeki birbiri içine girmiş yapı, dönemin iktidar partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) il başkanlarının il valisi olarak görevlendirilmesi ile kanıtlanmıştır⁵⁷⁰. Bu yüzden Cumhuriyetin ilk yıllarından 1950'lere kadar geçen süre zarfında Türkiye'deki siyasal iktidarın ve yönetimin aynı elde toplandığı görülmüştür⁵⁷¹.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yönetimin geçmiş yönetim kültüründen etkilenen halka karşı olan güvensizliği devrimlerin yürütücüsü olarak bürokratik elitlerin görülmesine neden olmuştur⁵⁷². Ayrıca Cumhuriyet döneminde devrimleri halka benimsetmenin iki yolundan biri olarak kabul edilen bürokrasi, halk ve yönetim arasında köprü görevi yüklenmiştir. Aynı zamanda halka yönelik çağdaş hizmetlerin yürütücüsü olan bürokrasiye haklı olarak geniş imkânlar sağlanmıştır⁵⁷³. Günümüzde dahi kamu yönetiminin büyük hastalığı olarak nitelendirebileceğimiz gizlilik ve dışa kapalılık bu dönemlerin ürünü olarak görülmüştür⁵⁷⁴.

Yetkileri artırılan, maaş rejimleri, özlük hakları gibi ilkeleri sağlam temellere bağlanmış olan bürokrasi, milli mücadele döneminde ülkenin bağımsızlığında faydalı olmuşsa da gelişim düzeyinde etkin roller üstlenememiştir. Hatta bürokratların dönemin üstün imkânlarına sahip olmaları halkın dikkatini çekmiştir⁵⁷⁵. Reformların yürütülmesi sürecinde oldukça baskıcı nitelik gösteren bürokrasi, o dönemdeki memur imajını halka hizmet eden değil halka tepeden bakan, toplumu potansiyel tehlike olarak gören bir şekle getirmiştir. Halk ise bürokrasiyi “ceberut bürokrasi” ve “jandarma devleti” gibi

⁵⁶⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 137.

⁵⁶⁹ Pustu, ss. 199-206.

⁵⁷⁰ Tataroğlu, s. 110.

⁵⁷¹ Ardaniç ve Ergun, s. 8; Durgun, s. 90; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 139.

⁵⁷² Pustu, s. 203.

⁵⁷³ Yalçındağ, s. 55.

⁵⁷⁴ Pustu, s. 203.

⁵⁷⁵ Yalçındağ, ss. 55-56.

kavramlar ile eleştirmiştir⁵⁷⁶. Bürokrasi bu dönemde yönetim sistemi içinde araç olmaktan çok amaç konumuna gelmiştir⁵⁷⁷.

Eryılmaz'a göre, tek parti döneminde yönetim, seçkinci, devletçi ve otoriter bir idari sitem haline gelmiştir. Osmanlı döneminde kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet işlerini yürüten kamu yöneticiler, tek parti döneminde bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetleri, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte siyasal sürece doğrudan katılma imkânını elde ederek, kamu politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde aktif rol oynamıştır⁵⁷⁸.

II. Dünya Savaşı yıllarında, halka zor gelen vergi yükümlülükleri, bu vergilerin toplanma şeklindeki sıkıntılar, bürokratlara tanınan ayrıcalıklar bürokrasinin toplum üzerindeki baskısını ve otoritesini artırmış olmasına sebep olmuştur. Bu yüzden bürokrasi halk arasındaki ilişkiler iyice kötüye sürüklemiştir. Hatta halk bu dönemde bürokrasi ile siyasi partiyi aynı kefeye koymuş⁵⁷⁹ ve bürokratik elitlere karşı Demokrat Parti'yi (DP) iktidara getirmiştir⁵⁸⁰.

3.2.2.2. Çok Partili Dönemde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

1946 yılında Türk siyasal sisteminde DP'nin kurulması ile Türkiye çok partili hayata geçmiştir. Siyasi yaşamda çok partili hayata geçiş, modernleştirici bürokratik elitin gücünün azalmasına sebep olmuştur⁵⁸¹. 1950'li yıllarda bürokrasinin Cumhuriyetin kuruluş yıllarındaki popülaritesini kaybettiği gözlemlenmiştir. Çünkü bu dönemde halkın bürokrasiye olan tepkisini de kullanarak başa gelen DP, bürokrasinin elindeki gücü almıştır. Bürokrasi bu gelişmenin akabinde siyasi parti içindeki yerini yitirmiş ve siyasal iktidarın bir aracı durumuna düşmüştür⁵⁸². DP seçim çalışmaları yaparken bürokrasiyi karşısına almamak adına özen gösterici bir siyaset izlemişse de seçim sonrasında DP siyasetinin bu yönde olmadığı görülmüştür⁵⁸³.

DP iktidarı, dönem itibarıyla siyaseti etkileyecek sivil toplum örgütlerinin olmayışından yaralanarak DP ile bürokrasi arasındaki çekişmeyi topluma haklı olarak

⁵⁷⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 140.

⁵⁷⁷ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 130.

⁵⁷⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 142.

⁵⁷⁹ Yalçındağ, s. 56.

⁵⁸⁰ Pustu, s. 209.

⁵⁸¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 143.

⁵⁸² Ardanç ve Ergun, s. 8; Durgun, ss. 91-92.

⁵⁸³ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 144.

göstermiştir⁵⁸⁴. Bu dönemde yetkileri ve gücü elinden alınan bürokrasi tarihte eş görülmemiş itibarsızlık dönemine ve mali açıdan da sıkıntılı döneme girmiştir⁵⁸⁵. Sivil bürokrasinin düştüğü bu durumda dahi yalnızca siyasi kararları uygulayan bir kurum durumuna geldiğini söylemek zordur⁵⁸⁶. Bu dönemde siyaset ve değişen çevre faktörlerine bürokrasinin uyumu zor olarak görülmüştür. Çünkü bürokrasinin kamu yararı felsefesi ile DP'nin kamu yararı felsefesi birbirinden farklıdır⁵⁸⁷. Heper'e göre, "Türkiye'nin siyasal dinamiklerinin usallık, ılımlılık ve ödün vererek uzlaşma yolları çerçevesinde gelişmemesine ve aşırı çoğulculuk ve bürokrasiyi normalin ötesinde araçsallığa dönüştürmeye çalışma eğilimleri" ülkenin siyasal hayatında zaman zaman krizlere sebep olmuştur⁵⁸⁸.

1950-1960 dönemi Türkiye'de bürokrasinin itibar ve güç kaybına uğradığı bir dönem olarak anılmaktadır. Bu dönemde hiyerarşik otoritenin gücü azaltılmış öne çıkan kitle siyaset ve siyasetçiler olmuştur⁵⁸⁹. Çok partili yaşama geçiş ile birlikte siyasi kurumlar karşısında sürekli güç kaybeden bürokrasi de siyasi iktidar üzerindeki nüfuzundan kolayca vazgeçmeyerek 1960, 1971 ve 1980 askeri müdahalelerinde siyasi iktidara karşı baskın karakterli görüntü sergilemiştir⁵⁹⁰.

DP'nin zaferi ile sonuçlanan ve hiçbir organik bağları bulunmayan siyasi elitlerin buyruğu altına giren bürokratlar, 27 Mayıs 1960 ihtilali ile Osmanlı-Türk Devlet geleneğindeki bürokratik elitlerin gücünü tekrar geri alarak devleti koruma görevine koyulmuşlardır⁵⁹¹. 1960 döneminde bürokratlar, yönetim sistemini aydınlar oligarşisine dönüştürmemiş, 1961 Anayasa'sı ile tekrar parlamenter demokrasi düzenine geri dönüşü desteklemişlerdir. Fakat bu döneme Anayasa ile bürokrasiye tanınan yenilikler damgasını vurmuştur. 1961 Anayasası ile bürokratlara sınırlı siyasal katılım için izin verilmiş ve bürokratik seçkinlerin yer aldığı bazı yönetsel kurumlar siyasal rejimin savunucuları olarak belirlenmiştir⁵⁹². Yalçındağ, bu dönemin "Türk bürokrasisini, politik güçlerin salt ve basit bir aleti durumuna düşürmek yerine, ekonomik ve

⁵⁸⁴ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 177.

⁵⁸⁵ Yalçındağ, s. 56; Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, ss. 194-195.

⁵⁸⁶ Durgun, s. 92.

⁵⁸⁷ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 145.

⁵⁸⁸ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 178.

⁵⁸⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 144.

⁵⁹⁰ Tataroğlu, s. 211.

⁵⁹¹ Pustu, s. 209.

⁵⁹² Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 160; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 145.

toplumsal gelişmede sesini duyurabilecek ve yararlı rol oynayabilecek bir güç olmasının yollarını hazırladığı” kanaatindedir⁵⁹³.

1961 Anayasa’sı ile Anayasa Mahkemesi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu gibi kurumların oluşturulması ile devleti yönetme işinde seçilmiş halk kitlelerini diğer bir ifade ile TBMM’ni, tek yetkili organ olma konumundan çıkartmak amaçlanmıştır⁵⁹⁴. Bu kuruluşların önemli bir özelliği yönetim kadrolarının ya bürokrat ya da bürokrat kökenli oluşudur⁵⁹⁵. Ayrıca 1961 Anayasası ile kamu çalışanlarına sendika kurma hakkının verilmesi, Danıştay’a yürütme organının eylem ve işlemlerine karşı verilen denetleme gücündeki artış, üniversitelere bilimsel ve idari özerklik tanınması ve öğretim elemanlarına siyasi partilere girebilme hakkının tanınması bürokrasiyi siyasi iktidar karşısında güçlendirmiştir⁵⁹⁶.

Sivil bürokrasinin yanında 1961 Anayasası Milli Güvenlik Kurulu’nun kurulması ve Genel Kurmay Başkanlığı’nın Milli Savunma Bakanlığı’na bağlı olmaktan çıkarılması, askeri bürokrasiyi de devlet yönetiminde etkili ve güçlü bir konuma taşımıştır⁵⁹⁷. Ayrıca 1961 yılında kurulan Ordu Yardımlaşma Kurulu’nun (OYAK) kurulması, askerin iş ve sanayi hayatındaki nüfuzuna katkı sağlamıştır. Bu kurulun sanayi, sigortacılık ve bankacılık sektörlerindeki katılımları ekonomik hayatı etkileyen önemli topluluklardan biri olmasını sağlamıştır. Bu kurul askeri bürokrasinin sivil bürokrasi karşısında güç kazanmasına da aracı olmuştur⁵⁹⁸. Fakat 28 Şubat ile farklı konumlarda olsa da varlığını gösteren sivil bürokrasi tekrar tek parti dönemindeki gücünü kazanamamıştır⁵⁹⁹.

1971’de dolaylı askeri müdahaleler, siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyon hükümetleri ile bürokratik elitler tekrar ön plana çıkmıştır⁶⁰⁰. Fakat bu dönemdeki ekonomik ve sosyal bunalımları ortadan kaldırmayı hedefleyen grup, siyasi iktidarın kısmen güçlenmesini sağlayacak anayasal değişiklikler yapmıştır⁶⁰¹. Ayrıca bu dönemlerde bürokratik elitler politize edilerek denetim altına alınmaya da

⁵⁹³ Yalçındağ, s. 57.

⁵⁹⁴ Pustu, s. 210.

⁵⁹⁵ Yalçındağ, s. 57.

⁵⁹⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 148.

⁵⁹⁷ Durgun, s. 93.

⁵⁹⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 148-149.

⁵⁹⁹ Tataroğlu, s. 211.

⁶⁰⁰ Pustu, s. 210.

⁶⁰¹ Tataroğlu, s. 211.

çalışılmıştır⁶⁰². 1974 yılında Cumhuriyet Halk Partisi ve Milli Selamet Partisi (MSP) koalisyon dönemi ile politik nitelikli atamalar yoğunluk kazanmıştır⁶⁰³. Hatta bu dönemde sadece üst düzey bürokratların değil orta ve alt kademede istihdam edilen kamu personelinin de partizanlaştığı gözlemlenmiştir⁶⁰⁴. Heper, bu dönemde sadece sivil bürokratlar değil güvenlik güçleri gibi çok önemli kamu kuruluşlarının da siyasallaştığı kanaatindedir⁶⁰⁵.

12 Eylül 1980 ihtilalından sonra gündeme gelen 1982 Anayasa'sı ile kurulan yeni düzen içinde egemenlik, siyasiler ile Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) askeri üyeleri arasında paylaşılmıştır⁶⁰⁶. 1960'larda kurulan MGK 1982 Anayasa'sı ile danışma ya da tavsiye niteliğinde bir kurul olmaktan çıkarılmıştır⁶⁰⁷.

1980 döneminde uygulanan programlardan bürokratik kadroların da askeri müdahalelerden kendine düşen payı aldığı görülmektedir. Örneğin siyasi düzen içinde aşırı uçların görüşlerini savunan valilerin ve belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılarak yerine daha ılımlı görüşlere sahip kişilerin atandığı gözlemlenmiştir. Ayrıca 1981 sonrası kamu kesiminde istihdam edilen personelin büyük bir bölümünde revizyona gidildiği görülmüştür. Danıştay'da bu durumdan kendine düşen payı alan bir diğer kurumdur. 1980 öncesi dönemde siyasallaştığı düşünülen Danıştay'a hem genel yetki alanında hem de iç özerkliğinde sınırlamalar getirilmiştir. Üniversitelerde ise ordu, yeni kurulan Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) ile üniversite öğretim üyelerinin atama ve terfilerinde ve ayrıca gündelik işlemlerinde denetimi sağlamayı hedeflemiştir. Bu dönemde üniversitede görevli öğretim üyelerinin siyasi partilere üye olması ve hatta herhangi bir şekilde parti faaliyetlerinde bulunmaları yasaklanmıştır⁶⁰⁸.

1982 Anayasası ile yürütme organının yasama organına karşı güçlendirmesinin yanında, siyasi iktidar da bürokrasiye karşı güçlendirilmeye çalışılmıştır⁶⁰⁹. 1980'li yıllarda sivil bürokrasinin ideolojik tavırlarının yönetim sistemi için hayati öneme sahip olduğu düşünülerek, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) oluşturulmuştur. Bu kurumun vazifesi bürokrasinin siyasal kutuplaşmasını önlemektir.

⁶⁰² Pustu, s. 210.

⁶⁰³ Ardanıç ve Ergun, s. 10; Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 200.

⁶⁰⁴ Durgun, s. 95.

⁶⁰⁵ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 199.

