

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE SİYASAL İKTİDAR-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Halit Murat DOĞAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER

Ankara-2013

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE SİYASAL İKTİDAR-BÜROKRASI İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

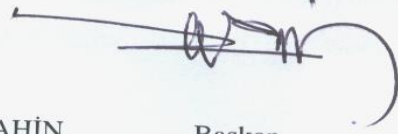
Hazırlayan
Halit Murat DOĞAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER

Ankara-2013

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Halit Murat DOĞAN tarafından hazırlanan "Türkiye'de Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri" başlıklı bu çalışma, 07/06/2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



Yrd.Doç.Dr. Savaş Zafer ŞAHİN

Başkan

Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER



Üye (Danışman)

Yrd.Doç.Dr. Poyraz GÜRSON



Üye

ÖNSÖZ

Bilindiği gibi toplumlarda kamu hizmetleri ve devlet yönetimi, memurların görev yaptıkları idare cihazı olan bürokrasi ile siyasi organlar tarafından yürütölmektedir. Bu bağlamda bürokrasi ve siyaset arasında, özellikle de topluma karşı yüklendikleri sorumluluklar açısından düşünöldüğünde, çok yakın bir ilişki söz konusudur.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'deki siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymak, bilhassa kamu çalışanlarının siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını tespit etmek, bu ilişkiden kaynaklanan sorunları saptayarak çözüm önerileri sunmaktır.

Araştırmanın her aşamasında yardım ve desteğini esirgemeyen hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER'e, anket formlarını dolduran Kamu Çalışanlarına, bütün bu süreçte benden hiçbir desteğini esirgemeyen aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No:

ÖNSÖZi
İÇİNDEKİLERii
KISALTMALARvi
TABLOLARvii
GİRİŞ1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ KAVRAMI, SINIFLANDIRILMASI, KURAMLARI VE SİYASET

1.1. BÜROKRASİ KAVRAMI.....	5
1.1.1. Rasyonel Teşkilatlanma Anlamında Bürokrasi.....	7
1.1.2. Kamu Yönetimi ve Kamu Görevlileri Anlamında Bürokrasi.....	8
1.1.3. Kırtasiyecilik ve Kötü Yönetim Anlamında Bürokrasi.....	9
1.2. BÜROKRASİNİN SINIFLANDIRILMASI.....	10
1.2.1. Patrimonyal Bürokrasi.....	10
1.2.2. Hukuki- Rasyonel Bürokrasi.....	11
1.2.3. Rasyonel- Üretken Bürokrasi.....	13
1.3. BÜROKRASİ KURAMLARI.....	14
1.3.1. Hegelci Bürokrasi Kuramı.....	14
1.3.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi.....	15
1.3.2.1. Lenin'e Göre Bürokrasi.....	18
1.3.2.2. Trotsky'e Göre Bürokrasi.....	19
1.3.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı.....	21
1.3.3.1. Weber'e Göre Bürokrasinin Ortak Özellikleri.....	23
1.3.3.2. Weber'e Göre Otorite Tipleri.....	25

1.3.3.2.1. Geleneksel Otorite.....	25
1.3.3.2.2. Karizmatik Otorite.....	26
1.3.3.2.3. Yasal Otorite.....	26
1.3.4. Seçkin Bürokrasi Kuramı.....	27
1.3.4.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”.....	27
1.3.4.2. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”.....	29
1.3.4.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”.....	30
1.3.4.4. Vilfredo Pareto “Siyasal (Yönetici) Elit”.....	31
1.3.5. Bürokrasi Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar.....	32
1.3.5.1. James Brunham “Yönetimsel Devrim”.....	32
1.3.5.2. Warren G. Bennis.....	34
1.4. SİYASET KAVRAMI.....	35
1.4.1. Hükümet Etme Sanatı Olarak Siyaset.....	36
1.4.2. Kamusal Hayat Olarak Siyaset.....	37
1.4.3. Uzlaşma ve Uyum Olarak Siyaset.....	37
1.4.4. İktidar Olarak Siyaset.....	38

İKİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ- SİYASET İLİŞKİLERİ

2.1. GENEL OLARAK BÜROKRASİ – SİYASET İLİŞKİLERİ.....	41
2.2. BÜROKRATİK SİSTEM, BÜROKRASİ İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI.....	43
2.2.1. Bürokratik Sistem.....	44
2.2.2. Bürokrasi İşlevleri.....	45
2.2.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları.....	49
2.3. SİYASAL SİSTEM, SİYASAL İKTİDARIN İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI.....	54
2.3.1. Siyasal Sistem.....	54
2.3.2. Siyasal İktidarın İşlevleri.....	57

2.3.3. Siyasal İktidarın Güç Kaynakları.....	59
2.4. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜROKRASİ – SİYASET İLİŞKİSİ.....	61
2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi.....	61
2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi.....	63
2.5. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜROKRASİ – SİYASET İLİŞKİSİ.....	66
2.5.1. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi - Siyaset ilişkisi.....	66
2.5.2. Parlamenter Sistemde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi.....	68
2.5.3. Tek Parti Sisteminde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi.....	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ SİYASET İLİŞKİSİ’NİN GELİŞİM SÜRECİ

3.1. TÜRKİYE’DE TARİHSEL BOYUTUYLA BÜROKRASİ- SİYASET İLİŞKİSİ.....	73
3.1.1. Osmanlının Son Dönem Kamu Bürokrasisi ve Cumhuriyete İntikal Eden Miras.....	73
3.1.2. Tek Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkileri.....	76
3.1.3. Demokrat Parti Dönemi.....	78
3.1.4. 1960-1980 Arası Dönem.....	82
3.1.5. 1980 Sonrası Dönem.....	85

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU ÇALIŞANLARININ SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ NASIL ALGILADIKLARINI BELİRLEMeye YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

4.1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	92
---	----

4.1.1. Araştırmanın Amacı.....	92
4.1.2. Araştırma Problemi.....	92
4.1.3. Araştırmanın Yöntemi.....	92
4.1.4. Araştırmanın Hipotezleri.....	93
4.1.5. Yığın ve Örnek.....	94
4.1.6. Veri Toplama Aracı.....	94
4.1.7. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması.....	96
4.1.8. Sayıtlar.....	96
4.1.9. Sınırlılıklar.....	97
4.2. BULGULAR ve YORUMLAR.....	97
4.2.1. Demografik Bilgiler.....	97
4.2.2. Yargısal Değerlendirmeler.....	102
4.2.2.1. Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması.....	102
4.2.2.2. Bürokrasi ile Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği.....	103
4.2.2.3. Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi.....	106
4.2.2.4. Bürokratların Siyasalere Yakın Durmaya Mecbur Kalması.....	109
SONUÇ.....	113
ÖNERİLER.....	120
KAYNAKÇA.....	122
EKLER.....	128
ÖZET.....	130
ABSTRACT.....	131

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
ANAP	: Anavatan Partisi
A.Ş.	: Anonim Şirketi
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
C.	: Cilt
DP	: Demokrat Parti
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EÜAŞ	: Elektrik Üretim Anonim Şirketi
Haz.	: Hazırlayan
İ.İ.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SPK	: Sermaye Piyasası Kurumu
SPSS	: Statistical Packages for Social Science
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TİD	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜGİAD	: Türkiye Genç İş Adamları Derneği
vb.	: Ve benzeri
Y.	: Yıl
Yay	: Yayını / Yayınları
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

TABLOLAR/ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablo 1. Türkiye'de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Ölçeği Faktör Yapısı	95
Tablo 2. Kamu Çalışanlarının Demografik Özelliklerine Göre Dağılımı.....	98
Tablo 3. Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Kurumda Çalışma Süresine Göre Ortalamaları.....	99
Tablo 4. Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Eğitim Durumuna Göre Ortalamaları.....	99
Tablo 5. Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Cinsiyete Göre Ortalamaları.....	100
Tablo 6. Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Yaşa Göre Ortalamaları..	101
Tablo 7. Kamu Çalışanlarının Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olmasını Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları.....	102
Tablo 8. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidar Daha Fazla Uyum İçinde Çalışmalıdır.” İfadesine Katılma Durumu.....	102
Tablo 9. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidarların İstekleri Genellikle Çelişmektedir.” İfadesine Katılma Durumu.....	103
Tablo 10. Kamu Çalışanlarının Bürokrasi ile Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliğini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları.....	104
Tablo 11. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Türkiye’deki Sistemin Daha İyi İşleyebilmesi İçin Bürokrasi İle Siyasal İktidarın Uyum İçinde Çalışması Gerekir.” İfadesine Katılma Durumu.....	104

Tablo 12. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Siyasiler İktidarı Kullanırken veya İdari Kararlar Alırken Bürokrasinin Uzmanlık ve Süreklilik Gibi Avantajlarından Yararlanmalıdırlar.” İfadesine Katılma Durumu.....	104
Tablo 13. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Politikacıların Plan ve Programlarını Daha İyi Uygulayabilmeleri İçin Bürokratlara Programlarını Benimsetebilmeleri Gerekir.” İfadesine Katılma Durumu.....	105
Tablo 14. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratların Programlarını Tam Uygulayabilmeleri İçin Siyasal İktidarında Desteğini Almaları Gerekir.” İfadesine Katılma Durumu.....	105
Tablo 15. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Siyasal İktidarların Bürokrasiye Gereğinden Fazla Müdahalesinin Bürokrasiyi Siyasallaştırdığını Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları.....	106
Tablo 16. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Siyasal İktidarlar Yeni Makamlar ve Kadrolar Açmak Suretiyle Kendilerine Her Koşulda İtaat Edecek Bir Bürokrat Kesim Oluşturmak İsterler.” İfadesine Katılma Durumu.....	106
Tablo 17. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratlar Kendilerini İşe Alan veya Üst Makamlara Atanmalarında Destek Olan Siyasilere Karşı Kendilerini Borçlu Hissederler.” İfadesine Katılma Durumu.....	107
Tablo 18. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratların Halka Karşı Değil de Siyasi İktidarlara Karşı Sorumlu Olması Bürokratların Siyasilerin İsteklerini Yanlış Bulsalar Da Onlara İtaat Etmelerine Yol Açar.” İfadesine Katılma Durumu.....	107
Tablo 19. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokrasideki Atamalar İç Uzmanlık Liyakat Ve Başarıdan Çok Siyasi Yakınlık Ölçü Alınarak Yapılmaktadır.” İfadesine Katılma Durumu.....	108

Tablo 20. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Bürokratlara Her Ne Kadar Siyasal Partilere Üye Olmak Yasak Olsa da Kendilerini Bir Siyasal Partiye Yakın Durmak Mecburiyetinde Hissettiklerini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları.....	109
Tablo 21. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Siyasi İktidarla Fikir Olarak Zıt Bir İdeolojiye Sahip Olan Kamudaki Bir Yönetici Ne Kadar Başarılı Olursa Olsun Görevinde Kalamamaktadır.” İfadesine Katılma Durumu.....	109
Tablo 22. Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratlar İleride Siyasal Kadrolara Gelebilmek İçin Siyasal Çevrelere Yakın Durmak Zorunda Kalmaktadır.” İfadesine Katılma Durumu.....	110
Tablo 23. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Aralarındaki İlişkinin Korelasyon Analizi ile İncelenmesi.....	111
Tablo 24. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları.....	112
Şekil 1. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları.....	112

GİRİŞ

Devletin, görevlerinin artması ve yetkilerinin genişlemesiyle birlikte halkın ve bilim adamlarının dikkatini çekmeye başlayan bürokrasi, artık günümüz toplumlarının ortak ilgi alanı ve sorunu haline gelmiştir. Toplumlar, ekonomik, yönetsel, sosyal ve kültürel olmak üzere geniş bir alana yayılmış örgütler ağı içinde yaşamını sürdürmektedirler. Bireylerin doğumundan başlayarak eğitimi, sağlığı, çalışma hayatı, güvenliği, iletişimi, kültürel ve sosyal etkinlikleri, hep bürokratik örgütlerle ilişkilidir. Siyasi ve ekonomik sistemleri ne olursa olsun, bütün ülkelerde ciddi bürokrasi sorunları yaşanmaktadır.