⁶⁰⁶ Pustu, s. 210; Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, s. 217.

⁶⁰⁷ Durgun, s. 95.

⁶⁰⁸ Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, ss. 233-234.

⁶⁰⁹ Tataroğlu, s. 212.

Heper, 1980 döneminde sivil bürokrasi için biri makine modeli diğeri Weberyan hukuksal-rasyonalite modeli olmak üzere iki çeşit model oluşturulmaya çalışıldığına dikkat çekmiştir. Fakat tıpkı Cumhuriyetin ilk yıllarında olduğu gibi bu ikilemin zaman içinde problem yaratacağı kanaatindedir⁶¹⁰. 1980 sonrası dönemde yürütme organının güçlendirilmesi ve bürokrasinin siyasi gücünü doğal sınırlara çekilememesi yürütmenin iki başı arasında çekişmeler yaşanmasına sebep olmuştur⁶¹¹.

1983 seçimlerinin ardından iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP), 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirmesi ve parlamentoda çoğunluğu sağlayacak tek parti olması nedeniyle bürokrasi üzerindeki gücünü ve denetimini artırmıştır. Bu dönemde bürokrasinin gücünü azaltacak uygulama ve düzenlemeler yapılmıştır⁶¹². Ancak bu dönemde ANAP hükümeti bürokrasiyi “bir yönetim sistemi” veya “memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesi üzerindeki egemenliği” olarak yorumlamamıştır. Bu nedenden dolayı bürokrasi üzerinde yapılan uygulama ve düzenlemeler, kurumsal ve yapısal içerikli reformlardan ziyade bürokrasinin “kırtasiyecilik” anlamına yönelik reformlar olmuştur⁶¹³.

ANAP iktidarı döneminde Özal'ın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile getirdiği “istisnai memurluk” alanını Kanun Hükmünde Kararname'ler (KHK) ile genişleterek sivil bürokrasinin üst düzey makamlarını bir bağlamda siyasilere bağımlı bir yapı haline sokmuştur. Ayrıca bu dönemde Özal, askeri bürokrasiyi gerek Genelkurmay Başkanı seçimlerinde gerekse Körfez Savaşı sırasında vermiş olduğu kararlar ile kamuoyuna göre ilk kez sivil bürokrasinin gerisinde bırakmıştır⁶¹⁴.

Tataroğlu, liderlik gereklerinin yerine getiremeyen politikacıların somut ve gerçekçi siyasal politikalarını belirlemekte ve bu hedefler doğrultusunda bürokrasiyi yönlendirmekte yetersiz kalacaklarına değinerek, Turgut Özal'ın başbakanlığı döneminde siyasetin bürokrasi ile ilişkilerinin verimlilik ve uyumluluk sergileme sebebini Özal'ın karizmatik bir kişiliğe sahip olmasına bağlamıştır. Özal'ın cumhurbaşkanı olmasından 2003 yılına kadar gelmiş geçmiş koalisyon hükümetlerinin

⁶¹⁰ Heper, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, ss. 235-236.

⁶¹¹ Tataroğlu, s. 98.

⁶¹² Tataroğlu, s. 212.

⁶¹³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 247; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 149.

⁶¹⁴ Şahin, ss. 437-438.

bürokrasiyi denetleme, siyasal hedefler doğrultusunda yönlendirme, etkin ve verimli çalıştırma konusunda zayıf olduğunu gözlemlemiştir⁶¹⁵.

Ülkemizde 1980'den itibaren sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarındaki devlet tekelinin kaldırılarak piyasa ekonomisine dayalı sisteme geçiş ile birlikte devletin bu kurumlar üzerindeki denetimini sağlayamaması, 2000 ve 2001 yıllarındaki bankacılık-finance sektöründeki kötü yönetim ve yolsuzluk olaylarının patlak vermesine sebep olmuştur. Bu dönemde yaşanan krizin ana nedeni de siyasetçilerin bürokratları yeterince denetleyememesi olarak görülmüştür. Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ekonomik krizi takiben ekonominin siyaset karşısında özerkliğinin sağlanması ve bütçe açığının önlenmesi için kamuoyunda International Monetary Fund (IMF) yasaları olarak bilinen yasal düzenlemelerin kanunlaşmış ve üst kurulların kurulması sağlanmıştır. Kamu yönetiminde idari ve mali özerkliğe sahip olan bu üst kurulların kurulması siyaset alanının daraltılarak, tekno-bürokratların bu alanda etkin olması amaçlanmıştır. Ancak zaman içinde üst kurullar sahip oldukları özerklikler ve yetkilerle birlikte yeni birer iktidar odağı olmaktan kurtulamamıştır⁶¹⁶.

2001 yılında ve sonrasında MGK'nun yapısına dair yapılan düzenlemelere rağmen askeri bürokrasinin gücü ve etkisinde değişiklik olmamıştır. Bu durumla birlikte yönetim sisteminde oluşan üst kurullaşma süreci ile sivil bürokratik kanadın etkinliği yeniden artmıştır. Üst kurul bürokrasileri, bağımsız birer kamu otoriteleri olduklarından yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsızca kullanmaktadır. Bu kurullar kamu kaynaklarından yararlanmalarına rağmen kamu denetimini istememektedir. En önemlisi üst kurullar aracılığıyla bürokratların günümüzde hala politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında önemli oranda söz sahibi olmalarıdır⁶¹⁷.

Eryılmaz, bağımsız kurulları ekonominin gücü ile siyasetin gücü arasındaki dengeyi koruyacak birer organ olarak görmektedir. Fakat bu kurulların tek başına yeterli olmayacağı, bunların yanında sivil toplum kuruluşlarının ve medyanın bu yapının iyi işleyişi için devreye girmesi gerektiği kanaatindedir⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Tataroğlu, s. 213.

⁶¹⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 160-163.

⁶¹⁷ Pustu, s. 211; Durgun, ss. 96-98.

⁶¹⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 165.

3.2.2.3. Türkiye’de Hükümet Sisteminin Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkisi

Bir ülkede bürokrasinin gücü ve siyaset ile olan ilişkileri o ülkede uygulanan hükümet sistemleri ile bağlantılıdır⁶¹⁹. Ülkemizde üniter devlet yapısı ile birlikte parlamenter sistem hâkimdir. Parlamenter sistemlerde iktidara gelen parti veya partiler seçim zamanında halka bulundukları vaatleri yerine getirmede bürokrasiyi etkin bir şekilde kullanmaktadır. Bu durum karşısında Türkiye’ye bakıldığında parlamenter sistem net ve tartışmasız bir şekilde bürokrasiyi etkin kullanamamaktadır⁶²⁰.

Üniter devlet yapısında bürokrasiye bakıldığında, feodal sistemdeki bürokrasiye göre daha büyük olduğu görülmektedir. Çünkü üniter devletlerde memurların çoğu merkeze bağlı yönetim örgütlerinde istihdam etmektedir. Parlamenter sistemde yasama ve yürütme organları arasındaki bütünleşme siyasiler ile bürokratlar arasındaki ilişkiyi belirlemektedir. Parlamenter sistemlerde siyasetçi ve bürokrat arasındaki ilişki içinde iki hipotezden bahsedilmiştir. Birincisi memur seçiminde iktidardaki parti ya da partilere karşı sadakatten daha çok liyakat ilkesinin benimsenmiş oluşudur. İkincisi ise parlamenter sistemde başkanlık sistemindeki bürokratlardan daha fazla parti sadakatinin aranmış olmasıdır⁶²¹. Başkanlık sisteminde yasama organının bürokrasiyi denetleme gücü parlamenter sisteme oranla daha somut ve fazladır⁶²².

Anayasamızın 129. maddesi gereği⁶²³, memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak kamu hizmetlerini yürütmekle görevlilerdir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri kamuya sunacakları hizmetlerde her durumda 657 sayılı DMK’nun 7. maddesi 2. fıkrası gereği Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedir. Ayrıca Kanun’un aynı maddesi 1. fıkrası gereği, Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyeti’nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler. Görülmektedir ki bu Kanun ile kamu hizmeti sunan bürokratların hem görevleri başında

⁶¹⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 116; Tataroğlu, s. 109.

⁶²⁰ Tataroğlu, ss. 98-99.

⁶²¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 118.

⁶²² Tataroğlu, s. 106.

⁶²³ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>, Erişim Tarihi 14.04.2011.

halkla olan ilişkilerinde hem de görev dışında görevini etkileyebilecek belirli bir takım davranışlardan uzak tutmak hedeflenmiştir⁶²⁴.

Bürokratik personelin istihdamı açısından bakıldığında gelişmekte olan ülkeler arasında olan Türkiye'nin devletin hantal yapısından kurtarılması, hizmetlerin daha etkin sunulması ve devletin maliyetli yapısının yok edilmesi için etkin devlet projelerine girilmiştir. Bu çalışmalar ışığında devletin etkin bir devlet yapısına kavuşturulması için siyasal yapı değişkeni ile birlikte bürokrasinin temel yapı taşı olan bürokratların tutumları ve siyasi kurumla olan ilişkilerinin düzenlenmesi gerekliliği gündeme getirilmiştir⁶²⁵. Bir ülkede bürokrasi ve siyaset ilişkisindeki niteliği ölçmenin yolu, bürokrasi olgusunun nasıl meydana geldiğini incelemekten geçmektedir. Bürokrasi siyaset ilişkilerinin niteliğinin ülkenin idare rejimine yansması “patronaj bürokrasisi” ve “liyakat bürokrasisi” biçiminde görülmektedir. Bu yansımanın personel yönetim ve teknikleri bakımından niteliği işe almada, terfi etmede ve işten çıkarılmada liyakat veya kayırma sistemlerinin kullanılmasıdır⁶²⁶.

Yönetimin siyasallaşması, ülkemizde yaşanan hükümet bunalımları ile gelen koalisyon hükümetleri ve sık değişen iktidarlar beraberinde hızlı personel devrine, yönetim sürecinde kesintilere ve aksamalara sebep olmuştur⁶²⁷.

Çağdaş siyasal sistemlerde beliren politikaların ve alınan kararların uygulanması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu politikası konusunda dikkatlerden kaçmayan nokta, uygulanan politikanın siyasi aktörlerin belirlediği politikalardan farklı olmasıdır. Bu nokta sistemde gerçekleşmesi gereken kamu politikalarının eyleme dönüşmemesi politikaların başarısızlığı anlamına gelmektedir. Bürokrasi bu başarısızlığın tek nedeni olarak görülmesi de önemli bir parçası konumundadır⁶²⁸.

Türk kamu yönetiminin merkezi yapılanmasında görev alan üst düzey bürokratların, personel atama ve personel nakilleri, ödenek ve kaynak dağıtma, birçok uygulama için izin ve onay verme gibi güçlü yetkileri bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Bürokratlar ellerinde bulundurdıkları bu yetkilerden kolay kolay

⁶²⁴ Güven, s. 64.

⁶²⁵ Saygılıoğlu ve Arı, s. 142.

⁶²⁶ Güven, s. 60.

⁶²⁷ Çulpan, s. 33-34.

⁶²⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 104-105.

vazgeçemez ve nedeni ne olursa olsun bu yetkileri kullanamayacağı bir pozisyona atandığında iktidar ile aralarında sürtüşmeler yaşanır⁶²⁹.

3.3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRASİNİN DENETİMİ

Bir ülkedeki yönetim sisteminin faaliyet alanlarının genişlemesi, o ülkede bürokrasinin yayılmasına sebep olduğu üst başlıklar altında zaman zaman vurgulanmıştır. Ülkemizde de yönetimin sosyal devlet anlayışını benimsemesi bunun sonucunda kamunun sunacağı hizmet alanlarının ve çeşitliliğinin artması nedeniyle yönetim sisteminde bürokrasinin etkili bir yer edindiği bilinmektedir. İşte yönetim sisteminde etkili yer edinen kamu bürokrasisi, bilgi ve uzmanlık kaynağı, karar verme gücü, istikrarlı statü ve profesyonellik gibi nitelikleri ile siyasi iktidarın karşısında bir güç olarak belirmiştir⁶³⁰ ve zamanla siyasaların belirlenmesinde etkili bir yer edinmiştir. Bu durum nedeniyle kamu bürokrasisi, sorumluluk alanı ve denetimi sistemin sağlıklı işleyişi açısından önemli bir sorun halini almıştır⁶³¹.

Modern anlamda hiçbir hükümet, idari teşkilata sahip olmaksızın halkın kendinden beklediği hizmetleri gerçekleştiremez⁶³². Klasik liberal yaklaşımın temsilcisi olan Mill'e göre devlet, işlevlerine paralel olarak büyümektedir. Devlet büyüdükçe daha fazla kişiyi bünyesinde istihdam etmekte ve bunun doğal sonuçlarından biri olarak özgürlüğün tehdit altında olduğu görülmektedir. Ayrıca devletin büyümesi ile yurttaşların doğru bilgilenmesi ve iktidarı denetleme olanakları aynı oranda azalacaktır. Bu durumda hiçbir siyasal karar, bürokrasinin çıkarı ile uyumlu olmadığı sürece kamusal baskının ürünü olsa dahi ciddiye alınmayacaktır⁶³³. İşte bu şekilde büyüyen ve demokrasinin niteliğine karşı tavırlar sergileyen bürokrasinin hangi şekilde bu olumsuz tutumlarından vazgeçirileceği gerek geçmişte gerekse günümüzde incelenmesi kayda değer konular arasında yer almaktadır.

Türkiye'de yönetim sisteminin önemli sorunlarından biri olan seçilmişler ile atanmışlar arasındaki ilişki sağlam bir zemine oturtulmadığından siyasilerin iktidar

⁶²⁹ Saygılıoğlu ve Arı, s. 144.

⁶³⁰ Bilal Eryılmaz, "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *AİD*, 26(4), Aralık 1993, s. 81.

⁶³¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 170.

⁶³² Abadan, s. 158.

⁶³³ Bayram ve Çınar, s. 21.

kullanımında tam egemenliği sağladıklarını söylemek oldukça yanlış bir ifadedir. Bu durumun iki sebebi vardır. Birinci sebebi bürokratik kanadın siyasi güce nüfuz etme istemi iken, ikinci sebebi siyasi kurumların da bu sorun karşısında olgun ve yeteri kadar tavır geliştirememeleridir⁶³⁴.