Devletin temel işlevleri, genel olarak yasama yürütme ve yargı olarak üçe ayrılır. Yürütmenin bir bölümü olan idare hükümetin rutin ve günlük işlevidir. İdari faaliyetler, siyasi işlem ve eylemler değil, teknik faaliyetlerdir. Hükümet siyasi kararları aldığı ve başlattığı halde; idare, eksperler, uzmanlar, teknik adamlar ve bürokratlar kadrosu olarak yasama ve yürütmenin aldığı temel siyasi kararları uygulamak durumundadır.

Woodrow Wilson, 1887 yılında ünlü makalesi “Yönetimin İncelenmesi” ile kamu yönetiminin siyasetten ayrı bir disiplin olarak incelenmesi fikrini ileri sürmüştür. Wilson’un amacı kamu yönetimi bilimini savunmak ve politika ile yönetim arasındaki farklılığı açıklamaktır. Devlet yönetimi (bürokrasi) siyasetten ayrı bir alan olarak düşünülmelidir. Wilson ile başlayan bu tartışma, 20. Yüzyılın başlarından itibaren bir paradigma olarak kamu yönetimi ve siyaset literatürüne egemen olmuştur. Ancak, idare ile politika arasındaki sınırı çizmek kolay bir iş değildir.

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi ise, bazen birbirini tamamlayarak, bazen zıtlaşarak, bazen de birinin diğerini etkisi altına alması ile şekillenmiştir. Bu anlamda Osmanlı-Türk devlet yapısının işleyişine bakarsak, Osmanlı devletinin kuruluşundan (1299), 1700’lü yıllara kadar askeri bürokrasi devlet yönetiminde etkindi. 1700’lü yıllardan sonra ise askeri bürokrasinin yanında sivil bürokrasi iyice şekillenmiş ve imparatorluğun sonuna doğru etkinliğini arttırarak askeri bürokrasiyi tamamlayan kısmı oluşturmuştur. Osmanlı devleti yıkılırken,

Cumhuriyet Türkiye'sinin kurulmasına da bu askeri-sivil bürokrasi ittifakı öncülük etmiştir. Böylece “bürokratik yönetim geleneği” Osmanlı devletinden devralınarak Tek Parti döneminde de CHP'nin felsefesi ile bir ölçüde yeniden şekillenerek hayatiyetini korumuştur.

Cumhuriyetin ilk döneminde bürokrasinin iki temel misyonu vardır; Birincisi, “reformları geliştirerek devam ettirmek”, ikincisi, “ekonomik kalkınmaya devletin öncülük” etmesidir. Bu dönemde bürokrasiye geniş imkanlar ve hukuki güvenceler tanınmıştır.

1980'li yıllara gelindiğinde, Türk bürokrasisi aşırı büyümüş, hantallaşmış ve aynı dönemde tüm dünyadaki sosyal refah devletlerinde görülen “Bürokratizm” ya da hastalıklı bürokrasi, Türk bürokrasisinde de görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde, tüm dünya ülkelerine hakim olan bürokrasinin reform çalışmalarıyla düzeltilmesi, verimli, etkili ve düzgün işleyen kurumlar haline getirilmek istenmesi, genel amaç olmuştur.

Bu çalışmada Türkiye'deki siyasal iktidar ve bürokrasi arasında nasıl bir ilişki olduğu, birbirlerini nasıl etkiledikleri ve kamu çalışanlarının siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıkları ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, bürokrasi ve siyaset kavramları, bürokrasinin tanımı, niteliği, bürokrasinin sınıflandırılması ve bürokrasi kuramları konularına yer verilmektedir.

İkinci bölümde, “Bürokrasi-Siyaset İlişkisi” ana başlığı altında bürokrasinin ve siyasetin işlevleri, güç kaynakları, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde yaşanan bürokrasi-siyaset ilişkileri ile çeşitli hükümet sistemlerinde yaşanan bürokrasi-siyaset ilişkileri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, “Türkiye’de Bürokrasi-Siyaset İlişkisi’nin Gelişim Süreci” ana başlığı altında Türkiye’de tarihsel boyutuyla bürokrasi ve siyaset ilişkisi incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusunda Kamu Çalışanlarının düşüncesini saptamak için anket çalışması yapılmış olup, toplanan veriler SPSS (Statistical Packages for Social Science) sistem

programında oluşturulan veri kütüğüne aktarılmıştır. Veriler daha sonra çeşitli istatistiki analizler yapmaya elverişli hale getirilerek Kamu çalışanlarının siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkilerini nasıl yorumladıkları değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM
BÜROKRASİ, BÜROKRASİ KURAMLARI VE SİYASET

1.1. BÜROKRASİ KAVRAMI

Bürokrasi kelimesinin bugün kullandığımız şekilde sözlüklere yerleşmesi çok eskilere gitmez; ancak kelimenin kökeni oldukça gerilere, Latince ve eski Yunancaya dayanır. Kelimenin ilk kısmı olan “bureau”, Latince koyu, kasvetli renkleri anlatmak için kullanılan “burrus” kelimesinden gelir. Aynı kökten gelen “la bure” ise, memurların kullandığı masalara sermek için kullanılan örtü anlamına gelmekteydi. Bureau kelimesi, önceleri masayı daha sonraları ise büro olarak kullanılan bütün bir odayı ifade etmek için kullanılmıştır. Kelimenin ikinci kısmı olan “craite ise hakimiyet, iktidar anlamına gelen ve yönetim biçimine işaret eden bir Yunanca kelimedir.¹

Bürokrasi kelimesi bugün kullandığımız anlamda ilk kez, 18. Yüzyılda yaşayan Fransız Ticaret Bakanı Vincent de Gournay tarafından kullanılmış ve daha sonrada birçok dile de yerleşmiştir. Gournay’ın “Büyük tahripler yapan bir hastalığımız var; adı ‘büromani’dir. Bazen bir hükümet biçimine bürünüyor o zaman da ismi ‘bürokrasi’ oluyor.” Dediği rivayet edilmektedir.² Gournay’ın atılgımcı iktisat fikirlerine karşı çıkan hamle kısıcı, “mevzuat” zümresini bu terimle yerdiği düşünülebilir.³

1 Temmuz 1764 günlü mektubunda Fransız filozofu Baron de Grimm, büroların kamu yararını gerçekleştirmek için değil, aksine kamu yararının büroların egemenliğini sağlamak için icat edilmiş bir kavram olduğunu ileri sürüyordu. Böylece 18. Yüzyılda bürokrasi kavramından anlaşılan, iktidarı kendi yararlarına kullanan bürokratlar topluluğudur.⁴

“Bürokrasi”, umumiyetle teknik terim olarak bu tabiri kullananların zihninde kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmekten kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi, keyfi kararlar hatta idari yoldan baskı yapma nevinden tasavvurlar uyandırmaktadır.⁵

¹ Mümtazer Türköne, **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2005, s. 452.

² Türköne, **a.g.e.**, s. 452.

³ Ahmet Kabaklı, **Millete Vurulan Canlı Pranga**, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002, s. 9.

⁴ Metin Heper, **Bürokrasi**, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.2, İletişim Yayınları, s. 290.

⁵ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1959, s. 7.

Geniş halk kitlelerinin benimsediği bu olumsuz tarif ve algılamaların yanı başında bürokrasi terimini devlet teşkilatı veya memurlar topluluğu manasında kullananlarda çoktur.⁶ Devlet bürokrasisi dikkate alınarak yapılan daha dar tanımlarda bürokrasi kavramının anlamını bulduğu kitle memurlardır. Bu anlamıyla, kamu faaliyetlerine hakim olan örgüt, bu örgütün hiyerarşik olarak yapılanması ve faaliyetleri yürüten personelin bütününe bürokrasi denilmektedir.⁷

Bürokrasi, “devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi” diye de tanımlanabilir. Büyük kuruluşları yönetmek için görevli kişileri içeren, kendine özgü yönetim yapıları ve açıkça belirlenmiş kural ve yönetmelikleri bulunan bir sistemdir. Ayrıca “toplumda, tabandan yukarı doğru daralan hiyerarşik bir yapı içinde örgütlenmiş, kişisel olmayan genel kurallar ve işleyiş ilkelerine göre çalışan, ayrıcalıklı ve kalıcı profesyonel görevliler grubu “ olarak da tanımlanabilir.⁸

Bürokrasinin genel kabul görmüş tek bir tanımını vermek mümkün değildir. Bürokrasiye atfedilen her farklı anlam, ister istemez verilecek tanımın içeriğini değiştirebilecek niteliktedir. Bununla birlikte, çeşitli bilim adamları bakış açılarına ve bürokrasiye yükledikleri anlam doğrultusunda çeşitli tanımlamalara yer vermişlerdir.

En basit anlamda bürokrasinin “Bürokratların Yönetimi” olarak tanımlanabileceği ifade edilirken, özellikle bürokrasiyi bir yönetim biçimi olarak ele alan ve bürokrasiye yeni bir boyut kazandırdığı herkes tarafından kabul edilen Weber bürokrasiyi “Geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir” şeklinde tanımladığı belirtilmektedir.⁹

Bürokrasi konusundaki değişik anlamlar, bu sosyal örgüt biçiminin özelliklerini tanımlamadaki farklı yaklaşımlardan kaynaklanmaktadır. Bu konuda iki temel yaklaşımdan söz edilir. Birinci yaklaşım, bürokrasiyi, işbölümü,

⁶ Necati Gültepe, **Mührün Gücü**, Ötüken yayınları, İstanbul, 2009, s. 22,23.

⁷ Yusuf Erbay, “**Bürokrasi, Bürokratism ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri**”, Yeni Türkiye, Yıl: 3, S: 14, 1997, s. 405.

⁸ Kurthan Fişek, **Yönetim**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara 1975, s. 65.

⁹ Burhan Aykaç, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, YÖK Matbaası, Ankara, 1997, s. 38

hiyerarşi ve prosedür sistemi gibi belirli yapısal özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak ele almaktadır. Örgütün davranışsal özelliklerini esas alan ikinci yaklaşımda ise; örgütün objektiflik, kesinlik, doğruluk, dosya bilgisi ve tutarlılık gibi pozitif yönlerine olduğu kadar; sorumluluktan kaçma, kırtasiyecilik, katılık aşırı gizlilik, yetki devretmekte ve kullanmakta isteksizlik gibi olumsuz yönlerine vurgu yapılmaktadır.¹⁰

Bu çalışmada; bürokrasinin belirtilen yaklaşımlardan kaynaklanan farklı tanımlarını “Rasyonel Teşkilatlanma”, “Kamu Yönetimi ve Kamu Görevlileri”, “Kırtasiyecilik ve Kötü Yönetim” olmak üzere üç grupta toplayarak inceleyeceğiz.

1.1.1. Rasyonel Teşkilatlanma Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi genellikle örgütsel yapılar ve bunların performansa etkilerinin analizinde kullanılan bir kavramdır. Hakim eğilim, bürokrasinin, örgütün yapısal özelliklerini dikkate alarak tanımlanması yönündedir. Bu analiz için hareket noktası olarak Weber’in bürokrasi kavramı esas alınır. Weber’e göre bürokrasi, diğer örgüt biçimlerine göre teknik üstünlükleri olan rasyonel ve dolayısıyla verimli-etkin bir örgüt biçimidir.¹¹

Weber’e göre geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar belirli bir ölçüğü aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlendirilip yönetilmektedirler. Başka bir deyişle, bürokratik bir biçimde örgütlenmeleri gerekmektedir.¹²

Hülasa bürokrasi, işbölümü, ihtisaslaşma, teşkilatlanma, hiyerarşik bir bünye, planlama çerçevesi içerisinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren bir toplum safhasını temsil etmektedir. Modern sosyoloji ile siyasi ilimlerin geniş çapta benimsedikleri bu anlamda bürokrasi, ister özel teşebbüste,

¹⁰ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2010, s. 6.

¹¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 7.

¹² Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimi**, Alfa Yayınları, Ankara, 2004, s. 45.

ister amme sektöründe olsun, belli bir büyüklüğü aşan herhangi bir teşkilattır. Büyüklüğü tayin eden kıstas ise yüz yüze karşı temasın kaybolmasıdır.¹³

1.1.2. Kamu Yönetimi ve Kamu Görevlileri Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi kavramı, genellikle özel yönetimden farklılığı vurgulanarak, kamu yönetimi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bürokrasi, siyasi sistemin bir parçası olan yönetsel yapıyı ve onun eylemlerini anlatmaktadır. Böylece bürokrasi politik toplumlardaki (merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları) yönetimi ve kamu politikalarının uygulanmasını ifade eder. Başka bir anlatımla bürokrasi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden meydana gelir. Yapısal bir kavram olarak bürokrasi, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu devlet örgütlerine kamu bürokrasisi de denilir.¹⁴

Doğrudan doğruya kamu yönetimini ifade etmek için bürokrasi sözcüğü kullanılır ve özel sektör örgütleri söz konusu olduğunda bürokrasi tanımlamada tercih edilmez. Örneğin kamu bürokrasisi denildiğinde bu yaklaşıma göre anlaşılması gereken, kamu yönetimi düzenidir.¹⁵

Özellikle, Weber'in bürokrasi ile ilgili açıklamaları, bürokrasinin bu anlamını daha da güçlendirmiştir. Batı Avrupa'daki merkeziyetçi yönetimlerin yönetim yapılarının bu şekilde daha anlaşılır biçimde açıklanabileceği, merkezi yönetimin, yani merkezi yönetimde görev alan uzman kişilerin güçlerini artırmış olmaları, iktidarı kendi adlarına olmasa bile, kral adına kullandıkları veya merkezin alacağı kararları büyük ölçüde etkileyebildikleri bir konumda bulunmaları, bürokrasi ile devlet yönetimi kavramlarını özdeşleştirmiştir.¹⁶

¹³ Abadan, **a.g.e.**, s. 11.

¹⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 12.

¹⁵ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003, s. 42.

¹⁶ Aykaç, **a.g.e.**, s. 17

Devlet idaresinde bürokrasi, idari hiyerarşiye mensup bir memurlar tabakasının bütünü ile memurların hakimiyetini ifade eder. Buna göre kamu idaresi faaliyetlerine hakim olan teşkilatla, kamu idaresini yürüten personelin bütününe bürokrasi adı verilmektedir. Şu halde bürokratik devletten kasıt, idari karar verme yetkisinin meslekten yetişme memurlar topluluğunca yerine getirilmesini tanıyan sistemdir.¹⁷

Özellikle çeşitli genel ve ihtisas konularına has ansiklopediler bürokrasi terimini bu manada sınırlandırmaya çalışmışlardır.

Buna paralel olarak Encyclopedia Britannica bürokrasiyi, idari yetkilerin büro ve dairelerde toplanması ve memurların devlet işlerine devamlı surette müdahale etmeleri şeklinde tarif etmektedir.

Nihayet Alman ansiklopedilerinden Brockhaus da bürokrasiyi bir yandan meslekten yetişme memurlarla bilhassa yüksek icraatçıların, daha doğrusu bakanlıklar çapındaki bürokrasinin sıkı bir hiyerarşik çerçevede toplanması, diğer yandan siyasi iktidarın otoritesini imtiyazlı bir memurlar zümresiyle paylaşmakta olduğu bir devlet şekli olarak tarif etmektedir.¹⁸

1.1.3. Kırtasiyecilik ve Kötü Yönetim Anlamında Bürokrasi

Bürokrasinin bir yönetim biçimi olarak iyi işlememesi sonucu çıkan aksaklıklar genellikle “Kırtasiyecilik” olarak adlandırılan ve “sorumluluk yüklenmemek, kendi sorumluluğunu başkalarına yüklemek” durumunu ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kırtasiyeciliğin kötü işleyen bir bürokrasinin sonucu olarak ortaya çıkmasına karşılık, bürokrasi kavramı ile eş anlamlı olarak kabul edilmesi ilginçtir. Bunun nedeni ise, kuramsal olarak bürokratik kurumların akılcı ve etkili bir işleyiş gösterecekleri varsayılmasına rağmen, uygulamada bunun çoğunlukla böyle olmadığı gerçeğidir.¹⁹

¹⁷ Abadan, **a.g.e.**, s. 11.

¹⁸ Gültepe, **a.g.e.**, s. 22.

¹⁹ Nuri Tortop v.d., **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayınları, 2010, s. 403

Fransız yazar Balzac 1836 yılında yazdığı “İşçiler” adlı romanında bürokrasiyi, alaycı bir yaklaşımla “Kategorik ifade ve raporları seven, bu yönde eğilimi olan, aleladelige doğal bir nezaket besleyen...cüceler tarafından kullanılan devasa bir güç” şeklinde nitelendirmiştir.

19. yüzyıl Fransız sosyologu Frederik Le Play ise, 1864 yılında bürokrasiyi, “Otoritenin az sayıdaki memurlar arasında yayılması, ayrıntıda boğulma, işleri zorlaştırma ve başkalarının girişimini önleme olarak nitelendirmiştir.²⁰

İşlemlerin özünü ve amacını kavrama becerisini gösteremeyen memurlara görev ve sorumluluk verilmesi de kırtasiyeciliğin artmasına yol açabilmektedir. Bürokratik engellerin diğer bir kaynağı mevzuattır. Mevzuat açık, kesin ve kolay anlaşılır olduğu ölçüde, gereksiz kırtasiyecilik azalır. Bürokrasideki aşırılık kuralların çokluğundan ve tam olarak yerine oturmuyuşından gelmektedir.²¹

1.2. Bürokrasinin Sınıflandırılması

Bürokrasi kavramı;

- 1-) Patrimonyal Bürokrasi,
- 2-) Hukuki - Rasyonel Bürokrasi,
- 3-) Rasyonel-Üretken Bürokrasi olarak sınıflandırılabilir.

1.2.1. Patrimonyal Bürokrasi

Patrimonyal bürokrasi, sözleşme esasına göre atanan görevlilere değil, hür olmayan memurlara dayanan bir bürokratik yapılandırma. Bu bürokrasi biçimi, kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki idari örgütleri anlatır. Bu örgütlerdeki soydan gelen değerler ve statüler, kişisel ilişkiler, özel işlerle kamu hizmetlerinin birbirine karışması gibi unsurlar hakim nitelik taşımaktadır.

²⁰ Eryılmaz, a.g.e., s. 9.

²¹ Ziya Çoker, “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, T.İ.D., C. 67, S. 409, Aralık 1995, s. 2.

Patrimonyal bürokrasiler, geleneksel yöneticilere dayanmaktadır, hükümdar ya da krallar, toplumun babası olarak görülür, devlet hükümdarın kişisel mülküdür. Yönetim, hükümdarın şahsi işi olarak görülmekte, resmi ve özel alan bakımından bir ayırım bulunmamaktadır.²²

Bu nedenle kişisellik yönü ağır basan bir ast-üst ilişkisi vardır. Patrimonyal bürokraside hukuki kurallara değil, belli bir mevki işgal eden kişiye itaat söz konusudur. Bu kişinin yasallığının kaynağı geleneksel normlardır. Bu normlar iktidar sahibinin emirlerine meşruluk kazandırırken, emirlerin içeriğini ve sınırlarını belirler. Verilen emirler geleneksel normlara uyduğu sürece meşruluğunu korurlar. Ayrıca patrimonyal üstlerin sınırsız sayılabilecek takdir yetkileri bulunmaktadır. Takdir yetkisinin, nasıl kullanılacağı, sınırları açıkça kurallarla belirlenmiş değildir. Patrimonyal şefin sadece ahlak, sağduyu, eşitlik gibi çok genel normlara uyma zorunluluğu vardır.²³

Patrimonyal yönetimlerde, meşruiyeti iktidar temsil etmektedir. İktidar, otoritesini ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir sınıf yoluyla değil, gelecekleri kendine bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Patrimonyal bürokratlar ise meşruiyetlerini liyakatlerinden değil, iktidara olan sadakatlerinden almaktadır. Patrimonyal yönetim herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu sürece kolayca yara alabileceği için, çabalarını topluluk üstündeki denetimini korumaya/artırmaya çevirmektedir.²⁴

1.2.2. Hukuki - Rasyonel Bürokrasi

Rasyonel bürokrasi, modern örgüt modellerine hâkim olan bürokrasi biçimidir. Bu bürokrasi modelinde, ilişkiler, objektif kriterlere göre belirlenerek, gayrişahsiliğin hakim olduğu, rasyonel, idari düzenlemeler ve yasalara

²² Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, der. H. H. Gerth ve C. Wright Mills, çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986, s. 20.

²³ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977, s. 36 – 37.

²⁴ Uğur EMEK, **Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Yayını, Ankara, 2005, s. 7.

dayanmaktadır. Hukuki rasyonel bürokraside memuriyet bir meslektir ve mesleki sorumluluk ve sadakati, yöneticinin şahsına karşı değil görev yapmakta olduğu sistemin veya dairenin amaç ve faaliyetlerini düzenleyen kurallara karşıdır.