Yukarıdaki başlıklarda da incelediğimiz üzere bürokrasi günlük hayatımızı doğrudan doğruya etkileyen ve düzenleyen, bir çeşit örgütlenme biçimi ve yönetim tarzıdır. Bürokrasi, toplum tarafından genellikle gereksiz yere tekrarlanan prosedürler, yavaş işleyen devlet mekanizması, katı kuralları olan, siyasal sistem bakımından ise yapılması hedeflenen kamu reformlarının önüne set çeken veya bu reformların gerçekleşmesinde oldukça zorluklar çıkaran bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hâlbuki sistemin gereklerini yerine getiren ve sınırlarında kalan bir bürokrasi, demokratik yönetim sistemi açısından kaçınılması mümkün olmayan bir olgudur⁶³⁵.

3.3.1. Kamu Bürokrasisinin Sorumluluğu

Kamu bürokrasisi gerçekleştirdiği siyasalarından ve işlemlerinin kalitesinden dolayı öncelikli olarak halka karşı sorumludur. Kamu bürokrasilerinde böylesi bir sorumluluk olmadan kamu bürokrasilerinin kamusal niteliğinden bahsetmek pek de doğru değildir. Fakat belirtmek gerekir ki her toplumun kendine has sorumluluk alanları vardır⁶³⁶.

Genel olarak bürokrasinin sorumluluk alanlarına bakıldığında Öztürk, dört ana kategoriden bahsetmektedir⁶³⁷.

- Formel-dışsal mekanizmalar; yasama araçları, yürütme aletleri, yargısal aletler ve diğer mekanizmalar,
- Formel-içsel mekanizmalar; bürokratik hiyerarşi, performans değerlendirme, memurların uymaları gereken kuralları, mesleki işkodları,
- İnförmel-dış mekanizmalar; kamuoyu, çıkar grupları, anketler ve medya denetimi,
- İnförmel-iç mekanizmalar; organizasyonel kültür ve normlar, profesyonel etik ve meslektaş baskılarıdır.

⁶³⁴ Tataroğlu, s. 117.

⁶³⁵ Saygılıoğlu ve Arı, s. 138.

⁶³⁶ Öztürk, s. 94.

⁶³⁷ Öztürk, s. 96.

Abadan, yönetim sisteminin etkili ve demokratik ilkelere uygun bir şekilde işlenmesi için yetki ve sorumluluğun kurumlar tarafından paylaşılması gerekliliğini savunmaktadır. Bu yüzden kamu bürokrasisinin de sorumluluğunu sağlamak için çeşitli kanallar aracılığıyla devamlı gözetim altında tutulması gerekmektedir⁶³⁸.

Bürokratik sorumluluğun azalması konusundaki eleştirilere, genel olarak ya bürokrasinin hiyerarşi, bozulma, etkinsizlik, merkezileşme gibi olumsuz yönlerinden ya da siyasetçilerin enformasyon ve uzmanlık konusundaki yetersizliğinden kaynaklandığı görüşü hakimdir. Unutulmamalıdır ki bürokratik yapının gücü ile sorumluluğu arasında negatif bir ilişki mevcuttur. Şayet bürokrasinin gücü artarsa gerek halk kitlesine gerekse siyasilere karşı sorumluluğu azalacaktır⁶³⁹.

Demokratik zihniyet kapsamında yönetilen ülkelerdeki kamu bürokrasisini totaliter şekilde yönetilen devlet bürokrasilerinden ayıran nokta bürokrasinin siyasi, idari, hukuki ve ahlaki sorumluluğudur. Bu bürokrasiler her zaman halka hesap vermeye hazır kamu bürokrasileri olmak zorundadır⁶⁴⁰.

3.3.2. Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi

Bürokrasiyi kontrol etme ihtiyacına sürükleyen bir çok sebep mevcuttur. Heywood'a göre, bu birçok sebep arasında bürokrasinin kontrol edilemesinin en önemli sebebi, temsili ve sorumlu hükümetin yok olmasıdır. Siyasi sistemde demokrasinin anlamlı olabilmesi için atanmış görevlilerin yeri geldiğinde halka karşı sorumlu olan siyasilere bir şekilde hesap vermelerinin sağlanması gereklidir⁶⁴¹.

Yönetim sistemlerinin asıl sorunu kamu bürokrasisini hangi yollarla daha fazla sorumlu davranışa sevk edilmesinin belirlenemeyişidir. Peters, kamu bürokrasisine aşılacak sorumluluk duygusunun iki şekilde gerçekleştirilebileceğinden bahsetmektedir. Bunların ilki bürokratin sorumluluklarına karşı zaten içlerinde barındırdıkları manevi yükümlülük duygusunun geliştirilmesidir. Diğer ise manevi yükümlülükleri yeterli ve etkin bulmayarak sorumluluk davranışını sağlayacak dış denetim ve ödüllendirme yöntemlerinin uygulanmasıdır. Eryılmaz, uygulamada karma

⁶³⁸ Abadan, s. 158.

⁶³⁹ Öztürk, ss. 97-113.

⁶⁴⁰ Abadan, s. 160.

⁶⁴¹ Heywood, s. 525.

bir sistem benimsendiğinden bahsetmektedir. Başka bir ifadeyle iç denetimin yetersizliğine karşı kurumlarda dış denetimin de uygulandığı görüşündedir⁶⁴².

3.3.2.1. Siyasi Denetim Yöntemi

Yönetim sistemi içinde halka karşı geniş sorumlulukları ve kamu hizmetleri ile yakın ilişkiler içinde bulunan organın siyasi organlar olması açısından⁶⁴³, kamu bürokrasisi üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri siyasi denetimdir⁶⁴⁴. Siyasi denetim bürokrasi üzerinde seçilmiş temsilcilerle yürütülen, organları, amaçları ve usulleri bakımından siyasi bir karaktere sahip olan kurumlar tarafından yapılan denetimdir⁶⁴⁵.

Siyasi denetimin gerekliliği, demokratik rejimlerde kamu bürokrasisinin kullandığı yetkilerin temsili siyasi organlarca bu kurumlara verilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Doğal olarak bu yetkilerin asıl sorumluları halka karşı sorumlu olan siyasilerdir. Eryılmaz, kamu bürokrasisinin halka ya da hizmet yürüttüğü çevreye karşı siyasi sorumluluğunun olmadığını ancak siyasi iktidara karşı siyasi sorumluluklarının olduğunu belirtmektedir. İşte bu nedenden dolayı siyasi kurumlar sorumluluk alanına giren yetkilerin yürütücüsü olan bürokratları denetleme gereksinimi duymaktadırlar⁶⁴⁶.

İdare Hukuku'nda siyasi denetim kamu bürokrasisinin TBMM tarafından denetlenmesi anlamına gelmektedir⁶⁴⁷. Fakat Eryılmaz bu başlık altında bürokratlar üzerinde yürütülen siyasi denetimin gerçekleştircileri olarak yasama organının yanında hükümetin gerçekleştirdiği denetimleri de toplamaktadır⁶⁴⁸.

3.3.2.1.1. Kamu Bürokrasisinin Yasama Organınca Denetimi

Öncelikli olarak belirtmek gerekir ki bürokrasi, yasama organının icra kuvveti ve iş görme aracıdır. Diğer taraftan bakıldığında yasama organı verdiği ödenekler ve kanuni yetkiler ile bürokrasiye hareket serbestîsini veren organdır. Bürokrasi ve siyaset

⁶⁴² Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 171.

⁶⁴³ Heywood, s. 526.

⁶⁴⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 175.

⁶⁴⁵ Ahmet Başözen, "Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları", Kamu Hukuku Arşivi, Akademik Araştırma ve Dayanışma Derneği (AKADER) Yay., Şubat 1999, s. 8.

⁶⁴⁶ Eryılmaz, s. 82.

⁶⁴⁷ Gözler, s. 804.

⁶⁴⁸ Eryılmaz, s. 82.

arasındaki bu ilişki her demokratik rejimde yasama organına bürokrasi üzerinde denetim yapma yetkisi vermektedir⁶⁴⁹.

Ülkemizde Anayasa gereği yasama organı, siyasi denetimini soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensorular⁶⁵⁰ ile yasa önerilerinin görüşülmesi esnasında ve seçmen hizmeti yürütürken bürokrasiyi denetler. Bütçe görüşmeleri de yasama organının yürütmeyi dolayısı ile bürokrasiyi denetlemede kullandığı araçlardan bir diğeridir⁶⁵¹. Bunlara ilaveten 1982 Anayasası'nın 74. maddesi ile “vatandaşlara ve karşılıklı olması kaydıyla yabancılara kendileri veya idare ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ne dilekçe ile başvuru hakkının tanınması” idare üzerinde siyasi denetimin bir diğer yoludur. Ayrıca insan hakları ile ilgili ihlal ve başvuruları inceleyen TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu’nun çalışmaları, idare üzerindeki diğer siyasi denetim yoludur⁶⁵².

Parlamentar rejimlerde her bakana kendi bakanlığındaki işlerden dolayı parlamentoya karşı sorumluluk yüklendiğinden kendi bünyesindeki bürokratları denetleme zorunluluğu getirilmiştir⁶⁵³. Çünkü her bakan sorumluluk alanı ile ilgili sorulan soruları mecliste cevaplamak zorundadır. Ayrıca hiçbir bakan bünyesinde çalıştırdığı bürokratin hataları yüzünden kendi kariyerinin zedelenmesine müsaade etmemektedir. Görüldüğü gibi yasama organı bürokrasi üzerindeki denetimini doğrudan doğruya, hükümet⁶⁵⁴ ya da bakan vasıtasıyla gerçekleştirmektedir⁶⁵⁵.

Yasama organı, meclis genel kurulunda bir konunun ayrıntılı olarak incelenmesi ve görüşülmesini, gerek üyelerinin çokluğu gerekse zaman kıtlığı ve uzman kişilere duyulan ihtiyaç dolayısı ile kısa sürede gerçekleştiremeyecetir. Bu yüzden yapılacak ilk inceleme ve görüşmeler, az sayıda üyeden oluşan çeşitli ihtisas ve araştırma komisyonları tarafından gerçekleştirilir⁶⁵⁶.

Gözler, siyasi denetimin idare üzerindeki dolayısı ile bürokrasi üzerindeki denetiminin yetersizliğine değinmektedir. TBMM siyasi denetim araçlarından biri olan

⁶⁴⁹ Abadan, s. 165.

⁶⁵⁰ Gözler, s. 804; Ergun ve Polatoğlu, s. 324.

⁶⁵¹ Eryılmaz, s. 85.

⁶⁵² Ali Balkan, *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzurum 2009, s. 55-59.

⁶⁵³ Heywood, s. 526.

⁶⁵⁴ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 175-176.

⁶⁵⁵ Başözen, s. 8.

⁶⁵⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 176.

gensoru ile başbakanı, hükümeti ve bir bakanı görevden alabilmektedir. Ayrıca yaptığı denetim sonucunda gerek gördüğü hususta bir kanun çıkarma yetkisi olmasına rağmen siyasi denetimin pratikte pek de yeterli olmadığına işaret etmiştir. Siyasi denetim yoluyla idarenin eylem ve işlemlerinde hakları ihlal edilen vatandaşların uğradıkları zararın tazmini veya idarenin işlem ve eylemlerinin ortadan kaldırıldığı duruma pek nadir rastlanmaktadır⁶⁵⁷.

Siyasi denetim araçlarından biri olarak görülen bütçe görüşmeleri de başkanlık sisteminin aksine parlamenter sistemlerde etkin bir denetim aracı olarak görülmemektedir. Çünkü başkanlık sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre ve Eyalet Meclislerinin bütçe üzerinde yetkileri, bürokrasiyi etkili bir şekilde denetlemek için yeterlidir. Ancak parlamenter sistemde katı parti disiplini ve hükümetin meclisteki çoğunluğu nedeniyle yasamanın elinde bulundurduğu bu denetleme aracını etkin olarak kullanamadığı görülmektedir⁶⁵⁸.

Yasama organının bürokrasiyi denetlemek için elinde bulundurduğu araçları etkili bir şekilde kullanamamasının üç sebebi vardır. Bunlardan birincisi devlet faaliyetlerinin genişlemesi sonucu parlamentonun iş hacmindeki genişleme parlamentonun verimini düşüreceğinden bazı yetkilerin, idare tarafından kullanılmasıdır. Bunun bilinen en yakın örneği hükümetlerin KHK çıkarabilme yetkileridir. İkinci olarak uluslararası ilişkilerde verilecek kararlar için zaman kısıntısının bulunması nedeniyle yürütmenin yasama organına karşı üstün konumda oluşudur. Üçüncü olarak ise idarenin verimlilik, rasyonellik ve en önemlisi uzmanlık deneyimini yasama organına göre daha iyi olmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenden dolayı yasama organının siyasa yapma ve kural koyma işlemlerinde bürokrasiden faydalanması gerekmektedir⁶⁵⁹. İşte bu durumların birleşimi ile bürokrata geniş yetkilerin tanınması yönetim üstündeki siyasi denetimin etkin kullanılmamasına sebep olmaktadır.

3.3.2.1.2. Kamu Bürokrasisinin Yürütme Organınca Denetimi

Kamu bürokrasisi üzerinde idari denetim olarak karşımıza çıkan denetim, en genel ifade ile yönetsel karar, eylem ve işlemlerin yönetsel araç ve yöntemler ile yönetsel kurumlarca yapılan denetimidir. İdari denetim türleri iç denetim ve dış denetim olmak

⁶⁵⁷ Gözler, s. 805.

⁶⁵⁸ Eryılmaz, s. 85; Abadan, s. 168.

⁶⁵⁹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, ss. 188-189; Eryılmaz, s. 86.

üzere iki gruba ayrılır⁶⁶⁰. İdare Hukuku kapsamında idarenin idare tarafından denetlenmesi olarak tanımlanan iç denetimin de hiyerarşik ve vesayet denetimi olarak isimlendirilen iki türü vardır.

Hiyerarşik denetim, idari teşkilat yapısında aynı idare veya aynı tüzel kişiliğin içinde bulunan kişilerin kendileri ve işlemleri üzerinde üstlerinin hukukilik ve yerindelik açısından gerçekleştirdiği denetim çeşididir⁶⁶¹. Üst astın işlemlerini ve davranışları üzerine yapmış olduğu bu denetimi hiyerarşik yetkisi ile gerçekleştirir. Hiyerarşik yetki, aynı kamu tüzel kişiliği içinde yer alan kişiler üzerinde geçerli olan asli ve genel bir yetkidir. Kanunlarda yer almasa da üst-ast ilişkisinin varlığı ile ortaya çıkar⁶⁶². Bu yetki kendiliğinden veya ilgililerin başvurusu üzerine uygulanır⁶⁶³. Hiyerarşik yetkinin amacı herhangi bir kuruluş içinde yetki ve sorumluluk dağılımında bütünlüğün sağlanmasıdır. Hiyerarşik örgütlenmenin en yüksek hiyerarşik makamı bakandır⁶⁶⁴.