Hukuki-rasyonel bürokrasi, ideal tipini Weber'in bürokrasi kuramının hakim olduğu dönem içinde ortaya çıkan yönetsel yapıların özelliklerini göz önüne alarak kavramlaştırmıştır. İdeal tip, kavramlaştırılırken temel alınan düşünceler; hukuk devleti, yönetimin tarafsızlığı ve yönetimin kamu siyasetinin uygulayıcısı olan bir araç olmasıdır.²⁵ Hukuki-rasyonel bürokraside, örgüt amaçlarına ulaşmak için hangi araçların kullanılacağı, kurallarla önceden belirlenmiştir ve örgüt üyesinin görevi bunları yerine getirmektir. Biçimsel rasyonaliteyi sağlayacak olan sistematik hukuk kuralları kendi içlerinde tutarlıdır ve her durum önceden bu kurallarla herhangi bir boşluk bırakılmaksızın düzenlenmiştir. Her örgüt üyesi bu kurallara uymak zorundadır ve ast-üst ilişkilerinde bu kurallar sorgulanmaksızın uygulanır, katı bir disiplin vardır. Her somut durumun soyut kurallarla düzenlenmesi mümkün olmadığı için ast durumundaki örgüt üyesine takdir yetkisi tanımak zorunlu hale gelmekle birlikte bu yetki mümkün olabilecek en asgari düzeyde tutulmuştur.²⁶ Kurallarla sınırlı olan rasyonalite anlayışında takdir yetkisinin sınırları, önceden belirlenmiş genel ve soyut kurallarla çerçevelendiğinden kuralların dışına çıkılarak takdir yetkisinin kullanılması, yönetimin rasyonalitesini zedeleyen bir faktör olarak kabul edilir. Bu tip örgütlenmelerde, patrimonyal bürokrasiye oranla uzmanlık faktörü daha önemlidir. Patrimonyal bürokraside, işe alma ve terfide rol oynayan faktör toplumsal statü iken; hukuki rasyonel bürokraside, kişinin toplumsal statüsü bilgi ve becerisinden kaynaklanır. Çalışanlar yönetimin içyapısı ve işleyişi ile ilgili sırlara büyük önem verirler, işlemlerin büyük bir gizlilik içerisinde yapılması esastır.²⁷

Hiyerarşik yapılanmanın büyük önem taşıdığı hukuki-rasyonel bürokraside, merkezileşme eğilimi yüksektir. Örgüt amaç ve politikaları, çalışanlar göz önüne alınmaksızın belirlenir, çalışanların bu amaçları yerine getirirken örgüte sadık

²⁵ Heper, "Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme" a.g.e., s. 41.

²⁶ Max Weber, a.g.e., s. 192-197

²⁷ Heper, a.g.e., s. 43

olmaları istenir. Kariyer yapısı verimlilik esasına göre bürokrasi içinde süreklilik taşır. Bu tip bürokrasilerde hukukilik boyutunun örgütün rasyonellik boyutunun önüne geçtiği zaman zaman gözlemlenmektedir. Bir kez normlara uygun olarak kurulan bir örgüt, görevi sona erse, yararı kalmasa da mevcudiyetini korur.²⁸ Dolayısıyla kurulan örgüt verimliliğini kaybetse bile mevcut düzen içerisinde çalışmaya devam eder. Örgüt üyeleri arasında sadece soyut kurallara uyarak, sorumluluktan kaçma, işlemlerin gereksiz uzaması gibi rasyonel olmayan eğilimler ortaya çıkabilmektedir. Bu özellikler hukuki rasyonel bürokrasinin, zaman zaman önlenemeyen olumsuzluklarıdır.

1.2.3. Rasyonel- Üretken Bürokrasi

Bu bürokrasi türünde hiyerarşik denetimin önemi en alt düzeyde olup otoritenin kaynağı bilgidir. Örgüt üyeleri ileri derecede ihtisaslaşmıştır. Örgüt üyeleri ilgi ve dikkatlerini örgüt dışına çevirirler. Referans gruplarını birinci derecede örgüt dışında aynı mesleğin önde gelen kişileri oluşturur. Denetim konumunda bulunanlar örgütün bütün faaliyetlerinde koordinasyon sağlama imkanına sahip değildir. Bu nedenle örgüt üyelerinin kendiliklerinden gerçekleştirdikleri yatay eşgüdüm önem kazanır. Asta verilmesi gerekli otonomi işlevsel otonomi olup örgüt üyesi, gördüğü eğitime uygun olarak işini yürütmekte ve takdir yetkisini kullanmakta özgürdür. Anılan ideal tip çerçevesinde üst çeşitli uzmanlar arasında koordinasyonu ve daha önemlisi grup çalışmasını sağlayan bir kişidir. Ast ise kararlarını üst yetki verdiği için değil o konuda gerekli bilgilere sahip olduğu için almaya yetkilidir. Bu durumun sonucu olarak amir-memur, ast-üst olmaktan çok meslektaşdır. İşe alma ve yükseltmelerde kıdem ve deneyim görelisi olarak önemsizdir. Nitekim 1980 sonrası ortaya çıkan tüm yönetim kuram ve anlayışlarında yönetimde katılım, iş görenin üreticiliği, yöneticisinin

²⁸ Atilla Baransel, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C. 1, İstanbul Üniversitesi İşletme Enstitüsü Yayınları, Venüs Ofset, İstanbul, 1979, s. 176.

görevlerindeki değişme, rekabet, takım faaliyeti, kurum kimliği gibi konuların önemi vurgulanmaktadır.²⁹

1.3. BÜROKRASİ KURAMLARI

1.3.1. Hegelci Bürokrasi Kuramı

Hegel, ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmış, ancak çözümlerinde Prusya deneyiminden yakından etkilenmiştir. Hegel'e göre devletin temel işlevi, toplum üyelerinin ortak çıkarını savunmaktır. Toplumda iki "sınıf" bulunmaktadır: "Mutlak" ya da "Evrensel sınıf" ve "Ticari sınıf". Mutlak ya da evrensel sınıf, bürokratlardan oluşur. Hegel'in bürokratları, eğitim yoluyla genel çıkarın savunucusu olma işlevine toplumsallaşırlar. Hegel'e göre, her toplumda "birilerinin" genel çıkarı savunması gerekir.³⁰

Sivil toplum çeşitli meslekleri değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamakta; özel çıkar, farklılık ve çatışma alanı olmaktadır. Bu çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen bir tarafsız güce ihtiyaç bulunmaktadır. Tarih böyle bir ihtiyacın karşısına tarafsız bir güç olarak "devleti" çıkarmıştır.³¹

Sorgulanamaz ve kaçınılmaz bir aşama olarak kabul edilen devlet, sivil toplumun özünde var olan çatışmaları kontrol edebilen, uzlaştıran kuşatıcı bir mimaridir. Başka bir anlatımla Hegel için devlet, "bireylerin özel ve ortak menfaatlerini gerçekleştirmede dışsal bir organizasyondur. Hegel'e göre genel yarar sadece devlet vasıtasıyla sağlanabilir ve korunabilir.

Hegel'e göre bürokrasinin birincil işlevi, özgül çıkarların sentezi olan "sivil toplumun" gözetemediği genel çıkarın savunucusu olmaktır.³² Bu bağlamda bürokrasi toplumun özel menfaatlerini devlet tarafından temsil edilen genel

²⁹ H. İbrahim Ülker, "Bürokrasinin Evrimi ve Türk Bürokrasisi", Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Güz, 2001, ss. 149

³⁰ Heper, **Bürokrasi**, a.g.e s. 292

³¹ Şerif Mardin, **Türkiye'de Toplum ve Siyaset**, Makaleler 1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990, s. 13.

³² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 22.

menfaatlere dönüştürme aracı olarak sivil toplum ile devlet arasında bir köprü görevi görmektedir.³³

1.3.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi

Marx bürokrasi konusundaki görüşlerini Hegel'in devlet felsefesini inceleyip, eleştirerek geliştirir. Hegel'in çözümlemesine göre kamu yönetimi devlet ile uygar toplum arasında bir köprü niteliğindedir. Uygar toplum çeşitli özel çıkarları temsil eden meslekler ve kurumlardan oluşur. Devlet ise kamu çıkarını temsil eder. Devlet bürokrasisi bu ikisi arasında (devlet ve uygar toplum) özel çıkarlardan kamu çıkarlarına geçişe olanak sağlayan bir araçtır.

Marxist görüş bu üçlü yapıyı benimsemekle birlikte içeriğini büyük ölçüde değiştirir. Marx'a göre bu biçimsel ve yasal bürokrasi tasarımı bürokrasinin gerçek niteliğini göstermez: Bu ancak bürokrasinin kendisi hakkındaki yapay bir görüntüsüdür. Hegel'in tanımladığı bürokrasi kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki zıtlıktan güç almakta, bu zıtlık sonucunda bir anlam kazanmaktadır. Oysa Marx'a göre bu zıtlık anlamsızdır, çünkü devlet kamu çıkarlarını temsil etmez. Devlet toplumun bir parçası olan egemen sınıfın özel çıkarlarını temsil eder.³⁴

Marxist görüşe göre devlet toplumun gelişmesinin belirli bir aşamasındaki ürünüdür.³⁵ Karşıt ekonomik çıkarlara sahip sınıfların birbirleriyle verimsiz bir mücadeleye girip, hem kendilerini hem de toplumu eritip bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yer alan, çatışmayı hafifletmesi, düzen sınıırı içinde tutması gereken bir güç gereksinimi kendini kabul ettirir. İşte toplumdan doğan, ama onun üstünde yer alan ve gitgide ona yabancılaşan bu güç devlettir. Başka bir deyişle devlet sınıf çatışmalarının düzen sınırları içinde tutulması gereğinden doğmuştur. Marx'a göre, devlet bir sınıf egemenliği örgütü, bir sınıfın bir başka

³³ Sevinç SOYOCAK, “ İki Yeni: Neoliberal Hayek, Neomarksist Poulantsaz”, Mülkiye Dergisi, C. 33, 2009, s. 220.

³⁴ Nicos P. Mouzelis, **Örgüt ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi**, Çev. H.Bahadır AKIN, Çizgi Kitabevi, 2001, s. 21.