Bakan en yüksek hiyerarşik amir olmasına rağmen hiyerarşi yetkisi yalnızca bakan tarafından kullanılmaz. Hiyerarşik düzenin her bir kademe ve basamağında yer alan üst dereceli memurlar tarafından da kullanılır⁶⁶⁵. Hiyerarşik yetkinin kullanılması belirli bir sebebe bağlı değildir. Hiyerarşi ilişkisinde astın idari ve yargısal bir başvuru hakkı yoktur⁶⁶⁶.

Hiyerarşi yetkisinin özelliği gereği astlar üstlerin bütün emir ve talimatına harfiyen uymak zorundadır. Ancak üst asta konusu suç teşkil eden bir emir verdiğinde, Anayasanın 137. maddesi 2. fıkrası “konusu suç teşkil eden emir hiçbir surette yerine getirilemez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz” gereği ast üstünden aldığı emrin hukuka aykırı olduğu kanaatine vardığında bunu üstüne bildirmek zorundadır. Şayet üst emrinde ısrar eder ve yazılı olarak tekrarlırsa, ast emri yerine getirmek zorundadır. Bu koşulla ast yerine getirdiği emir sonucunda sorumluluktan kurtulur⁶⁶⁷.

⁶⁶⁰ Feyzi Uluğ, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *AİD*, 37(2), Haziran 2004, s. 100. (97-122).

⁶⁶¹ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, (Güncelleştirilmiş 2. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 161.

⁶⁶² Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, I. Cilt, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2003, s. 169; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Beta Yay., İstanbul 2009, s. 385.

⁶⁶³ Gözler, *İdare Hukuku*, s.169.

⁶⁶⁴ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esasları*, I. Cilt, (Güncelleştirilmiş 4. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 174.

⁶⁶⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, (6. Baskı), İmaj Yay., Ankara 2002, s. 71.

⁶⁶⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, s.169-170.

⁶⁶⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, s.168; Atay, s. 168-169.

Versan, hiyerarşik denetlemelerde hiçbir kamu görevlisinin istihdam edildiği mevki siyasi iktidara ne kadar yakın olursa olsun, yasaların gerekli gördüğü haller dışında siyasi iktidara yakınlıkları bahane edilerek görevlerinden ve mevkilerinden uzaklaştırılmaması gerektiğinden bahsetmiştir⁶⁶⁸. Fakat Türkiye uygulamalarına bakıldığında bu ilkelerin ne kadar göz ardı edildiğini saptamak için siyasi iktidar değişikliklerinde üst bürokratların yerlerinin değişimini incelemek yeterli olacaktır. Ülkemizdeki yüksek yargı organı olan Danıştay’da açılan davaların üst bürokratların lehine çözüldüğü görülmektedir. Danıştay bu tutumu neticesinde zaman zaman hükümetler ile gerginlikler yaşamıştır. Güven, idarenin yansızlığını sağlamanın ancak personel yönetiminin her aşamasında tam bir liyakat ilkesinin uygulanması ile gerçekleştirileceği kanaatindedir. Liyakat ilkesi, Türk personel yönetimi açısından incelendiğinde 657 sayılı DMK 3. maddesi C bendinde devletin kamu hizmetleri görevlerine girmek, sınıflar içinde ilerlemek, yükselmek ve görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırılarak yapılacağını belirtilmiştir. Ancak belirtmekte yarar vardır ki devletin bazı hizmetlerinde liyakat ilkesinden ayrılarak istisnai atamalar şeklinde gerçekleştirilmektedir. İstisnai kadrolara atanacak kişilerde devlet memurluğu için aranan genel şartların bulunması gerekli kılınmıştır (DMK md. 60). Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM’nin memurluklarına, Başbakan Başmüşaviri, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere ve Milli İstihbarat Teşkilatı memurlukları gibi Kanun’da belirtilen yerlerde istihdam edilen memurlar istisnai memurluk kapsamı içine girmektedir. Ancak genel müdürlükler istisnai memurluk kapsamı dışında bırakılmıştır. İstisnai memurluklara atanacak kişiler hakkında siyasi iktidara büyük çaplı yetkiler tanınmıştır⁶⁶⁹.

Hükümet ya da bakanlar istisnai memurluk kapsamında gerçekleştirdikleri kadro değişimini, çalışmalarını için uyumlu bir ekip oluşturma adına “idari lüzum” olarak nitelemektedir. Uyumlu ekipten kasıt benzer siyasi görüşlerin ya da eğilimleri taşıyan personel ile birlikte çalışmaktır. Ancak bu şekilde yapılan atamalar liyakat sistemini önemsizleştirerek geçmişte uygulanan kayırmacılık sistemini günümüze taşımaktadır⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ Versan, “Siyaset ve İdare”, s. 2.

⁶⁶⁹ Güven, s. 65.

⁶⁷⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 193.

Kamu bürokrasisinin hukuki ve mali mevzuata uyumu açısından denetlenmesinde hiyerarşik denetimin tamamlayıcısı olarak vesayet denetimi görülmektedir⁶⁷¹. İdari vesayet denetimi, idarenin kamu bürokrasisi üzerinde gerçekleştirdiği bir diğer denetim türüdür. Ülkemizde idari teşkilat yapısı içinde değerlendirilen yerinden yönetim kuruluşları, merkezi idarenin hiyerarşi denetimi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsızlığı bulunan idari örgütlerdir. Doğal olarak yerinden yönetim kuruluşları ile merkezi kuruluşlar arasında üstlük astlık ilişkilerinden bahsedilemez⁶⁷². Anayasanın 123. maddesindeki “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ilkesi gereği ayrı tüzel kişiliklere sahip olan yerinden yönetim kuruluşları dahi merkezi idare tarafından kamu yararı amacı gereği ile denetlenmelidir⁶⁷³. İdari vesayetle gerçekleştirilen bu denetim merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır⁶⁷⁴.

İdari vesayet denetiminin kapsamı kanundaki düzenlemelerin izin verdiği ölçüdedir⁶⁷⁵. Son yıllara kadar idari vesayet denetimi hukukilik denetimi ile birlikte yerindelik denetimini de gerçekleştirirken, günümüzde idari vesayet denetiminde tamamen hukukilik denetimine yönelik düzenlemeler yapılmıştır⁶⁷⁶. Bu düzenlemeler ile vesayet yetkisi ile sahip olunan onay sistemi kaldırılarak işlemlerin yargı önüne götürülmesi şeklinde değişiklik yapılmıştır⁶⁷⁷.

Yürütme organının personel atamaları dışında gerçekleştirdiği diğer denetim yollarına bakılacak olursa ilk göze çarpan başbakanlık, bakanlık ve belirli boyutlardaki kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde bulunan Teftiş Kurulu Başkanlıklarıdır⁶⁷⁸. Uluğ, yönetim yapısı içindeki bir başka denetim türü olarak kurul denetimine dikkat çekmektedir⁶⁷⁹. Türkiye’de bürokrasinin denetlenmesi ve idari soruşturmaların yürütülmesinde etkin bir şekilde kullanılan müfettişler, başta Başbakanlık olmak üzere bütün bakanlıklarda bulunan teftiş kurullarında görev yapmaktadır. Teftiş Kurulu Başkanlığı bakanın emri veya onayı üzerine onun adına, bakanlık teşkilatı ile ilgili

⁶⁷¹ Abadan, s. 162.

⁶⁷² Atay, s. 170.

⁶⁷³ Gözübüyük ve Tan, s. 171.

⁶⁷⁴ Günday, s. 74.

⁶⁷⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, s. 174; Yayla, s. 379.

⁶⁷⁶ Yayla, s. 380.

⁶⁷⁷ Atay, s. 173.

⁶⁷⁸ Başözen, s. 10.

⁶⁷⁹ Uluğ, s. 101.

kuruluşların her türlü işlem ve eylemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir⁶⁸⁰.

Kamu bürokrasisini bürokratik örgütlenmenin dışında başka bir organ veya makam tarafından denetlenmesi, dış denetim olarak bilinmektedir. Dış denetim kamu bürokrasisinin denetimini sağlamak adına kurulan Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi denetim organları tarafından gerçekleştirilmektedir⁶⁸¹. Ancak “dış denetim”i tek çatı altına toplamak amacı ile 03 Aralık 2010 tarih 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 19 Aralık 2010 tarihi itibarıyla Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla birlikte Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun tüzel kişiliği sona ermiş olup, bu kurumda çalışmakta olan kişiler Sayıştay bünyesi içinde denetim görevlerini yerine getirmektedirler⁶⁸².

Sayıştay, merkezi teşkilatın kamu bürokrasisini denetim altına almak için özel idare denetimi yapan kuruluşlardan biridir. Sayıştay 1982 Anayasası’nın 160. maddesinde “merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir”. Bu maddede görüldüğü üzere Sayıştay’ın hem idari hem de yargısal görevi bulunmaktadır ve Sayıştay Anayasa’nın yargı bölümünde düzenlenmiştir. Ancak Sayıştay yüksek mahkemeler arasında sayılmamıştır⁶⁸³.

Demokratik ülkelerde bütçe yasama organının yürütme organına ve idareye idari faaliyetlerini yürütmeleri için vermiş olduğu bir izindir. Bu yüzden yasama organı idarenin bütçeye uygun olarak davranıp davranmadığını kontrol etmek amacıyla teknik nitelikli denetimi Sayıştay aracılığı ile gerçekleştirmektedir⁶⁸⁴. Sayıştay mali işlemler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapan bir denetim kurumudur⁶⁸⁵.

Sayıştay gerçekleştireceği denetimin planlanmasında, uygulanmasında ve gerektiğinde sonuçlarının parlamentoya sunulmasında tümüyle bağımsız olan bir

⁶⁸⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 195; Seriya Sezen, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *AİD*, 34(4), Aralık 2001, s. 71. (71-96)

⁶⁸¹ Başözen, s. 10.

⁶⁸² <http://www.ydk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 19.10.2011.

⁶⁸³ Günday, s. 373.

⁶⁸⁴ Günday, s. 347; Atay, s. 233.

⁶⁸⁵ Uluğ, s. 103.

kuruluştur. Ayrıca Sayıştay kanunla kendisine verilen görevlerin yerine getirilmesi sırasında denetim alanına giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi devlet, özel idareler, belediyeler ve bütün resmi kurum ve kuruluşlardan ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir⁶⁸⁶.

Anayasa'nın 108. md. gereği DDK Cumhurbaşkanlığı'na bağlı ve Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine silahlı kuvvetler ve yargı organları hariç tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurum niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yapabilmektedir. Görüldüğü üzere DDK silahlı kuvvetler ve yargı dışında bütün idari kurum ve kuruluşları inceleyebilir, araştırabilir ve denetleyebilir⁶⁸⁷.

Eryılmaz, bu kanun hükmü ile silahlı kuvvetlerin DDK'nun denetimi dışında bırakılmasının yadırganacak bir durum olarak görmüştür. Ayrıca bu kurumun yetki alanı dışında bırakılması, siyasi ve idari sistem içinde bu kuruma farklı ve güçlü statü özelliği kattığı izlenimi bırakmaktadır. Böyle bir düzenleme de sivil-askeri ilişkilerde önemli sorunları gündeme getirerek askeri otoriteye sivil yönetim üzerinde müdahale imkânı tanımaktadır⁶⁸⁸.

DDK'nun vatandaşların başvurularına kapalı olan bir kurum olması ve bu kurulun raporlarının kamuoyuna aktarılmaması, raporların sonucunda ne tür bir işlem yapıldığının bilinmemesi kurulun denetiminin etkisiz kalmasına sebep olmuştur⁶⁸⁹.

3.3.2.2. Bağımsız Bir Kamu Denetçisi Tarafından Gerçekleştirilen Denetim

İdarenin kamu denetçisi tarafından denetlenmesi usulü ilk kez İsveç'te 1908'de ortaya çıkmıştır. Kamu denetçisi bir kurul veya teşkilat değildir. Sadece bir kişi veya birkaç kişiden oluşmaktadır. Bazı devletlerde kamu denetçisi yürütme organı tarafından seçilse de genel itibarıyla parlamento tarafından seçilmektedir⁶⁹⁰. Ombudsmanlık

⁶⁸⁶ Atay, s. 237.

⁶⁸⁷ Yayla, s. 378; Atay, s. 248.

⁶⁸⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 202.

⁶⁸⁹ Balkan, s. 74.

⁶⁹⁰ Gözler, s. 810.

kurumu, farklı ülkelerde parlamento komiserliği (İngiltere), arabulucu (Fransa), kamu denetçisi (Türkiye) gibi farklı adlarla anılmaktadır⁶⁹¹.

Yayla, ombudsmanın “anayasal dayanaklı bağımsızlığa, çok geniş bir araştırma yapma hukuki ve fiili olanaklarına sahip, tarafsız, herkeste saygı uyandıran, hukuki bilgi ve deneyimine inanılan kişi veya kurum olması” gerekliliğine değinmiştir⁶⁹². Ombudsmanlık kurumunun belirgin ilk özelliği yürütme ve idareden bağımsız bir kurum olmasıdır. Aksi takdirde ombudsmanın idareye ve yürütmeye bağımlı oluşu bu kurumun denetimlerinin hiyerarşik ve vesayet denetiminden ayrılmaması sonucunu doğurmaktadır⁶⁹³.

Pickl, ombudsman kurumunun toplumsal yapı içinde yer alan yönetilenler ve yönetenler arasındaki ilişkilerde yeni bir boyut açtığına değinmiştir. Tarih boyunca bu ikili ilişkide egemen olan yönetenler, yönetilenler üzerine ödev ve yükümlülükler yüklemiştir. Çünkü sistem bu yapıya müsaade ederek yönetenleri yönetilenler karşısında korumak amaçlı düzenlenmiştir. Bağımsız bir ombudsman kurumun ortaya çıkışı, yönetenlerin yönetilenlere karşı adaletli, çabuk ve saygılı davranması yönünde hukuka uygun bir takım yükümlülükler yüklemiştir⁶⁹⁴.

Pickl, ombudsmanlık denetiminin iki yönü olduğundan bahsetmiştir. Bunların biri “adaletin yerine getirildiği, bürokratik kuruluşların hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, zamanında ve haklarına saygılı bir şekilde hizmet görülmesi güvencesini veren bir araç” olarak görülmesidir. Ombudsmanlık kurumunun diğer yönü ise “bürokrasinin gerçekleştirdiği işlemler üzerinde ve işlemlerin yapılması sırasında saptanamamış yanlışlıkların tespitini ve düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlışlıktan arınma denetimidir”. Denetim çeşidinin bu iki yönü ile ombudsmanlık kurumunun halk ve bürokrasi açısından taşıdığı önem büyüktür⁶⁹⁵. Ayrıca belirtmek gerekir ki ombudsmanlık kurumu yalnızca idarenin yapmış olduğu işlemler ve eylemlerde yalnızca hata bulmak amacı ile denetim faaliyetini sürdürmemektedir. Kurum yönetsel sistemin karışıklığı dolayısı ile gerçekte doğru yapılmış yönetsel bir eyleme karşı haksız

⁶⁹¹ Oktay Bahadır, “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*, Nisan 2010, S. 1, s. 364.

⁶⁹² Yayla, s. 382.

⁶⁹³ Tufan Erhürman, “Ombudsman”, *AİD*, 31(3), Eylül 1998, s. 89. (87-102.)

⁶⁹⁴ Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev. Turgay Ergun), *AİD*, 19(4), 1986, s. 38. (37-46.)

⁶⁹⁵ R. Kılavuz, A. Yılmaz, F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), Sivas, 2003, s. 54.

yere yakınmaların, yanlış anlaşılma sonucu olduğunu kişilere bildirerek kişide oluşan adaletsizlik duygusunu ortadan kaldırır. Böylece idarenin yapmış olduğu eylemin doğru olduğunu da ortaya çıkarır⁶⁹⁶.

Genel olarak ombudsman kurumuna bakıldığında idarenin işlem veya eylemlerinde saydamlığı sağlaması, idarede gözlemlenen yavaşlığın ve aksaklıkların giderilmesinde yargısal yollardan daha hızlı ve kapsamlı olarak toplumu bilinçlendirdiği görülmektedir. Kurumun bu özelliği sayesinde topluma önemli yararlar sağladığı gözlemlenmiş⁶⁹⁷ ve klasik olarak bilinen yargı dışı yollardan ayrılmıştır⁶⁹⁸.

Ombudsmanın idarenin işlem ve eylemleri üzerinde gerçekleştirmiş olduğu araştırmalar neticesinde ulaştığı bilgi ve bulguları kamuoyuna açıklaması ve görevini ihlal eden kamu görevlilerini ve kurumlarını teşhir etmesi en önemli yetkisi olarak görülmektedir⁶⁹⁹. Ombudsman kurumunun yetkileri uyarma ve tavsiyeden ibarettir. Kurum aldığı kararları zor kullanarak uygulatamaz. En temel görevleri arasında halkı aydınlatma ve yapılan işlemler hakkında eleştirilerde bulunmak sayılmaktadır. Ombudsman kurumunun varlığı sonucunda kamu bürokrasisinin kendini düzeltereği varsayılmaktadır⁷⁰⁰.

Ombudsman kurumu, Kamu Hukuku kapsamında hukuksal yetkileri açısından değerlendirildiğinde tam anlamı ile yetkisiz bir kurum olduğu görülmektedir. Kurumun yetkisiz bir kurum olma sebebi, almış olduğu kararların idare üzerinde herhangi bir yaptırım gücünün olmayışından kaynaklanmaktadır. Ombudsman kurumu kurulmadan önce geniş bir kamuoyu desteğinin sağlanması, ancak halk tarafından kabul edildiği ve desteklendiği müddetçe işlevini yerine getirecek bir kurum halini alması açısından önemlidir. Ayrıca kurumun sunacağı raporların devlet kademesinde en geniş kesimlere ulaştırılabilmesi, iletişim organları ile geliştirilecek ilişkiler kurumun klasik anlamdaki yetkisizliğine karşın etkililiğinin artırılması için sayılabilecek önerilerdir⁷⁰¹. Ombudsman kurumunun başarısı bağımsız bir kurum oluşu, halkın eğitim düzeyinin yüksekliği ve özgür basının bulunması gibi şartlara da bağlanmaktadır⁷⁰².

⁶⁹⁶ Pickl, s. 42-43.

⁶⁹⁷ Yayla, s. 382.

⁶⁹⁸ Balkan, s. 96.

⁶⁹⁹ Sezen, s. 82; Uluğ, s. 119.

⁷⁰⁰ Başözen, s. 10.

⁷⁰¹ Erhürman, s. 95-98.

⁷⁰² Uluğ, s. 119.

Ombudsmanlık kurumu demokratik hukuk devleti açısından birçok fayda sağlayacaktır. Bunlardan bazıları ülkede yaşayan kişilerin hukuksal haklarından haberdar olması, kamu yönetimi alanının iyileştirilmesi, halk ve idare arasındaki sürtüşmelerin giderilmesi ve idari yargının yükünün hafifletilmesi ve katılımcı demokrasi ideallerinin gerçekleştirilmesi konusundaki katkılar olarak sayılabilir⁷⁰³.

Bahadır, ülkemizde kamu bürokrasisinin denetiminde kullanılan idari denetimin, siyasi denetimin, yargısal denetimin, kamuoyu denetiminin ve uluslararası denetim mekanizmalarının yetersiz olduğunu belirtmiştir. Bu yüzden ombudsmanlık kurumunun bu eksikliklerin giderilmesinde, insan haklarına saygılı demokratik bir hukuk devletinin gerçekleştirilmesinde ve Osmanlı'dan günümüze miras kalan halk-bürokrasi zıtlığının hafifletilmesinde yardımcı olacağı kanaatindedir⁷⁰⁴. Bu görüşün aksine Kılavuz vd. ombudsmanlık kurumunun diğer denetim mekanizmalarındaki eksiklikler dolayısı ile alternatif bir kurum olarak görülmemesi gerekliliğine değinmiştir. Çünkü bu kurumun asıl amacı halk ve bürokrat arasında arabuluculuk yapmaktır⁷⁰⁵. Fakat Erhürman, idarenin hukuka aykırı eylem veya işlemlerine karşı ombudsman kurumunun idare ile kişiler arasında arabulucu görevi bulunmadığını ifade etmiştir. Böyle bir durumda idare hukuka aykırı eylem ve işlemi yapan idarenin karşısında bulunacaktır⁷⁰⁶.

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu dönem dönem tartışmalara konu olmuştur. Ombudsmanlık sisteminin uygulandığı ülkelere bakıldığında bu kurumun varoluş sebebi olan yönetsel bozukluklara ülkemizde uzun yıllardan beri rastlanılmaktadır⁷⁰⁷. Türk kamu yönetimi sisteminde ombudsmanlık 1970'li yıllardan itibaren akademik alanda, kamu yönetimi ve idare hukuku alanında ilgi görmeye başlamıştır. Zamanla akademik çevrenin, sivil toplum kuruluşlarının ve kamu kesiminin de dikkatlerini daha fazla üstüne toplamaya başarmıştır⁷⁰⁸. Ülkemizde ilk kez 1982 Anayasası'nın hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Bu dönemde "Kamu Denetçileri Kurumu" olarak gündeme gelen bu kurum yerine 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanun'la kurulmuş olan

⁷⁰³ Erhürman, s. 99-101.

⁷⁰⁴ Bahadır, s. 365.

⁷⁰⁵ Kılavuz, vd., s. 53; Heywood, s. 527.

⁷⁰⁶ Erhürman, s. 88.

⁷⁰⁷ Kılavuz, vd., ss. 60-64; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 204; Atay, s. 248.

⁷⁰⁸ Sezen, s. 85.

DDK anayasal bir kurul haline getirilmiştir. Fakat bu kurulların çalışma şekilleri ve yapısı gereği ombudsmanlık kurumu ile farklılık göstermektedir⁷⁰⁹.

1991 yılında yayınlanmış KAYA Projesi'nde, DDK'nun kamu denetçisi olarak işlem yapabilmesi için yasal düzenlemelere gidilmesinin gerekliliğinden bahsedilmiştir. Ayrıca ülkemizde 1983 yılında TÜSİAD'nin yayınladığı bir raporda, 1991 Doğru Yol Partisi'nin hazırladığı bir raporda ve 1996-2000 yılları için hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı⁷¹⁰ ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde ombudsmanlık sisteminin gerekliliği ele alınmıştır⁷¹¹.

2000 yılında AB'ne uyum çerçevesinde Birliğin üyelerinde bulunan kurumların Türkiye'de de oluşturulması yönündeki girişimler sayesinde, Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Ekim 2000 tarihinde TBMM'ne gönderilmiştir⁷¹². Fakat bu kanun kadük olarak⁷¹³ yasalaşamamıştır⁷¹⁴.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması amacıyla 2006 yılında tekrar Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde çıkarılan 5548 sayılı Kanun, aynı yıl Cumhurbaşkanı ve 124 milletvekilinin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar neticesinde yürürlüğü durdurulmuş ve 2008 yılında da Kanun bütünüyle iptal edilmiştir⁷¹⁵.

Gözler, ülkemizde kanunla böyle bir kurumun kurulmasında Anayasal herhangi bir sakınca görmemiştir. Hatta Gözler, böyle bir kurumun idarenin denetlenmesi açısından yararlı olabileceği kanaatindedir⁷¹⁶.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumuna dair son gelişme 12 Eylül 2010 tarihli halk oylamasıyla kabul edilen 5982 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile gündeme gelmiştir. Bu Kanunla değişen 74. maddeye göre Kamu Denetçiliği Kurumu TBMM Başkanlığına bağlı, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek amacıyla

⁷⁰⁹ Kılavuz, vd., ss. 60-64; Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 204; Atay, s. 248.

⁷¹⁰ Kılavuz, vd., ss. 60-64.

⁷¹¹ Bahadır, s. 376.

⁷¹² Sezen, s. 85.

⁷¹³ **Kadük Olma:** Bir yasama dönemi içinde verilen bir yasa tasarısı veya yasa önerisinin, o yasama dönemi içinde yasalaşamaması durumunda o yasa tasarısı veya yasa önerisinin artık görüşülme olanağının kalmaması, geçersiz, hükümsüz sayılması. Bkz. Yılmaz, s. 430.

⁷¹⁴ Balkan, s. 109.

⁷¹⁵ Gözler, s. 811; Bahadır, s. 377.

⁷¹⁶ Gözler, s. 811.

kurulmuştur. Bu kurum için ayrıntılı düzenlemeler daha sonra çıkarılacak bir kanunla düzenlenecektir⁷¹⁷.

3.3.2.3. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi

İdarenin yargı dışı yollardan denetimi türleri arasında baskı gurupları ve kamuoyu denetimi de yer almaktadır. Baskı grupları ve kamuoyu denetimi demokratik hukuk devletinin hayata geçirilmesi, kişilerin veya grupların hak arama bilincine sahip olması ve idarenin eylem ve işlemlerini sorgulama isteğinin bulunmasına bağlı denetim çeşididir⁷¹⁸. Bir ülkede sivil toplum kuruluşlarının oluşu o ülkenin demokratik gelişmişliğinin bir göstergesi olarak görülmektedir. Bilindiği üzere demokratik sistemlere hâkim yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç kuvvet bulunmaktadır. Göksu ve Bilgiç, baskı gruplarının demokratik sistem içindeki dördüncü grup gibi ortaya çıktığı kanaatindedir⁷¹⁹.

Baskı grupları, “ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki kurmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplar” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımda değinilen ortak menfaat sadece maddi menfaatle sınırlı olmamaktadır. Bu nedenle baskı grupları iki şekilde gruplandırılabilir. İlk olarak maddi menfaat etrafında ve kendi üyelerinin çıkarlarını geliştirmek için toplanan savunmacı baskı grupları olarak da isimlendirilen grup karşımıza çıkmaktadır. İkinci grup ise fikir ve değerler etrafında ve kendi özel çıkarlarını kollamak yerine genel kamu yararını korumak amacıyla toplanan geliştirici baskı grubu olarak da isimlendirilen gruplardır. Eryılmaz, günümüzde gönüllülük felsefesi ile ortaya çıkan geliştirici baskı grubu olarak isimlendirilen gruba karşı kamuoyunun ilgisinin giderek arttığını belirtmiştir⁷²⁰.

Menfaat grupları olarak anılan ilk grup profesyonel olarak ve ücret karşılığı çalışan personele sahipken, değer grubu olarak bilinene ikinci grup üst ve orta

⁷¹⁷ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukukuna Giriş*, (Güncelleştirilmiş 14. Baskı), Ekin Yay., Bursa 2011, s. 447.

⁷¹⁸ Balkan, s. 94.

⁷¹⁹ Turkut Göksu ve Veysel K. Bilgiç, “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, *AİD*, 36(2), Haziran 2003, s. 51-52. (51-66).

⁷²⁰ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s.206.

kesimlerden gelen daha az personelle faaliyetlerini sürdürür. Bazı ülkelerde bazı değer gruplarına önemli miktarda hükümet yardımı sağlanmaktadır⁷²¹.

Baskı grupları Osmanlı'da Meşrutiyet sonrasında görülmeye başlanmıştır. Ülkemizdeki baskı gruplarına Cumhuriyet Dönemi'nde bakıldığında tek parti döneminde çok sıkı bir şekilde kontrol altında tutulurken, çok partili yaşama geçişle belirli ölçüde serbestlik tanınmış ve son yıllara bakıldığında artan oranda bir önem verildiği görülmektedir⁷²².

Her baskı grubu, bir ya da birkaç devlet dairesi tarafından yürütülen kamu siyaseti ile ilgilenir ve bünyesindeki üyeleri bunlarla bilgilendirir. Ayrıca kamu siyasetlerinin oluşturulması, yürütülmesi veya mevcutların değiştirilmesini engelleyen çalışmalarda bulunur. Baskı grupları bürokrasi ile ilgili sorunlar için öncelikli olarak bakanlara, milletvekillerine ve üst düzey kamu yöneticilerine başvurur. Baskı grupları kendi görüşlerinin haklılığının kabulü için uzmanlardan yardım alarak raporlar hazırlar veya yapılan faaliyetlerden dolayı geniş bir kitlenin memnuniyetsizliğini ve bunun sonucunda oluşabilecek sistem karşıtı gösterileri belirterek yöneticileri bilimsel, psikolojik ve politik açılardan ikna etme yoluna başvurur⁷²³.