³⁵ N.İlter ERTUĞRUL, “Reel Sosyalizm ve Bürokrasi”, Mülkiye, C. 33, S. 264, 2009, s. 176.

sınıf üzerindeki baskı örgütüdür; sınıflar arasındaki çatışmayı hafifleterek, bu baskıyı yasallaştırıp pekiştiren bir düzenin kurulmasıdır.³⁶

Bu bakış açısıyla, bürokrasi çok spesifik ve özel bir sosyal grup oluşturur. Bu grubun varoluşu toplumun sınıflara bölünmüş olmasına bağlı olmakla birlikte kendisi bir sosyal sınıf değildir. Daha kesin olarak bürokrasi, devletin kendi gibi, hakim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hakimiyetini sürdürmede kullandığı bir araçtır.³⁷

Bu şekilde belirli bir düzeye kadar bürokrasinin geleceği ve çıkarları devlet ve hakim sınıfın çıkarlarıyla sıkı bir şekilde ilişkilidir. Bürokrasinin varlığı ve haklılık gerekçesi bunlara bağlıdır. Kapitalist toplumda bürokrasinin gerçek görevi, tüm topluma sınıf ayrımı ve hakimiyeti sürdürmeyi ve bütünleştirmeyi sağlayacak bir düzen empoze etmektir. Aynı zamanda diğer bir görevi de kendini sömüren ve sömürülenler arasında genel çıkarı gizleme amacıyla koyarak bu baskıyı maskeleyektir. Ancak öte yandan, bürokrasi kapitalist sınıfın bütünleşik bir parçası olmadığından, yöneticileriyle arasında çatışmayı mümkün kılan bir özelliği mevcuttur. Bu çatışma, daima mevcut güçler ve üretim ilişkileri tarafından belirlenen bazı sınırların ötesine geçemez.³⁸

Marx'a göre bürokrasi, üretim süreciyle doğrudan ilişkili olmadığı için sosyal yapıda organik bir yere sahip değildir. Varoluşu ve gelişmesi geçici ve asalak bir karakter gösterir. Ana görevi statükoyu ve hakim sınıfların imtiyazlarını sürdürmektir. Bu bakış açısıyla, bürokrasi ve nihayet bürokratikleşme, sınıflara ayrılmış bir toplumda kaçınılmaz ve zaruridir. Marx'a göre bürokrasi, genel yabancılaşma sürecinin özel bir örneğidir. Bürokrasi, halkın büyük çoğunluğu tarafından, hayatlarını düzenleyen tanrısal bir güç gibi soğuk ve esrarengiz bir varlık şeklinde algılanır. Bu durum bürokratın kendi konumunu esrarlı ve kutsal bir hal içine sokarak, çıkarlarını sürdürmesine hizmet eder. Bu şekilde bürokrasi kapalı bir dünyaya dönüşür. Bir tür kast içinde dış dünyaya gizli bir husumet duyarak kıskanç bir şekilde kendi sır ve imtiyazını muhafaza ederler.³⁹

³⁶ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s.10.

³⁷ Ergun ve Polatoğlu, **a.g.e.**, s.11.

³⁸ Mouzelis, **a.g.e.**, s. 21.

³⁹ Türköne, **a.g.e.**, s. 459.

Fakat yabancılaşma sadece bürokratlar ve dışarıdakiler arasındaki ilişkiyle sınırlanmamıştır. Yabancılaşma bizzat bürokrasinin içinde olmalıdır. Bürokrasi gerçek yapısını sadece bürokrasi dışı kesimden saklamakla kalmaz, kendini kendisinden de saklar genelde bürokrat kendi işinin asalak ve baskıcı yapısının farkında değildir. İşinin genel düzen için vazgeçilmez olduğunu düşünür. Bu kendi kendini yanıltma, bürokrasi içinde sıkı bir hiyerarşi ve disiplin ile bürokratin otoriteye duyduğu derin saygı (yabancılaşmanın başka bir türü) ile sağlamlaşmıştır.⁴⁰

Bürokrasinin önde gelen bir diğer özelliği de beceriksizliğidir. Marx, bürokratta gayret ve tasavvur eksikliği olduğunu ve onun her tür sorumluluğu almaktan korktuğunu vurgulamıştır. Üstelik bu beceriksizlik, her şeyi yapabilecek kabiliyette olduğunu düşünen bürokratları hiç de endişelendirmez. Hakikaten, sürekli olarak kendi imtiyaz ve konumlarını sağlamlaştırabilmek için baskı araçlarını genişletmeye çalışırlar. Bu bürokratik emperyalizmle, bürokrat kendisini ne kadar faydalı işler yaptığına ikna etmeye çalışır. Dahası bu kendi kendini yüceltme, Marx'ın bürokrasisinin aşağılık materyalizmi dediği şeyle bir araya getirilir. Yeni terfi, kariyer, prestij, statü ve sembollere ulaşmak için çocukça bir içsel savaş...⁴¹

Marx'a göre komünist bir toplumda ki orada sömürge ve sosyal bölünmeler yoktur, bürokrasi gereksiz hale gelecektir. Bürokrasinin yok olup gitmesini, onun kademeli olarak toplum içinde massedilmesi biçiminde düşünmek gerekir. Toplumdan ayrı ve ona karşı zulmedici bir davranış içinde olan bu zulmedici bürokratik yapı değişecek, komünist devlette bürokrasinin fonksiyonları, bütün sosyal üyeler tarafından yerine getirilecektir. Sömürgeci niteliğinden arınmış olan idari görevler, insanların değil, nesnelerin yönetiminden ibaret olacaktır. İdari görevlerin niteliğindeki bu radikal değişiklik, Marx'ın "komünist toplum" dediği aşama ile birlikte gerçekleşecektir.⁴²

⁴⁰ Mouzelis **a.g.e.**, s. 22.

⁴¹ Türköne, **a.g.e.**, s.460.

⁴² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 27.

1.3.2.1. Lenin’e Göre Bürokrasi

Lenin’in bürokrasi ile ilgili görüşleri, başlangıçta teorik bir içerik taşımasına karşılık, zamanla uygulamalarda karşılaşılan sorunlarla birlikte bir değişim göstermektedir. Ancak, bu değişim Lenin’in bürokrasi ile görüşlerinin radikal bir değişime uğradığı şeklinde değerlendirilemez. Fakat en azından teori ile uygulama arasında bir farklılık olduğunu veya her şeyin uygulamada teoriyi tam olarak yansıtmadığının bir kanıtı olarak görülebilir. Lenin uygulamada karşılaşılan güçlükleri çok sert bir şekilde eleştirmiş olmasına karşılık, bunun teorideki yargılardan değil, uygulamacıların tutumundan kaynaklandığı kanısındadır.⁴³

Bürokrasi analiziyle ilgili konularda Lenin, Marx’ın temel görüşlerini izlemiş, çeşitli yönlerden bunları daha mufassal olarak ele almıştır. Mesela daha detaya inerek Lenin, bürokratik aygıtın kademeli olarak etkisinin azalması sürecinin proletarya diktatörlüğü hemen kurulur kurulmaz başlaması gerektiğine inanmıştır. Devrimin ilk görevlerinden biri bürokrasiye karşı savaş olmalıydı. “Devlet ve Devrim” adlı eserinde bunun gerçekleştirilebilmesi için atılacak sert adımları göstermiştir.⁴⁴

Bunlar;

- Memur kesimine tanınmış bütün parasal ayrıcalıkların kaldırılması ve bütün memur aylıklarının “İşçi ücretleri” düzeyine indirilmesi,

- Bürokrasiye karşı en etkili korunma aracının “doğrudan demokrasi” olduğundan yola çıkılarak, güçler ayrılığı ilkesine son verilmesi, tüm yasama ve yürütme yetkilerinin seçilmiş kişilerden oluşan tek bir yasama organında toplanarak “Güçler birliği” ilkesine gerçeklik verilmesi ve herkesin artan ölçüde devlet yönetiminde yer alması ve yönetme yetenekleri edinmesiyle birlikte yönetilme gereğinin ortadan kalkmasını sağlayacak bir mekanizmanın oluşturulması,

⁴³ Aykaç, a.g.e., s.88.

⁴⁴ Mouzelis, a.g.e., s. 24.

- Her görevin o görevi en iyi yapabilecek kişi tarafından doldurulması ve yetersizliği anlaşılan kişinin de hemen görevinden alınabilmesi için, tüm kamu görevlilerinin seçimlik, sorumlu ve azledilebilir kılınmaları, bir başka deyişle, kamu görevlerinin doldurulup boşaltılmasında genel oya başvurulmasıdır.⁴⁵

Belirtmek gerekir ki Lenin'in Primitif demokrasi referansı ve devlet fonksiyonlarının sıradan insanlara aktarılması sosyalist bir devlette yönetim için alan kalmadığı şeklinde düşünüldüğü anlamına gelmez. Memurluğun bütünüyle her yerde birden bire kaldırılacağını düşünmek pür ütopyacıdır. Yapılması gereken eski bürokratik makinenin yıkılması ve yerine yeni bir makinenin kurulmasıdır. Bu nedenle memuriyetlerin bürokraside tedricen ortadan kaldırılması düşünülemez. Bu aslında bürokratik yapı bakımından mümkün de değildir. Lenin sosyalizmin bir devlet biçimi olduğunu kabul etmektedir fakat onun devlet fonksiyonları farklı bir şekilde organize edilmiştir. Buna göre devlet artık sömürmeyecek ve burjuva toplumundan tamamen bağımsız olacaktır. Böylece yöneticilerin diğerleri üzerinde imtiyazlı konumları sona erecektir.⁴⁶

1917 Bolşevik İhtilalinden sonra Sovyetler Birliği'nde, daha önceden öne sürüldüğü gibi bürokrasinin kaldırılacağı yerde, tam tersine Sovyet bürokrasisinin giderek daha genişleme ve güçlenme eğilimine girmesini Lenin, "Sosyalizmin azgelişmişliği" şeklinde açıklamaktadır.⁴⁷

1.3.2.2. Trotsky'ye Göre Bürokrasi

Trotsky'ye göre, Sovyet bürokrasisinin artan baskıcı karakteri ve kademeli olarak kapalı elit bir gruba dönüşmesi sadece sosyalizmin olgunluğa ulaşmamış ve üretim güçlerinin henüz tam olarak gelişmemiş olmasıyla açıklanamazdı. Bürokratik canavarın kökleri çok daha derindeydi ve devrimden sonraki ilk birkaç yılda aranmalıydı. Trotsky'ye göre özellikle tarım yönü ağır basan bir ülkede sosyalizm mümkün değildi. Çünkü böyle bir ülkenin genel yapısı, zayıf

⁴⁵ Fişek, a.g.e., s. 106.

⁴⁶ Namık Kemal Öztürk, **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 75.