Osmanlı döneminde baskı grubunun gösterdiği etkiye bakılacak olursa meşrutiyetçi hareketlerin sonucu olarak ortaya çıktığı bilinen Jön Türkler ve kurdukları cemiyetler, 1908 yılının ortaları itibariyle kamuoyunu harekete geçirme gücünü ellerinde buldurmıştır. Bu dönemde dahi baskı gruplarının gerek uyguladığı çeşitli yöntemler gerekse kamuoyunu harekete geçirmesi ile iktidar üzerinde baskı kurduğu görülmüştür. 19. yüzyılın başlarından beri Osmanlı'da buna benzer birçok grup ortaya çıkmış ve devletin o dönem bunalımlarından yararlanarak kısmen varlıklarını sürdürebilmişlerdir⁷²⁴.

Baskı gruplarına genel olarak bakıldığında yönetimi etkileme metotlarında çeşitlilik gösterdiği dikkatleri çekmektedir. Örneğin bir baskı grubu hedefine ulaşmak açısından şiddet ve yasa dışı faaliyetlerde bulunurken, diğeri çalışma faaliyetlerine kısa süreliğine durdurduğu, bir diğeri ise amacına ulaşmak adına gösteri, yürüyüş, ilan,

⁷²¹ Göksu ve Bilgiç, s. 55.

⁷²² Seyfettin Aslan ve Cengiz Gül, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Baskı Grupları", *CÜİBF Dergisi*, 2004, 5(1), s. 86.

⁷²³ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s.207.

⁷²⁴ Aslan ve Gül, ss. 87-89.

radio ve televizyonda verilen demeçler gibi kamuoyu oluşturma amacı ile faaliyetlerde bulunmaktadır⁷²⁵.

Baskı grupları yüz yüze yönetimi etkiledikleri gibi dolaylı yollarla da etkileyebilir. Baskı gruplarının dolaylı olarak yönetimi etkileme çabaları kamuoyunu hedef alarak basın-yayın yoluyla yapılan propaganda çalışmalarıdır⁷²⁶. Kamuoyu, belli bir zamanda, belirli bir sorun karşısında bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına verilen isimdir. Kamuoyu denetimi ise halkın yönetimin eylemlerine karşı takındığı tutumun yönetimi etkilemesidir⁷²⁷. Kamu bürokrasisi kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak zorundadır. Kamuoyunun kamu bürokrasisi üzerinde etkili olabilmesi için haberleşme araçlarına gereksinim duymaktadır⁷²⁸. Ancak belirtmek gerekir ki kamuoyu denetiminde etkin bir yere sahip olan kitle iletişim araçlarının bağımsız ve yansız olması sonucu gerçek kamuoyu denetimi sağlanabilir⁷²⁹.

Ülkemizde baskı gruplarının siyasiler ve bürokratlar üzerindeki denetimi denince akla gelen ilk şey bu grupların tabanlarında barındırdığı kitleler dolayısı ile yönetim sistemleri üzerindeki büyük etkileri olacaktır. Örneğin TÜSİAD'nin 1979 yılında gazetelere verdiği tam sayfa ilan ile Ecevit Hükümeti'ni istifaya kadar sürükleyen bir süreci ateşlemesidir⁷³⁰.

Baskı gruplarının bürokrat üzerindeki etkilerin zayıflatan faktörleri sayacak olursak, birinci sırada memurların statüsü gelmektedir. Memurluk mesleğinin sürekli oluşu ve memur haklarının kanunlara dayalı objektif esaslar ile korunuşu, baskı gruplarının denetimini etkileyen faktörler arasındadır. İkinci olarak sayabileceğimiz faktör kararların birden fazla komisyon veya bakanlığın onayı ile alınması durumudur. Bir komisyon veya bir bakanlığın onayı ile alınan kararları etkilemek baskı grupları açısından ne kadar kolay ise bunların sayısındaki artış ile işleri o kadar zorlaşmaktadır⁷³¹.

Baskı grupları ve kamuoyu denetimi ülkemizde hala istenen boyuta gelmemesine karşın, halkta oluşan devletin işleyişine katılma isteği, hesap sorma ve denetim

⁷²⁵ Göksu ve Bilgiç, s. 56, vd.

⁷²⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 208.

⁷²⁷ Ergun ve Polatoğlu, s. 330.

⁷²⁸ Başözen, s. 10.

⁷²⁹ Ergun ve Polatoğlu, s. 331.

⁷³⁰ Aslan ve Gül, s. 98.

⁷³¹ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s.209.

anlayışının gelişmesi ve sağlıklı bir şekilde yürütülen bu denetim çeşidinin hem yargısal denetimin hem de yargı dışı denetim yollarının zeminini oluşturması, bu denetim çeşidi açısından yasal düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır⁷³².

3.3.2.4. Yargı Denetimi

Denetim yolları içinde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve nesnel olan denetim şekli yargısal denetimdir. Bilindiği üzere demokratik devletin bir gereksinimi olarak yönetimin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır⁷³³. Yönetimin üzerindeki yargısal denetimin önemli bir özelliği denetim sonucu çıkan kararda nihai ve kesin sonuca ulaşılmasıdır. Yargısal denetimin bir diğer özelliği de idarenin eylem ve işlemlerinin denetiminde hukuka uygunluk açısından değerlendirilerek, güçlü bürokrasi karşısında yönetilenlerin haklarının zedelenmesini önlemektir⁷³⁴.

Dünyada yargısal denetimin uygulandığı iki sistem mevcuttur. Bunlardan ilki Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemi iken, diğeri Kara Avrupa’sı ülkelerinde uygulanan “yönetimsel yargı” sistemidir. Ülkemizde yönetimsel yargı düzeni benimsenmiştir. Bu sistemde idarenin faaliyet ve işlemlerinden zarar gören kişilerin adli mahkemeler yerine doğrudan doğruya idari mahkemelere başvurdukları görülmektedir⁷³⁵.

İdari sistem içinde yargı denetimi çözüme ulaşma bakımından en etkili yol olarak görülür. Ancak yargı denetimi haksız idari işlemler karşısında mağdur olan vatandaş açısından bazı zorlukları beraberinde getirmiştir. Yargısal işlemlerdeki karmaşıklık, teknik hukuk bilgisi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebepler yargının bürokrasiyi denetlemesinde sınırlamalar getirmiştir⁷³⁶.

3.3.2.5. Örgütsel Yöntemler

Eryılmaz, bürokrasinin denetlenmesinde örgütsel yöntemlerin diğer denetim çeşitlerinden daha etkili olmasını, bürokrasinin belirli özelliklere sahip bir örgüt oluşuna bağlamaktadır. Alınan siyasa kararlarının yönetim sistemi içinde uygulayıcısı olarak bilinen bürokrasiye belirli ölçüde takdir yetkisinin verilmesi gereksiniminin yanı sıra bu

⁷³² Balkan, s. 94.

⁷³³ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetimsel Yargı*, (Mevzuattaki Değişiklikler İşlenmiş Son Yargı Kararları ile Güncellenmiş 30. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2010, s. 1.

⁷³⁴ Gözler, s., 813.

⁷³⁵ Gözübüyük, *Yönetimsel Yargı*, ss. 3-5; Abadan, ss. 172-173; Heywood, s. 527.

⁷³⁶ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s. 205; Abadan, s. 169.

kararların etkin bir şekilde uygulanması açısından da bürokrasi ile siyaset arasında uzlaşmanın kaçınılmaz olduğu unutulmamalıdır. Çünkü bürokrasi-siyaset uzlaşması sağlanamamış ise idare elinde bulundurduğu takdir yetkisi ile siyasi kararlara karşı güç uygulayabilir⁷³⁷.

Yönetim sisteminde bir taraftan siyasi iktidar, siyasi programın bürokratlar tarafından uygulanmadığından yakınmaktadır. Diğer taraftan da bürokrasinin yapısal sorunu olarak otorite hiyerarşisinin katılığı, yetkilerin üst basamaklarda toplanması, gizlilik, idari güç ile uzmanlık gücü arasında çatışma, yasaların çok ayrıntılı düzenlenişi, rekabetin yokluğu, takdir yetkisinin daraltılışı, kendi kendini yenileyememeleri ve sonuç itibarıyla verimsizlik olarak dikkat çekmektedir. Bürokraside bulunan bu yapısal sorunların giderilmesi için önerilen çözüm yolları, yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı, piyasa mekanizması ve garantör yönetim, yönetimde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımı (desantralizasyon), yeni yönetim anlayışı, yönetime katılma ve etik değerlerin geliştirilmesidir⁷³⁸.

3.3.2.6. Bürokrasinin Denetlenmesinde Alternatif Yöntemler

Demokrasinin doğasına uygun olmadığı düşünülse de vazgeçilemeyen bir olgu olan bürokrasiyi dizginlemenin yollarından biri sistemde demokratik denetimi mümkün kılacak mekanizmaların oluşturulmasıdır. Ancak unutulmamalıdır ki bu tip denetimlerin yapılması başka bir örgütlenmenin ortaya çıkarılması ile gerçekleşmektedir. Denetim için oluşturulan bu yapı içindeki bürokrasilerde diğer bürokrasilerden farksız olarak çıkarları doğrultusunda hareket edebileceklerdir⁷³⁹.

Saygılıoğlu ve Arı, etkin devlet yaklaşımında kamu hizmetlerinde dikkat edilmesi gereken noktanın girdilerden ziyade sonuç odaklı bir yönetim tarzının benimsenmesinin gerekliliğine değinmişlerdir. Bu yönetim tarzını gerçekleştirmenin ideal yolu da kamu personelinin profesyonel bir yönetim yapısına sahip olmasından geçmektedir. İşte bu nedenlerden dolayı kamu personelinin güçlendirilerek kamu yönetiminde sadakate dayalı patronaj sistemlerden vazgeçilerek liyakat ve verimlilik gibi ilkelerin gereği gibi personel istihdam etmek gerekmektedir⁷⁴⁰. Bu şekilde istihdam edilen bürokratlar gerek

⁷³⁷ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s.217.

⁷³⁸ Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, s.217.

⁷³⁹ Bayram ve Çınar, ss. 15-22.

⁷⁴⁰ Saygılıoğlu ve Arı, s. 145.

sunacakları hizmetlerde gerekse ülke için siyasiler tarafından gerçekleştirilecek reformlar önünde engel olarak durma eğilimlerinden vazgeçeceklerdir.

Heywood “günümüzde bürokrasinin denetlenmesi arayışları devam etmekle birlikte, bürokrasiler üzerinde bakanlara, meclislere, mahkemelere ya da ombudsmanlara karşı kamusal hesap verme mekanizmalarının tesis edilebileceği; üst düzey bürokrasinin hükümetin coşkusu paylaşması amacıyla siyasallaştırılabileceği; alternatif danışmanlık kaynağı sağlamak ve seçilmiş siyasetçilerinin ellerini güçlendirmek üzere karşı bürokrasiler oluşturulabileceği şeklinde” alternatif denetim yollarının oluşturulabileceğinden bahsetmiştir⁷⁴¹.

Pustu, bürokrasinin denetiminde etkin olacağını düşündüğü yerelleşme ülkemizde uzun yıllar gündemdeki yerini koruyan yönetim reformunda yaşanan tartışmalardan biridir. Ancak yerleşmenin bürokratik elitler tarafından halkın çağdaş katılımcı bir rejim için henüz hazır olmadığı gerekçesi ile önüne set çekildiği kanaatindedir. Bürokratik elitlerin bu yaklaşımı bürokrasi halk çatışmasının bir ürünü olmaktadır⁷⁴².

Tataroğlu, Türkiye’deki bürokrasinin denetlenmesinde ve bürokrasi siyaset ilişkilerinin bürokrasiyi siyasi hedefler doğrultusunda daha etkin ve verimli kullanmak için ABD’de uygulanan başkanlık sistemine dikkat çekmiştir. Tataroğlu parlamenter sistemde zaman zaman rastlanılan koalisyon hükümetlerinin aksine başkanlık sistemindeki istikrar durumunun bürokratları boşluğa düşürmeden siyasi hedefleri tam ve verimli bir şekilde yapmaya sürükleyeceği kanaatindedir. Ayrıca başkanlık sisteminin bir diğer özelliği olan sorumluluğun açık ve somut bir şekilde kimin üzerinde olduğunun belli olması ile bürokratların sorumluluktan kaçma ve hatalarını siyasilere yükleme olasılığını azaltacağı varsayımıdır⁷⁴³.

⁷⁴¹ Bayram ve Çınar, s. 22.

⁷⁴² Pustu, s. 212.

⁷⁴³ Tataroğlu, s. 116.

SONUÇ

İnsanların bir arada yaşamaya başladığı dönemlerde gelişen beşeri ilişkiler sonucunda sosyal bir ihtiyaç halini alan kamu yönetimi sistemi, geniş ve dar olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Geniş anlamda kamu yönetimi, yasama, yürütme ve yargı gücünün üçünü birlikte kapsarken, dar anlamı ile devletin yürütme işlevini yerine getiren yürütme aracıdır.

İnsanoğlunun varoluşundan beri varlık gösteren yönetim klasik sömürgecilik anlayışının aşılması ve gelişen modernleşme süreci ile geleneksel yönetim modelinden ayrılmaya başlamıştır. Gelişen ve değişen dünya düzenine ayak uydurmak için her geçen gün kendini yenilemek zorunda olan kamu yönetiminin ülkemizde de Cumhuriyetin ilk yıllarından beri sürekli olarak reform sürecinde olduğu görülmektedir. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi 1980’li yıllarda gerçekleşmiştir.

Bürokrasi kamu yönetimi kapsamında mevcut olan kurum ve kuruluşlardaki idari faaliyetler ile siyasilerin almış olduğu kararların yürütülmesini sağlayan bir çeşit yapılanmadır. Tarih boyunca varlık gösteren çeşitli yaklaşımların bürokrasiye bakış açısı sürekli değişiklik göstermiştir. Marksizm görüşünün savunucusu olan Marx bürokrasiyi, bürokratlar tarafından temsil edilen kişilerin özel çıkarlarının savunucusu veya kendi menfaatlerinin koruyucusu olarak görmüştür.

Liberal yaklaşımda ise devletin büyümesi sonucu ortaya çıkan ve gittikçe her alana yayılan bürokrasinin özgürlüklere karşı engel teşkil edeceği kanaati hâkimdir. Liberaller bürokrasinin büyüyerek zamanla özel yaşama müdahalesini sosyalizm açısından değerlendirdiklerinde bir nevi totaliterlik olduğu görüşündedirler.

Bürokrasinin incelenmesinde büyük katkısı olan ve bürokrasiyi kötileyici ifadelerden sakınan Max Weber bürokrasiyi, iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsılık, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt olarak tanımlamıştır. Bu özelliklere sahip bir bürokratik örgütün ideal tip bürokrasi olduğunu belirterek, aslında gerçekte böyle bir tipin olmadığını bir örgütün bu ölçüte yaklaştığı düzeyde ideal tipe ulaştığından bahsetmiştir.

Weber’den sonra birçok düşünür bürokrasiyi bir kurum olarak değil de, bürokratların elinde bulunan güç ve hâkimiyeti kullanımı açısından oligarşik bir yapı olduğuna dikkat çekmişlerdir. Özellikle bürokratik kurumların içsel demokrasileri ile

ilgilenen A. Robert Michels örgüt içindeki demokrasinin ortadan kalkışını örgütün aşırı büyümesi sonucunda kişi sayısındaki artışa ve örgütsel problemlerin çoğalması sonucunda çözümlerde özel bilgi isteyen yöneticilerin gereksinimine ve hiyerarşinin güçlenmesi sonucunda tepedeki kişilerin engellenemeyen bir konuma sahip olmasına bağlamıştır.

Çağdaş yaklaşımlar ışığında bürokrasinin örgütlenmesine bakıldığında hızlı toplumsal ve teknolojik gelişmelerin etkisi altında olduğu görülmektedir. James Burnham, kapitalist toplumdan yönetsel topluma geçişte büyük ölçekli örgütlerin ortaya çıkışı ile kapitalist sistemde yönetici olan özel mülk sahibi kişilerin yerine uzmanlaşmış kişilerin yönetici olduğuna dikkat çekmiştir.

Warren G. Bennis bürokratik yapılanmada Weber bürokratik örgütünü benimsemiştir. Ancak hızlı gelişim sonucunda bu modelin aşırı kuralcı ve katı hiyerarşik yapıya sahip oluşu 20. yüzyılın değişimlerine ayak uyduramadığını görmüştür.

Türk kamu yönetim yapısını ve bürokratik yapılanmasını incelemenin en iyi yolu da Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısıdır. Osmanlı yönetsel olarak üç ana kurumdan oluşmaktadır. Bunlar ordu, tımar ve vakıflardır. Bu kurumlar içinde Osmanlı'nın kuruluşunda en etkili yapıyı oluşturan ordu olmuştur. Tımar sistemi de Osmanlı'nın merkezi gücünü tarih boyunca korumak ve merkezi hükümete rakip olabilecek güçlerin önlenmesini sağlamıştır. Vakıflar ise yönetimden bağımsız kurumlar olarak kalmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi yönetim esasına göre örgütlenişini sağlamak üzere üst düzey bürokratlar kul kökenli olup Enderun isimli eğitim merkezlerinde yetiştirilmiştir. Memurlarında da çıraklık kurumu benimsenerek kendi bürosunda yetiştirmiştir. Weber Osmanlı'nın bu şekilde yapılanmasını patrimonyal bürokrasi örnekleri arasında saymıştır. Patrimonyal bürokratik yapılanmadaki amaç ise bürokratların padişaha bağımlı ve onun sadık kulu olmasının sağlanması ve bürokratların görev alanları dışındaki hareket serbestisinin ortadan kaldırılmasıdır.

Ancak İmparatorluğun gerileme döneminde merkezi yönetim yapısını oluşturan tımar sisteminin ve bürokratlarda mevcut olan kul sisteminin bozulması neticesinde padişah aleyhine bürokrasi yükselişe geçmiştir. Bu dönemde merkezi teşkilatın güçlendirilmesi adına reformlar yapılmışsa da Babıâli ve sivil bürokrasi lehine

gelişmiştir. Tanzimat dönemi de Osmanlı'nın idari yapılanmasında batıyı örnek alarak ve merkezi teşkilatın güçlendirilmesi amaçlanarak reformlar yapılmıştır. İşte bu dönemde yurtdışı eğitime sahip olan bürokratlar ve yurtiçinde ise memurların pratik bilgi edinimi dışındaki bilgileri alabileceği eğitim sisteminin getirilişi ve tevhidat usulünün kaldırılışı ile sivil bürokrasinin altın yıllarının temelleri atılmıştır. Çünkü bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun kurtuluşunu sağlayacak tek güç olarak sivil ve askeri bürokrasi görülmüştür. Patrimonyal bürokrasiden rasyonel bürokrasiye geçiş başlamıştır. Ancak bu dönem bürokrasisi Fransız Devrimi etkisi altında halka rağmen halk için anlayışını benimseyerek bürokrasi halk zıtlaşmasını derinleştirmiştir.

19. yüzyılın sonu ile 20. yüzyılın başlarında İttihat ve Terakki Cemiyeti üyelerinin ortaya çıkışı Osmanlı'da askeri bürokrasinin siyaset sahnesinde etkili olmaya başladığı dönemdir. Ancak sivil bürokrasi gibi askeri bürokrasi de halkın beklentilerine cevap verememiştir.

Türkiye Cumhuriyeti de Osmanlı'nın bu yıkıntıları üzerine kurulmuş bir devlettir. Türkiye Cumhuriyeti'nin yıkıntılar üzerine kurulmuş bir devlet oluşu, yeni bir rejimle birlikte eski teşkilatlanmayı değiştirememesine sebep olmuştur. Bu yüzden İmparatorluğun yönetim gelenekleri ile teşkilat yapısını devralmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı yönetim gelenekleri yanında bürokrasi halk zıtlaşmasını da devralmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki tek partili dönemde bürokrasi siyaset ilişkisinin iç içe olduğu görülmektedir. Yeni bir sistemin oluşturulması ve reformların yürütülmesi adına gerçekleştirilen bu düzenden halk pek de memnun kalmamıştır.

1946 yılında çok partili hayata geçişle Tanzimat'tan bu yana altın yıllarını yaşayan bürokrasi gücünü kaybetmeye başlamıştır. Ancak bürokratlar yönetime yapılan 1960, 1971, 1980 müdahalelerinde siyasi iktidara karşı görüntü sergilemiştir. 1961 Anayasası ile siyasi iktidar karşısında askeri ve sivil bürokrasiye geniş haklar tanınmıştır. Fakat sivil bürokrasi Tanzimat dönemi ile gelen altın yıllarının haklarını kazanamamıştır. 1970'li yılların takibinde gelen siyasi istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri bürokratların siyasallaşmasına zemin hazırlamıştır. 1980 dönemi ile bürokrasi tekrar güç yitirmeye başlamıştır. Gerek bu dönemlerin gerekse günümüzün temel sorunu olan siyasilerin bürokratlar üzerinde yeterince denetimi sağlayamaması askeri ve sivil bürokrasinin zaman zaman yükselişi ile sonuçlanmaktadır.

Türk Kamu Yönetimi Cumhuriyetin kuruluşu ile 1990'lı yıllara kadar siyasi yapılanma hem askeri hem de sivil bürokrasi ile mücadele içinde olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından beri devam eden reform sürecinin bir türlü yoluna koyulamaması da reformunun sancılı bir süreç oluşu ve mevcut dengenin bir süreliğine bozulacağı düşüncesi ile bürokratik elitlerin karşı çıkışı ile karşı karşıyadır. Hâlbuki bir ülkede reformların başarıya ulaşmasının yolu, siyasi ve bürokratik kurumların ve bütün toplum kesiminin desteğine bağlıdır.

Kamu yönetiminde Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat döneminde başlayan günümüzde de hale gündemdeki yerini koruyan kamu yönetimi reform hareketlerinin bir türlü hedeflenen başarıya ulaşamamasının arkasındaki sebeplerden biri olan kamu bürokrasisi zaman zaman siyasi kararların alınması sürecinde ve yönetimin gerçekleştireceği reformların önünde engel teşkili ile kendi görev alanı dışına çıkmıştır. Bunun sebeplerinden biri özellikle çok partili rejimler ile koalisyon dönemlerinde rastlanılan bürokratların siyasallaşması sonucunda iktidar partisinin reformlarına karşı direnç göstermesidir. Bu sistem demokratik rejimlerde siyasi iktidar değişse de bürokratik yapılanmanın değişmemesinden kaynaklanmaktadır. Bürokratların siyasi kararlar üzerinde etkili olmasının bir başka sebebi de siyasilerin görev yaptıkları alanlardaki teknik bilgilerinin noksanlığıdır. Bürokratların elindeki bir diğer güç ise yasama organına göre çok daha hızlı karar alma yetkisidir.

Bürokratların zamanla siyasallaşması, ellerinde bulundurdıkları güçler ve değişmeyen statüleri sayesinde zaman zaman kendi görev alanları dışına çıkmıştır. Ancak bürokratlar siyasilerin görev alanlarına müdahale etmelerine rağmen unutulmamalıdır ki yönetim sistemi ve siyasi düşünceler her ne olursa olsun örgütlenme alanında hiçbir şekilde bürokratik yapılanmadan vazgeçilemeyecektir. Çünkü her ne kadar iyi bir siyasi karar alınmış olursa olsun bürokrasi mekanizmasının yokluğu bu kararın uygulanamaması anlamına gelmektedir.

Bir yönetim sisteminin olmazsa olmazı olan bürokratlar siyasi süreç içinde kendi siyasi tercihi her ne olursa olsun görevini yürüttüğü esnada siyasi tercihi yokmuş gibi siyasiler tarafından alınan ve ülke için elzem olan kararları yürütmek zorundadır. Ancak bürokratların siyasallaşmasının önüne bir türlü geçilememektedir. Bu yüzden yönetim sistemi için vazgeçilmez olan bürokratların alınan siyasi kararları ve kendilerine düşen

görevleri en doğru şekilde yapmasını sağlamak için kamu yönetimi sisteminde çeşitli yollarla bürokrasinin denetlenmesi hedeflenmektedir.

Bürokrasinin denetlenmesinde siyasi denetim, kamu denetçisi tarafından gerçekleştirilen denetim, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, örgütsel yöntemler ve yargı denetimi olarak sınıflandırılabilir. Siyasi denetim yasama organınca denetim ve yürütme organınca denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasama organı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru ile bürokrasiyi denetlemektedir. Siyasi denetim çeşitleri doğrudan doğruya bürokratlar üzerinde değildir. Siyasiler üzerinden bürokratlar denetlenir.

Siyasi denetimin bir diğer çeşidi olan yürütme organınca denetim de iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır. İç denetim hiyerarşik ve vesayet denetimini kapsarken, dış denetimde Sayıştay ve DDK gibi başka bir idare tarafından yapılan denetim çeşididir.

Kamu denetçisi tarafından gerçekleştirilecek olan denetim çeşidi de ombudsman olarak bilinen kişi veya kişilerden oluşan bir denetimdir. Ancak hala ülkemizde mevcut değildir. Çeşitli yasal çalışmalar yapılmış olmasına rağmen hala kabul görmemiştir.

Baskı grupları ve kamuoyu denetimi de idarenin yargı dışı denetim yollarından bir başkasıdır. Baskı grupları çeşitli amaçlar altında toplanan kişilerin oluşturduğu sivil toplum örgütleridir. Sivil toplum örgütlerinin bir ülkede varoluşu o ülkenin demokratik ölçüsünün göstergesi olarak kabul edilmektedir. Baskı gruplarının denetiminde en etkili yol, yapmış olduğu araştırmaları kamuoyuna duyurarak halkın bilinçlenmesini sağlamaktır.

Yargısal denetim idarenin yapmış olduğu işlem veya eylemleri hukuka uygunluk kapsamında değerlendiren, yaptırım gücünü kullanabilen ve halkın haklarını idare karşısında savuna bilen bir denetim türüdür. Denetim yolları içinde yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve nesnel olan denetim şekli yargısal denetim olarak görülmüştür. Ancak uygulamada bu denetim çeşidinde de çeşitli aksaklıklara rastlamak mümkündür.

Sonuç olarak yönetim sisteminde kamu bürokrasisi, bilgi ve uzmanlık kaynağı, karar verme gücü, istikrarlı statü ve profesyonellik gibi nitelikleri ile siyasi iktidarın karşısında bir güç olarak belirmiş ve zamanla siyasaların belirlenmesinde etkili bir yer edinmiştir. Bu durum nedeniyle kamu bürokrasisi, sorumluluk alanı ve denetim

sisteminin sağlıklı işleyişı açısından önemli bir sorun halini almıştır. Modern anlamda hiçbir hükümet, idari teşkilata sahip olmaksızın halkın kendinden beklediğı hizmetleri gerçekleştiremez.

Türkiye’de yönetim sisteminin önemli sorunlarından biri seçilmişler ile atanmışların arasındaki ilişkinin sağlam zemine oturtulamayışıdır. Bunun sebeplerinden biri bürokratik kanadın siyasi güce nüfuz etme isteminden vazgeçememesidir. Diğer i ise siyasi kurumlarında bu sorun karşısında olgun ve yeteri kadar tavır sergileyememeleridir. Hâlbuki sistemin gereklerini yerine getiren ve sınırlarında kalan bir bürokrasi, demokratik yönetim sistemi açısından kaçınılması mümkün olmayan bir olgudur. Bu yüzden yönetim sistemi içinde dış denetim sistemleri ile birlikte her iki kesiminde ülkeye karşı manevi yükümlölüklerini göz ardı etmeyerek uyum içinde hareket etmeleri gerekir.

KAYNAKLAR

Abadan, Nermin, “Amme İdaresinde Son Gelişmeler”, *AÜSBFD*, 11(3), 402-422.

_____, *Bürokrasi*, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1959.

Acar, Ali, “Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamu Personel Politikaları”, (t.y.), Erişim Tarihi: 13.04.2011, <http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/dergi/sayi1-8/7/1.pdf>, ss. 5-13.

Akbulut, Örsan Ö., *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kurumsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, (2. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2009.

Aktan, Coşkun Can, “Değişim Önündeki Engeller”, (t.y.), Erişim Tarihi 01.11.2010, <http://www.canaktan.org/egitim /universite-reform/degisim-engeller.htm>.

Akyıldız, Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yay. İstanbul 2004.

Akyol, Avni, *Demokrasi ve Bürokrasi*, (Avni Akyol’un çeşitli toplantı ve oturumlarda yapmış olduğu konuşmaların özeti), 1991.

Alfred, Sauvy, *Bürolar ve Bürokrasi*, (Çev. Yıldızhan Yayla), İstanbul 1975.

Ardanış, Bülent ve Turgay Ergun, “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, *AİD* 13(2), Haziran 1980, 3-18.

Aslan Seyfettin ve Cengiz Gül, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Baskı Grupları”, *CÜİİBFD*, 2004, 5(1), 85-100.