⁴⁷ Aykaç, a.g.e., s. 91.

sanayisi sosyalist bir siyasi süper yapının gelişmesini engelleyecektir. Bu, Rus devriminin prematüre olduğu anlamına gelmemektedir. Sadece, devrimin diğer ülkelerde de, özellikle sanayileşmiş olanlarda devam etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu şekilde, Rus devrimi hızla tüm dünyayı saran bir proleter devrimine dönüşmüş olacaktı.⁴⁸

Bu “Sürekli devrim” fikri Brest-Litovsk’ta 1917 gibi erken bir dönemde Lenin tarafından ihmal edilmişti. Trotsky’ye göre Brest-Litovsk muzaffer devrimin ilk geri çekilişiydi. Yeni iktisadi politikaların uygulanması ve sistem içindeki inkarları izleyen ekonomik zorlukların kaynağında sadece bir tek ülkede sosyalizmin kurulabileceğine dair yanlış inanç bulunuyordu. Böylece, bu şartlar altında bürokrasinin ortadan kalkmak yerine kuvvetlenmesi şaşkıncı olmayacaktır. Karşı devrim tehlikesi ortadan kalkmışsa da, kanuni ve politik bir rejimin uygun olmayan araçlarla empoze edilmesi korkunç bir baskı gücünü gerektirmişti. Bu baskı görevini ise parti bürokrasisi üstlenmişti.⁴⁹

Trotsky’ye göre bürokratikleşmenin yalnız nicel yönü (Bürokratik yapının boyutlarında bir gelişme) yoktu, bir nitelik değişmesi de söz konusuydu. Lenin zamanında bürokrasi halkın hizmetindeydi, ama Stalin zamanında devlet bürokrasisi ile Komünist Parti arasındaki ayırım kaybolmuştu. Bunun anlamı şuydu: kudret (güç) işçiden parti örgütüne, parti örgütünden Stalin’e geçmişti. Başka bir deyişle Komünist Parti’nin proleter tabandan kopması sonucu proletaryanın diktatörlüğü bürokrasinin ve Stalin’in diktatörlüğü durumuna dönüşmüştü.⁵⁰

Bu noktada Trotsky Sovyet rejimine yeni bir kapitalist devlet yapısı olarak bakanları veya Rizzi ve Djilas gibi sosyalizm ve kapitalizmden tamamen farklı bir rejimi karakterize eden yeni bir sınıftan bahsedenleri şiddetle eleştirir.⁵¹

Bu tür teorilere karşı Trotsky temel Marxist görüşe bağlı kalır. Trotsky’ye göre bir sosyal sınıfın daima üretim alanında kökleri vardır. Bir sınıfın bir diğerine olan hakimiyeti esasta kendini kanuni, siyasi ve ideolojik ortama göre ayarlayan

⁴⁸ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 56.

⁴⁹ Mouzelis, **a.g.e.**, s. 26.

⁵⁰ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 57.

⁵¹ Mouzelis, **a.g.e.**, s. 26.

ekonomik bir üstünlüktür. Durum böyle iken Sovyet bürokrasisi sosyal bir sınıf oluşturamaz ve hakimiyeti ekonomik değil politik bir karakter gösterir. Gerçekten de bürokrasinin iktisadi kökenleri oldukça zayıf kalmıştır. Bürokratların gelir dağılımını ayarlamakla beraber üretimi ayarlama imkanları yoktur. Yani üretim sürecinde bürokrasinin fonksiyonu organik değildir. Sadece yetki devri yoluyla üretim işlevini tanzim ettiği için, bürokratin durumu belirsizdir.⁵²

Trotsky'ye göre bürokraziye karşı kazanılacak kesin bir zafer için büyük umutlar baskı altındaki proleter sınıftadır. Kitlelerin iktisadi ve kültürel gelişmesi bürokratların diktatörlüğüne karşılık bir hoşgörüsüzlük oluşturacaktır. İşçiler kendilerini ikinci bir devrime hazırlamalıdır. Bu şekilde sürekli devrim teorisi daha da genişleyecektir. Dünya devriminden önce, Stalinist rejime karşı yeni bir içsel devrim gerekmektedir.⁵³

1.3.3. Weberyen Bürokrasi Kuramı

Max Weber, bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı biçimde inceleyen Alman sosyal bilimcidir. Weber'in modern örgütler, kapitalizm, siyasi güç ve karşılaştırmalı dinler tarihi konularındaki görüş ve analizleri, onun sosyolojide haklı bir üne kavuşmasını sağlamıştır.⁵⁴

Günümüzde Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. Modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi ve işletme bilimi, çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in bürokrasi modelini seçmektedir. Bu bürokrasi modeli, örgütlerle ilgili çalışma yapan birçok bilim adamı için bir başlangıç noktası ve esin kaynağıdır.

Weber'in bürokrasi analizi, Gaetano Mosca, Robert Michels, Karl Marx ve Gustav Schmoller gibi düşünürlerin görüşlerinden etkilenmiştir.⁵⁵

⁵² Türköne, **a.g.e.**, s. 460.

⁵³ Mouzelis, **a.g.e.**, s. 27.

⁵⁴ Şerif Mardin, **a.g.e.**, s. 44.

⁵⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 44.

“Bürokrasi” olgusunu toplum içi güç ilişkilerinden ve toplumun genel siyasal yapısından çıkararak açıkladığı için Marx’çı yaklaşımla yöntemde benzeşen ama gerek sorunu yerleştirdiği genel düşünsel çerçeve, gerekse sorunlara getirdiği çözümler açısından onunla temelde ayrılan Weber’ci bürokrasi görüşü, son tahlilde, çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişmelere uğrarsa uğrarsın, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında gitmemecesine kök saldığı varsayımına dayanmaktadır.⁵⁶

Weber, örgütlerin yapısı ve işlemleri üzerinde yaptığı incelemeler sonucu geliştirdiği bürokrasi modelini “İdeal Tip” olarak kavramlaştırmıştır.⁵⁷ İdeal tip ile güdülen amaç, soyut bir zihni yapıt olan ideal tiple gerçek hayatta görülen somut olayların karşılaştırmasını yapmak, bu yolla tüm benzerlikleri bulmak ve farklılıkların ise nedenlerini araştırmaktır.⁵⁸ Araştırma düzeyinde varsayımların hazırlanmasına öncülük etmesi, açıklama düzeyinde ise anlam birliğini sağlamayı amaçlaması bakımından ideal tip kavramsal bir bilgi aracı olarak düşünülmüştür. Bir düşünce tablosu olan ideal tip ne tarihsel gerçeğin kendisi ne de özellikle doğruluğunda kuşku bulunmayan bir gerçektir. Ayrıca ideal tip örnek olabilen sıfatıyla içinde gerçekliğin düzenlenebileceği bir şema olarak da kullanılamaz. Weber’e göre bu düşünsel yapının, gerçeğin önemli özelliklerinden bazılarının görgül içeriğini aydınlatmak amacıyla gerçeği ölçmeye ve onunla gerçeği karşılaştırmaya yarayan salt ideal yani düşünsel bir kavram olmaktan başka bir anlamı yoktur.⁵⁹

Weber “İdeal tip”i soyut zihinsel bir tasarım olarak ele almıştır. Gerçekte karşılığı olmamakla beraber, tasarımılanan, bu idealleşen çerçeveye en yakın tip hangisi ise, onun önemsenmesi gerektiği yönünde çıkarımlar yapmıştır. Örneğin Weber, “Olgular dünyasına, ancak belirli oranlarda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilme olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir zaman bize gerçekliğin tümü hakkında bir bilgi, bir evrensel bilgi sağlayamaz” demektedir. Bu saptaması da “İdeal tip”le olgular dünyasına yaklaşmaya

⁵⁶ Fişek, **a.g.e.**, s. 107.

⁵⁷ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 45.

⁵⁸ Coşkun San, **Max Weber’de Hukuk’un ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ticari İlimler Yayınları, Ankara, 1971, s. 26.

⁵⁹ Mesut Gülmez, “**Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı**”, A.İ.D., C. 8, S. 1, s. 53.

çalışmakta ancak, gerçekliğin anlaşılmasına yeterli olamayacağına işaret etmektedir.⁶⁰

İdeal tip bürokrasi, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil, daha çok zihni bir tanımlama ve niteleme; kavramsal bir çerçeve ve kalıptır. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiklerdir.⁶¹

1.3.3.1. Weber'e Göre Bürokrasinin Ortak Özellikleri

Weber, bütün modern örgütlerin zorunlu olarak bir bürokratik yapıyı benimseyeceklerini kabul ederek modern bürokrasinin özelliklerini aşağıdaki şekilde belirtmektedir.

a) Bürokrasinin genel kuralları bulunmaktadır. Bu genel kurallar yasalar ve yönetmeliklerle belirlenmiş olup, belirli ve resmi yetki alanları içerisinde geçerlidir,

- Bürokratik olarak yönetilen bir örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler şeklinde çeşitli birimlere dağıtılmıştır,

- Bu görevlerin yerine getirilmesi için emir verme yetkisi dengeli bir biçimde dağıtılmıştır,

- Bu görevlerin düzenli ve sürekli yürütülmesi, yetkilerin kullanılması, sistematik hükümler alınarak, belirli niteliklere sahip personel istihdam edilmektedir.⁶²

b) İdeal tip bürokraside örgütlü bürolar sıradüzenli bir yapı oluştururlar. Sıradüzeni, ast-üst ilişkilerine dayanan basamaklı bir düzenin varlığını anlatır. Bu sıradüzeni içinde yukarıdaki sırada bulunanlar aşağıdakiler üzerinde denetleme yetkisine sahiptir, başka bir deyişle, sıradüzenli bir yapıda yukarıya doğru çıktıkça yetkenin sınırı genişler ya da aşağıya doğru inildikçe yetkenin sınırı daralır. Böyle bir yapıda yetkesinin sınırı en geniş olan kişi en üstteki kişidir. Bu yapı aşağıya doğru genişleyerek bir piramide benzer. Piramidin en altındaki geniş

⁶⁰ Doğan Özlem, **Max Weber'de Bilim ve Sosyoloji**, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990, s.106

⁶¹ Abadan, **a.g.e.**, s. 54.

⁶² Tortop, v.d., **a.g.e.**, s. 429.

tabanda bulunanlar yetkelerinin sınırı en dar olan, buyurma ve denetleme yetkisine sahip olmayan, yalnız verilen buyrukları yerine getiren kişiler olmaktadır.⁶³

c) Bürokratik yönetim, yazılı belgeler üzerinden iş görmektedir. Bürokrasinin bütün işlemleri yazılı belgelere dayanır ve bu belgeler saklanır. Bu belgelerin hazırlanmasında ve muhafaza edilmesinde uyulacak belirli standartlar vardır. Memurların asli görevi ise, bu belgeleri hazırlamak ve dosyalayarak saklamaktır.⁶⁴

d) Daire ya da büro yönetimi, esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir. Uzmanlaşma iş bölümünün bir sonucudur. İşbölümü ile ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işte kısa zamanda uzmanlaşırlar. Uzmanlık eğitimi, devlet memurları için olduğu kadar, özel işletmelerin görevlileri için de önemlidir.

e) İdeal bir memur, işleri, sevgi ve nefret gibi duygusallıktan uzak, bütünüyle gayrişahsi biçimsel kurallara göre yürütür. Bürokraside memurların vatandaşlara karşı davranışı, kişisel düşüncelere değil, rasyonel bir yönetim anlayışına dayanır. Eğer bir memur, arkadaşlarına ya da vatandaşlara karşı kuvvetli bir sevgi ya da nefret duygusu içinde hareket ederse, tarafsızlıktan ve eşitlikten uzaklaşır.⁶⁵

f) Yönetim belli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir kurallara bağlıdır. Bu kuralların bilinmesi Kamu Yönetimi, Hukuk ve İşletme Yönetimi gibi belirli bir eğitim görmekle sağlanabilir.⁶⁶

Weber'in bürokrasiye bakış açısını yakalayabilmek, onun ileri sürdüğü otorite teorisinden hareketle mümkündür. Weber gücü, bir kimsenin isteklerini diğer insanların davranışları üzerinde dayatabilme imkanı olarak tanımlar. Weber'e göre otorite, kural koyucunun, diğerleri üzerinde isteklerini dayatan kişinin güç kullanma hakkına sahip olduğuna inandığı ve kuralların dayatıldığı kişinin de görevini onun emirlerine uymak olduğunu düşündüğü bir güç ilişkisidir. Otorite, çok sayıda insan üzerinde uygulandığında kural koyan ve kurallara uyanlar

⁶³ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, TODAİE Yayınları, 2004, s. 39.

⁶⁴ Türköne, **a.g.e.**, s. 459.

⁶⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 46.

⁶⁶ Aykaç, **a.g.e.**, s. 75.

arasında bir köprü görevi yapacak ve idari fonksiyonları yürütecek bir kadroyu, yani bürokratik yapılanmayı zorunlu kılar.⁶⁷

Weber eserlerinde yoğun olarak otorite kavramı üzerinde durarak konuyu üçlü bir ayrım ile değerlendirmiştir.⁶⁸

1.3.3.2. Weber'e Göre Otorite Tipleri

1.3.3.2.1. Geleneksel Otorite

Geçmişten gelen –daima var olan- kural ve güçlerin kutsallığını öne sürerek meşruluk tezinde bulunan ve kendisine inanılan egemenlik türü geleneksel otorite olarak adlandırılmaktadır. Burada otoriteyi icra eden kişi ya da kişiler geleneksel kurallar tarafından belirlenir. Bireyin kişisel otoritesine uyulması gereği de kendisinin geleneksel konumundan kaynaklanır. En basit halinde, bu tür örgütlü otorite, esasında genel bir ortak eğitimden kaynaklanan şahsi bağlılık duygusudur. Gücü elinde bulunduran kişi bir “Üst, amir” değil, kişisel anlamda bir efendidir.⁶⁹

Bu otorite biçimi, patrimonial ve feodal olmak üzere iki şekilde kendini göstermektedir. Geleneksel otoritenin patrimonial biçiminde, idari aygıtta çalışan personel, ücret ve bahşiş bakımından genellikle efendilerine kişisel bakımdan bağımlı olan (hizmetçiler, akrabalar ve gözdeleler gibi) tebaadan oluşmaktadır. Öte yanda, feodal biçimdeki otorite aygıtında çalışanlar, efendiye karşı önemli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Feodal görevliler, efendiye, kişisel olarak bağımlı değildir. Efendi ile aralarında bir sadakat yemini çerçevesinde işbirliği vardır. Böyle bir sözleşme çerçevesinde, feodal görevliler, kendilerine ayrılmış alanlarda bağımsız

⁶⁷ Nagehan Talat Arslan, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 247.

⁶⁸ Nurullah Genç, **Yönetim ve Organizasyon: Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 60.

⁶⁹ Max Weber, **Bürokrasi ve Otorite**, çev. H.Bahadır Akın, 3. baskı, Adres Yayınları, 2011, s. 69.

yetki kullanmaktadırlar; genellikle kendi özel mülkleri vardır; varlıkları ve gelirleri için üstlerine bağımlı değildirlir.⁷⁰

1.3.3.2.2. Karizmatik Otorite

Weber karizmatik otoriteyi, bir kişinin kutsallığına ya da kahramanlık gücüne veya örnek alınacak niteliklerine ve bu kişi tarafından düzene diğer kişilerin (halkın) tam bir teslimiyet içinde bağlanmaları sonucunda ortaya çıkan otorite tipi olarak tanımlamaktadır. Bu kişisel otorite geleneklere tamamen karşıt bir doğrultuda gelişebilir. Önemli olan kişinin, sihir, kahramanlık ya da diğer olağanüstü yetenekleri ile karizmaya (tanrı vergisi kişiliğe) sahip olduğu hakkında bir "inanç" uyandırmasıdır.⁷¹

Karizmatik otoriteye konu olan kuruluş/grup, duygusallığa dayalı topluluk ilişkileri temelinde ortaya çıkan bir gruptur. Karizmatik güç sahibinin idari memurları “resmi memurları” ihtiva etmez; en azından üyeleri bir uzmanlık eğitimi almış kişiler değildir. Bu konuma seçilmeleri ne bir toplumsal ayrıcalık, ne de ailesel ya da şahsi bağımlılık temeline dayalıdır. Seçim kriterleri üyelerin karizmatik nitelikleridir.⁷²

1.3.3.2.3. Yasal Otorite

Siyasal iktidarı kullananlar yönetme güçlerini rasyonel (akılcı) ve herkes için bağlayıcı nitelikte kurallardan alıyorlarsa, bu takdirde yasal otorite söz konusudur. Bu sistemde meşruluk kaynağını hukuktan alır; iktidara itaat onun hukuka uygun olarak kullanıldığı inancından doğar.⁷³ Yöneticilerinde mevcut pozisyonlarına yasal yollardan (atama, seçim vs.) geldiğine ve kanunen kabul

⁷⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 51.

⁷¹ San, **a.g.e.**, s. 98.

⁷² Weber, **a.g.e.**, s. 92.

⁷³ Münici Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 13. baskı, Bilgi Yayınları, 2001, s. 90.

edilmiş kuralları ve sınırları içinde konumunun verdiği gücü, otoriteyi kullandığına inanılır.⁷⁴

Yüksek memurlar, kişiliklerine bağlı olmayan bir düzenin kurallarına uygun olarak emirler veren “Üst” lerdir. Bu bakımdan geçicidirler ve güçleri sınırlıdır. (Bu ilke memur olmayanlar, söz gelimi seçim yolu ile iş başına gelen devlet başkanları için de geçerlidir.) Kişiler tebaa değil vatandaşlardır ve memurlara değil kanunlara itaat ederler. Bu anlamda yasal otorite, yüzyıllar boyunca yavaş yavaş oluşan akılcı hukukun bir ürünüdür. Max Weber, yasal otoritenin “Saf tipi” olarak bürokrasiyi ele alır.⁷⁵ Bunun temel nedeni ise, bürokrasinin yasal düzene olan inanç ve kurallara bağlılıkla karakterize edilen bir yapı olmasındandır.⁷⁶

Weber'e göre bu otorite tipleri, gerçek hayatta “Saf” bir biçimde ortaya çıkmaz. Bu saf tiplerin çok karmaşık türlerine ve bileşimlerine rastlanır. Bununla beraber söz konusu tiplere, gerçek otorite sistemindeki yasal, geleneksel ve karizmatik unsurların çeşitli bileşimlerini saptamada olduğu kadar, ideal tiplerle realite arasındaki farklılıkların nedenlerini anlamada da, araştırmacılara yardım eden yararlı bir analitik araçtır.⁷⁷

1.3.4. Seçkinli Bürokrasi Kuramı

1.3.4.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Seçkinli düşüncenin en önde gelen adlarından olan A. R. Michels, bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltmiş ve bu yönüyle, bir bakıma, çözümlenmelerini Weber'in bıraktığı yerden başlatmıştır. Michels'e göre, büyük

⁷⁴ Arslan, **a.g.e.**, s. 248.

⁷⁵ San, **a.g.e.**, s. 173.

⁷⁶ Arslan, **a.g.e.**, s. 248.

⁷⁷ Gülmez, **a.g.m.**, s. 47.

çapta örgütler, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken, diğer yandan örgüt içi demokrasiye doğaları gereği son vermektedirler.⁷⁸

Michels çağdaş toplumlarda demokratikleşmeyi engelleyen unsurlardan biri olarak, giderek artan bürokrasiyi görmekte ve demokratik örgütlerin giderek oligarşik bir eğilime girmelerini “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak nitelendirmektedir.⁷⁹

Örgütlerdeki oligarşik eğilimlerin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Michels bunları şöyle açıklar: Bir sosyalist parti ya da sendika, programını hayata geçirebilmek için hiyerarşik bir bürokrasi kurmak durumundadır. Parti organlarının üyesi ve önderleri partide tam gün çalışarak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt önderleri de zamanla, yaptıkları işte uzmanlaşırlar ve profesyonel önderliğe sahip olurlar. Bu yöneticiler sosyal kökenlerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler. Bu yöneticiler, mevcut durumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar. Mevcut durumlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra kendi yerlerini alabilecekleri tespit etmek için kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirirler. Bu durumda resmi seçimler, oylamanın dışında bir anlam ifade etmez. Böylece örgütlerin tümü, resmi yapıları demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren “Tunçtan bir kanuna” tabi olurlar.⁸⁰

İkinci olarak; demokrasi tüm örgüt üyelerinin örgütsel politikaların saptanması sürecine ve kendilerini ilgilendiren kararlara katılmalarını gerektirir. Ancak çağdaş geniş ölçekli örgütlerde çalışanların sayısı çok olduğu için bireylerin tüm kararlara katılması teknik olarak olanaklı değildir. Dolayısıyla, örgüt üyelerinin sayısal çokluğu örgüt içi demokrasinin gerçekleşmesini önleyen engellerden biridir.⁸¹

⁷⁸ Fişek, **a.g.e.**, s. 113.

⁷⁹ Aykaç, **a.g.e.**, s. 115.

⁸⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 39.

⁸¹ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 64.

Üçüncü olarak, örgüt yapısının karmaşıklaşmasına bağlı biçimde, çözülmesi gereken örgütsel sorunlar da karmaşıklaşmaktadır. Bu durumda, örgütsel sorunların anlaşılıp çözülmesi her şeyden önce özel bilgi ve yetişkinlik istemekte, bu bilgi ve yetişkinlik düzeyinde olmayanlar da ister istemez ilgili karar verme sürecinin ve dolayısıyla örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadırlar.⁸²

Michels'e göre tarihin demokratik akımları, birbirini izleyen dalgalara benzemektedir. Aynı kumsal dövrler. Sürekli yenilenirler. Bu dayanıklı görüntü aynı anda hem cesaret vericidir hem de cesaret kırıcıdır. Demokrasiler belirli bir gelişim seviyesine ulaştıklarında en başta çok şiddetli bir şekilde mücadele ettikleri aristokratik ruhu ve çoğu durumda aristokratik formları benimseyerek kademeli bir dönüşüm geçirirler. O zaman yeni suçlayıcı kişiler hainleri ele vermek için ayağa kalkar, şerefli mücadele ve soysuz güç çağının ardından eski egemen sınıfla birleşirler, bunun üzerine bu sefer de onlar demokrasi isminin çekimindeki yeni muhalifler tarafından saldırıya uğrarlar. Bu zalim oyunun sonu gelmeyecek şekilde devam etmesi olasıdır.⁸³

1.3.4.2. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”

Sosyalist düşünceden etkilenen, hatta kendisini Marksist sayan, ama son tahlilde onu yadsıyarak seçkin akım içinde yer alan yazarlardan biri de Bruno Rizzi'dir. Milovan Djilas ve Leon Trotsky gibi Stalin döneminin komünist partisi örgütünü örnek alan Rizzi, parti bürokrasisinin tüm üretim araçlarını ve dolayısıyla siyasal gücü tekeline aldığı, böylece bir “Yeni sınıf” olarak belirdiğini öne sürmektedir.⁸⁴

Her Marxist gibi o da bu hakimiyetin üretim araçlarının elde edilmesine dayalı olduğunu savunur. Kapitalist sistemle bu istem arasındaki tek fark tasarrufun bireysel değil kolektif oluşudur. İşin doğrusu Sovyetler Birliğinde üretim araçları sosyalleştirilmeyip, sadece devletleştirilmektedir. Onlar kamuya

⁸² Fişek, a.g.e., s. 114.