Aslan, Seyfettin ve Abdullah Yılmaz, “ Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncenin Değişimi”, Doç. Dr. Feramuz Aydoğan’ın Anısına *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), Erişim Tarihi: 21.10.2010, <http://eskiweb. cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/105.pdf>, 287-297.

Ataay, Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması; Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, De Ki Basım Yayım, Ankara 2007.

Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, (Güncelleştirilmiş 2. Baskı), Turhan Kitabevi, Ankara 2009.

- Ateş, Hamza, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- _____, “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- Ayberk, Şahin, *Karl Marx’ın Siyaset Felsefesi*, Akademik Yay., Ankara 2008.
- Aydın, Ahmet Hamdi, *Türk Kamu Yönetimi; Sistem-Niteliği-Örgüt-Sorunları*, (Genişletilmiş 3. Baskı), Seçkin Yay., Ankara 2009.
- Aykaç, Burhan, “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *GÜİİBFD*, Özel Sayı, 2002, 15-23.
- _____, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, *AİD*, 24(2), Haziran 1991, 81-122.
- Aykaç, Burhan, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *GÜİİBFD*, S. 2, 2003, 153-179.
- Aytaç, Ömer, “Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(1), Elazığ 2005, 249-278.
- Balkan, Ali, *İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzurum 2009.
- Bahadır, Oktay “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*, Nisan 2010, S. 1, 363-384.
- Başözen, Ahmet, “Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları”, *Kamu Hukuku Arşivi, Akademik Araştırma ve Dayanışma Derneği (AKADER) Yay.*, Şubat 1999.
- Bayraktar, Gonca, *Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1993.

- Bayraktar, Talat, *Türkiye’de İdareyi Geliştirme Çalışmalarının Tarihsel Gelişimi*, (t.y.), Erişim Tarihi: 10.03.2010, <http://www.igb.gov.tr/Forms/pGecmisDonemCalismalari.aspx>.
- Bayram, Ahmet Kemal ve Kerim Çınar, “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar ve Gerilimler”, (t.y.), Erişim Tarihi 15.04.2011, <http://www.aku.edu.tr/AKU/DosyaYonetimi/SOSYALBILENS/makale/c9s1m2.pdf>.
- Bilgiç, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- Bottomore vd., *Marksist Düşünce Sözlüğü*, Mete Tunçay, (Çev.), İletişim Yay., İstanbul 1991.
- Canpolat, Hasan ve Mehmet Cangir, “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, *Türk İdare Dergisi (TİD)*, S. 446, Mart 2010, 25-45.
- Coşkun, Bayram, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (2. Baskı), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, (Gözden Geçirilmiş 3. Baskı), Seçkin Yay., Ankara 2007.
- Çulpan, Refik, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *AİD*, 13(2), 31-45.
- Dımock, Marshall E., *Amme İdaresinde Yeni Gelişmeler*, (Çev. Cemal Mıhçıoğlu), (t.y.), Erişim Tarihi: 10.03.2010, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/16.pdf>.
- Dinçer Ömer ve Cevdet Yılmaz, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; 1. Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara 2003.

- Dönmezer, Sulhi, “Demokrasi, Bürokrasi ve Türkiye”, *Milliyet Gazetesi* 27.09.1972, Erişim Tarihi 13.04.2011, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Ara.aspx?araKelime=bürokrasi&isAdv=false>.
- Dreyfus, Françoise, *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek*, (Çev. Işık Ergüden), İletişim Yay., İstanbul 2007.
- Durgun, Şenol, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *GÜİİBFD Özel Sayı*, Ankara 2002, 83-102.
- Erdem, Çiğdem, “Ondokuzuncu Yüzyıl Osmanlı Devleti’nde Reform Çalışmaları ve Kalemîye Sınıfının Yükselişi”, *18. yüzyıldan 21. yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform TODAİE*, Ankara 2009, 47-57.
- Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi*, (6. Baskı), Siyasal Kitabevi, Ankara 2004.
- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, (Genişletilmiş 2. Baskı), TODAİE Yay., 212, Ankara 1984.
- Ergun, Turgay, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, *AİD*, 24(4), Aralık 1991, 11-23.
- _____, *Kamu Yönetimi; Kurum-Siyasa-Uygulama*, TODAİE Yay., 322, Ankara 2004.
- Erhürman, Tufan, “Ombudsman”, *AİD*, 31(3), Eylül 1998, 87-102.
- Eroğlu, Feyzullah, “Bürokrasinin Çıkmazları ve Türk Bürokrasisi”, *Atatürk Üniversitesi İİBFD*, 10(1-2), Erzurum 1993, 237-242.
- Eryılmaz, Bilal, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, *AİD*, 26(4), Aralık 1993, 81-106.
- _____, *Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayını, İstanbul 2008.
- _____, *Kamu Yönetimi*, (2. Baskı), Okutman Yay., Ankara 2009.
- Gökçe, Gülise, “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları”, (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007.

- Gökçe, Fikri, “Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik”, *Türk İdare Dergisi*, 1997, S. 414, 1-22.
- Göksu, Turkut ve Veysel K. Bilgiç, “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, *AİD*, 36(2), Haziran 2003, 51-66.
- Göküş, Mehmet “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 6, 2000, 35-44.
- Görmez, Kemal, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *GÜİİBF Dergisi*, S. 4, 2000, 81-88.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku*, I. Cilt, Ekin Kitabevi Yay., Bursa 2003.
- _____, *İdare Hukuku Dersleri*, (Güncelleştirilmiş 8. Baskı), Ekin Yay., Bursa 2009.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukukuna Giriş*, (Güncelleştirilmiş 14. Baskı), Ekin Yay., Bursa 2011.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan, *İdare Hukuku Genel Esasları*, I. Cilt, (Güncelleştirilmiş 4. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2006.
- Gözübüyük, A. Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, (10. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- _____, *Yönetim Hukuku*, (Güncelleştirilmiş 27. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2008.
- _____, *Yönetmelik Yargı*, (Mevzuattaki Değişiklikler İşlenmiş Son Yargı Kararları ile Güncellenmiş 30. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- Gül, Hüseyin ve Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetmelik Reform”, (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007.
- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Yönetimi Reformu*, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Paneli, 18 Mart 2004.
- _____, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi (AİD)*, 27(4), Aralık 1994, 3-19.

Günday, Metin, *İdare Hukuku*, (6. Baskı), İmaj Yay., Ankara 2002.

Güven, H. Sami, “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, *AİD*, 9(1), Ankara 1976, 50-70.

Haktankaçmaz, Mehmet İlker, *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009.

Heper, Metin, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, *AİD*, 6(2), 29-40.

_____, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayın No: 23, Ankara 1974.

_____, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Sosyal Bilimler Derneği, Ankara 1973.

_____, *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme; Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, Boğaziçi Üniversitesi Yay., İstanbul 1977.

_____, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, (2. Baskı), Doğu Batı Yay., 2006.

Heywood, Andrew, *Siyaset*, (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu-vd.), Adres Yay. Ankara 2007.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ve İlkeleri*, TODAİE Yay., Ankara 1972.

Kalağan, Gökhan, *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*, Beta Yayıncılık, İstanbul 2010.

Kalaycıoğlu, Ersin, “Türkiye’de Demokrasi’nin Pekişmesi: Bir Siyasal Kültür Sorunu”, (t.y.), Erişim Tarihi: 29.06.2010, http://research.sabanciuniv.edu/8882/1/T%C3%BCrkiyede_Demokrasinin_Peki%C5%9Fmesi_Ozbudun_Armagan.doc.

Kalkınma Planları, Erişim Tarihi: 20.10.2010, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan>.

Kamu Yönetimi Araştırması Yönetim Kurulu Raporu, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE Yay. No: 238, Ankara 1991.

Karasu, Koray, “Kamu Yönetimi Disiplinin Kökenine İlişkin Bir Not”, (t.y.), Erişim Tarihi: 02.03.2010, <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/04.pdf>.

- Karpat, Kemal, *Osmanlı Modernleşmesi; Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, (Çev. Akile Zorlu Durakan ve Kaan Durakan), İmge Yay., Ankara 2002.
- Keleş, Ruşen, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”, Prof. Dr. Turan Güneş’in Anısına, *SBF Dergisi*, 50(3-4), Haziran Aralık, 251-256.
- Kılavuz, R., A. Yılmaz, F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *CÜİİBFD*, 4(1), Sivas 2003, 49-68.
- Koluman, Özlem, “Bürokrasi, Max Weber ve Bürokrasinin Güncelliği”, (t.y.), Erişim Tarihi: 22.11.2010, [http://www.veyseldinler.com/yazimaraclari/my_documents/myfiles/DC5_B%C3%BCrokasi .pdf](http://www.veyseldinler.com/yazimaraclari/my_documents/myfiles/DC5_B%C3%BCrokasi.pdf).
- Lenin, Viladimir İliç, *Devlet ve Devrim: Marxist Devlet Öğretisi ve Proleteryanın Devrimdeki Görevleri*, (Altıncı Baskı), Bilim ve Sosyalizm Yay., Aralık 1978, <http://www.kurtuluscephesi.com/lenin/devlet.html#c2>, Erişim Tarihi, 16.12.2010.
- Lewis, Bernard, *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, (Çev. Metin Kırıatlı), TTK IV. Seri, S. 8, Ankara 1970.
- Mardin, Şerif, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yay., İstanbul 2002.
- _____, *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*, İletişim Yay. İstanbul 1996.
- Marshall, Gordon, *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akınhay ve Derya Kömürcü), Bilim ve Sanat Yay., Ankara 1999.
- Mises, Ludwig Von, *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1947.
- Mouzelis, Nicos P., *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya 2003.
- Ortaylı, İlber, *Osmanlı İmparatorluğunda, İktisadi ve Sosyal Değişim: Makaleler I*, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.
- _____, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, (2. Baskı), Cedit Neşriyat, Ankara 2008.

- Öktem, M. Kemal, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *AİD*, 25(2), Haziran 1992, 85-105.
- Özdemir, Hüseyin, *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, Okumuş Adam Yay., İstanbul 2001.
- Özel, Mehmet, “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanması”, (Ed. Mehmet Özel ve Veysel Eren), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, Konya 2008.
- Özen, Şükrü, *Bürokratik Kültür I; Yönetmelik Değerlerin Toplumsal Temelleri*, TODAİE Yayın No: 272, Ankara 1996.
- Özkan, Abdullah, “Türkiye’nin Siyaset Kültürü ve Demokrasi”, (t.y.), Erişim Tarihi: 29.06.2010, <http://www.tumgazeteler.com/?a=1041600>.
- Öztürk, Namık Kemal, *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003.
- Pickl, Viktor J., “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev. Turgay Ergun), *AİD*, 19(4), 1986, 37-46.
- Renaud Denoix de Saint Marc, *Devlet*, Dost Kitabevi, Ankara 2009.
- Sahillioğlu, Eliz Sinem, *Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2005.
- Saran, Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yay., Ankara 2004.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı, *Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi, İstanbul 2002.
- Sezen, Seriyen, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, *AİD*, 34(4), Aralık 2001, 71-96.
- Solakoğlu, Gönül Budak, “Osmanlı Devlet Örgütünün Weberien Açısından İncelenmesi”, *AİD*, 27(3), Eylül 1994, 83-100.
- Sürgit, Kenan, *Türkiye’de İdari Reformu*, TODAİE Yay., Ankara 1972.

- Şahin, Ali, “Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Bürokrasi İlişkisi”, (Ed. M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya 2007.
- _____, *Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Tezi, Konya 1998.
- Şaylan, Gencay, *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
- T. C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1; Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T. C. Başbakanlık Basımevi, Ankara 2003.
- Tan, Turgut, *Kamu Yönetimi Reformu*, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Paneli, 18 Mart 2004.
- Tataroğlu, Muhittin, “Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(1), Manisa 2006, 97-119.
- Tortop, Nuri, *Kamu Yönetimi Reformu*, Başkent Üniversitesi Stratejik Araştırmalar Merkezi Paneli, 18 Mart 2004.
- _____, *Yönetim Bilimlerinin Temel İlkeleri*, TODAİE Yay. No: 234, 1990.
- Tutum, Cahit, “Kamu Personel Sorunu”, *AİD*, 23(3), 1990, 31-45.
- _____, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *AİD*, 9(4), Ankara 1976, 9-32.
- Uluğ, Feyzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, *AİD*, 37(2), Haziran 2004, 97-122.
- Versan, Vakur, “Siyaset ve İdare”, *Milliyet Gazetesi* 05.05.1971, Erişim Tarihi 13.04.2011, http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/GununYayinlari/Zmm9SgaNGFzg02OzP1uvGg_x3D__x3D_.
- Yalçındağ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, *AİD*, 1970, 5(3), 20-57.
- Yayla, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, Beta Yay., İstanbul 2009.
- Yayman, Hüseyin, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara 2008.

Yılmaz, Abdullah ve Raci Kılavuz, “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, *CÜİİBFD*, 2002, 3(2), 17-31.

Yılmaz, Ejder, *Hukuk Sözlüğü*, (Genişletilmiş 5. Baskı), Yetkin Yay., Ankara 1996.

Yılmaz, Osman, “Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri”, 2001, Erişim Tarihi: 05.05.2010, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> 2001.

Diğer Kaynaklar

Bürokrasi, (t.y.) Erişim Tarihi: 15.07.2010, <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=b%FCrokraasi&ayn=tam>.

Kamu Yönetimi, (t.y) Erişim Tarihi: 22.02.2010, http://tr.wikipedia.org/wiki/Kamu_yönetimi/.

Meritokrasi, (t.y.) Erişim Tarihi, 20.04.2011, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Meritokrasi>.

Plütokratik Rejim, http://tdkterim.gov.tr/?kategori=terimarat&kelime=varsıl_erk, Erişim Tarihi: 05.10.2011.

<http://www.canaktan.org/egitim/universite-reform/degisim-engeller.htm>değişimin önündeki engeller

<http://www.msxlabs.org/forum/felsefe/12744-trockizm.html>, E.T. 20.20.2010.

<http://www.ydk.gov.tr/> Erişim Tarihi: 19.10.2011.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı Soyadı	Hava TAHTALIOĞLU
Doğum Yeri ve Tarihi	Erzurum 1979
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	Anadolu Üniversitesi
Y. Lisans Öğrenimi	Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri	
İş Deneyimi	
Stajlar	
Projeler	
Çalıştığı Kurumlar	Niğde Üniversitesi İİBF
İletişim	
E-Posta Adresi	hava_25@hotmail.com
Tarih	30.12.2011