⁸³ Alev Atlı, **Batya Yön Veren Metinler 4**, İke Eğitim ve Sağlık Vakfı Yayınları, 2010, s. 1543

⁸⁴ Fişek, a.g.e., s. 114.

değil devlete dolayısıyla da devlete hakim olan bürokrasiye aittir. Son analizde emeğin artı değerini kolektif bir şekilde çalan ve proletaryayı sömürenler bürokrasinin bir parçasıdır.⁸⁵

Rizzi'nin bürokratik kolektivizm diye adlandırdığı bu yeni rejimin temel unsurları Rizzi'ye göre sadece Sovyetler Birliği'yle sınırlı değil, faşist ülkelerde hatta kapitalist demokrasinin yeni düzeninde de aşıkardır. Ancak dünyanın bu bürokratikleşmesinin mutlu bir sonu vardır. Rizzi devletin hakim sınıfın aracı değil de hakim gücün kendisi olan bürokratik tip sömürünün proletaryanın yeni bir devrimiyle gerçek sınıfsız bir topluma ulaşmak için en son sömürü türü olduğuna inanır. Böylece son analizde, Marxist plan tamamen ortadan kaldırılmamakta, basitçe toplumun komünizm ve sosyalizmin gelişinden önce geçmesi gereken, ek bir tarihi aşama (Bürokratik kolektivizm) ile zenginleştirilmektedir.⁸⁶

1.3.4.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”

Mosca'ya göre toplum, daima bir azınlık grubu tarafından yönetilir. Bu baskın azınlık doğal ayıklanma (natural selection) ya da siyasi seçim yoluyla çoğunluk içinden çıkar ve etkin bir şekilde çoğunluğu yönetir. “Yönetici elitler” (ruling elites) olarak da adlandırılan dominant grup, toplumsal hayatta karşı konulmaz bir güce ve göz ardı edilemeyen bir etkiye sahiptirler. Bu durum ise onların organize olmalarından ve birlikte hareket etmelerinden kaynaklanır.⁸⁷

İtalyan düşünürü Gaetano Mosca, bütün düzenli toplumlarda “Hükümet” denilen bir otoritenin var olduğunu belirterek, toplumu “Yönetici sınıf” ve “Yönetilen sınıf” olarak ikiye ayırmaktadır. Mosca, yönetici sınıfı iktidarın nimetlerinden yararlanan, güç monopolünü elinde tutan bütün siyasi fonksiyonları icra eden ve sayıca daima az olan grup olarak nitelendirilmektedir.

⁸⁵ Türköne, **a.g.e.**, s. 461.

⁸⁶ Mouzelis, **a.g.e.** s. 47.

⁸⁷ Ali Arslan, “Eşitsizliğin Teorik Temelleri”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 6, S. 2, 2003, s. 118.

Yönetilen sınıf ise, az ya da çok keyfi muameleye muhatap olan ve zor kullanılmak suretiyle birinciler tarafından yönetilen ve sayıca çok olan gruptur.⁸⁸

Mosca'ya göre, kesin ve katı bir siyasi eşitlik, çoğunluğun yönetimi, özgür seçimler gerçekleştirilmesi çok zor, hatta bir mit olmasına rağmen bütün bunlar, açık yönetici sınıfın temel gereklilikleridir. Açık elit sistemi, yaşadığı dönemler açısından değerlendirildiğinde bir ideal olmaktan öte bir anlam taşımaya da, gelecekte bu sistemin toplumsal ve siyasi sorunların çözümü açısından hayati öneme sahip olacağına inanır. Yönetici sınıfın yavaş da olsa, sürekli bir değişim içinde olması sosyal güçlerin değişimine büyük katkı sağlar.⁸⁹

1.3.4.4. Vilfredo Pareto “Siyasal (Yönetici) Elit”

Seçkin kavramını sosyoloji literatürüne Vilfredo Pareto kazandırmıştır. Pareto bu terimi iki farklı biçimde tanımlamaktadır. İnsanın her türlü etkinliği puanla değerlendirildiğinde, en yüksek notu alanları, birinci anlamda “Seçkin” olarak tanımlar. İkinci tanımında ise, seçkinleri hükümete etkileri açısından değerlendirir ve bunları ikiye ayırır: “Yönetici seçkin” ve “Yönetici olmayan seçkin”. Pareto, ilk seçkin tanımını toplumsal alanda bireysel nitelik ve yeteneklerin eşitsizliğini gösterebilmek için kullanır. Asıl kaygısı, yönetici seçkinlerin varlığını açıklayabilmektir. Yönetici seçkini belirleyen faktör, kişilerin toplumsal rolleridir. Yaptığı tanımlamalarla Pareto üç toplumsal kategori belirler: Yönetici seçkinler, yönetici olmayan seçkinler ve seçkinler dışındaki bütün halk.⁹⁰

Yönetici elit, toplumun yönetiminde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak önemli bir rol oynayan, siyasal iktidar üzerinde etki sahibi olan kişilerden meydana gelir. Asıl üzerinde durulması gereken grup budur. Toplumun bu yüksek ve seçkin tabakasına (Pareto bunu bazen “Aristokrasi” olarak da

⁸⁸ Kapani, **a.g.e.**, s. 112.

⁸⁹ A. Arslan, **a.g.e.**, s. 118.

⁹⁰ Süleyman Güngör, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurulması ve Kurumsallaşması Sürecinde Siyasal Elit-Aydın Elit İlişkisi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1995, s. 7.

adlandırır.) çeşitli sosyal gruplar dahil olabilir. Böylece bir askeri elitten (veya aristokrasiden) bir din adamları elitinden, bir işadamları elitinden, bir aydınlar elitinden söz etmek mümkündür. Yönetici elite dahil olan sosyal grupların hepsi de siyasal iktidarın kullanılmasında aynı derecede etki sahibi değildirler. Bu bakımdan yönetici elit de, doğrudan doğruya siyasal iktidarı kullanan bir “İç grup” (siyasal elit) ve iktidar üzerinde etkide bulunan bir “Dış grup” olarak ikiye ayrılabilir.⁹¹

Yönetici seçkinler, toplumsal hareketlilik sayesinde yeni üyelerin katılımına sürekli açık ve bireysel yeteneği yetersiz olan herkesin aşağı katmanlara düşmesine eğilimlidir. Eğer bu süreçte bir tıkanma yaşanır, yönetici seçkinler arasında yorulmuş, yıpranmış ögeler artacak; alt katlarda yetenekli insanlar birikecektir. O zaman seçkinlerin bir devrimle topluca değişmesi ve düzenin yeniden kurulması gündeme gelecektir.⁹²

1.3.5. Bürokrasi Konusundaki Çağdaş Yaklaşımlar

1.3.5.1. James Burnham “Yönetimsel Devrim”

James Burnham dünyamızın bir toplumsal geçiş dönemi yaşadığını, bu geçiş döneminin daha önceden yaşanan feodal toplumdan kapitalist topluma geçiş döneminden daha hızlı olduğunu, bunun yaklaşık olarak 50 yıl veya daha az bir zamanda gerçekleşeceğini öne sürerek, yeni ulaşılabilecek toplum yapısını “Yönetimsel toplum” olarak adlandırmaktadır.⁹³

Önemli ölçüde esinlendiği Rizzi' den farklı olarak genel yöneticiyi (bürokrat) fizik ve mühendislik bilimlerinde uzmanlaşmış yöneticilerden (teknokrat) ayıran Burnham'a göre, teknolojik gelişme, büyük kapitalistleri üretimin her yanını denetleyebilme yeteneğinden hızla yoksun bırakmakta ve mal sahipliğiyle yöneticilik işlevlerinin giderek ayrıştıkları bir genel süreç içinde bu büyük

⁹¹ Münci, **a.g.e.**, s. 116.

⁹² Güngör, **a.g.e.**, s. 8.

⁹³ Aykaç, **a.g.e.**, s. 117.

kapitalistleri “toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları” bütününden koparmaktadır. Üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş dar bir seçkinler topluluğu, dev sanayi imparatorluklarından sonra devlet yönetimine de el koyacaktır. O’na göre, teknolojinin gelişmesi ve hem ekonomik hem de siyasal bürokrasinin çok büyümesi sonucunda eski kapitalist sınıf, üretim araçlarını denetleyemez olmuştur. Ekonominin ve siyasal iktidarın denetimi, uygulamada yöneticilere, yani üretim etkinliğinin ve devlet bürokrasinin üst kademelerindekilere geçmiştir.⁹⁴

Burnham yönetsel devrimin hakim sınıfı olan yöneticileri şu çerçevede tanımlamaktadır. Ona göre, öncelikli olarak başlıca üretim araçları ile ilişkili işlevler önemlidir. Çünkü bunlar sınıf hakimiyeti, iktidar ve imtiyazı belirler. En genel anlamda Burnham yöneticileri üretim araçlarını yönetenler olarak tanımlar. Burnham, son dönemlerde üretim araçlarının, kapitalistlerin kontrolünden çıkmaya başladığını ve bunun da kapitalizmden bir uzaklaşma olduğunu gösterdiğini söylemektedir. Bu süreç tamamlandığında kapitalistler (burjuva) yöneten sınıf anlamında ortadan kalkacaktır. Burnham bu noktada üretimin teknolojik açıdan ve isin doğası açısından dönüşümüne dikkat çekmektedir. Eğitimli kalifiye iş gücü artmıştır ve bunlarla vasıfsız işçiler arasındaki uçurum büyümüştür. Diğer bir ifadeyle yönetenler (burjuva) yönetme yetisini kaybetmiş, üretenler (proleterya) kendi baslarına üretme yetisini kaybetmiştir. İki sınıfa üçüncü bir ortak çıkmıştır. Bu yeni sınıf “Yöneticiler”dir. Yöneticiler sanayide hep vardılar. Ancak birden önemli hale geldiler ve bir sınıf oldular. Çünkü önceden üretim süreci basitti ve onu yönetmek özel yetkinlik ya da eğitim gerektirmiyordu.

Ayrıca artık büyük çaplı üretim yapan şirketler ağırlık kazandı ve modern sanayinin teknolojik gelişimi buna eklendi. Tüm bu değişmelerle yönetim daha ayrıcalıklı, karmaşık, uzmanlaşmış ve üretim süreci için daha kritik hale geldi.

⁹⁴ Yaşar Karayalçın, “**Meritokrasi**”, Ankara Ticaret Odası Dergisi, Temmuz, 1973, s. 12.

Buna bağılı olarak da yöneticiler ile burjuvazi sosyal sınıf olarak birbirinden ayrıldı.⁹⁵

Böyle bir gelişmenin sonucu olarak, yönetim ve yöneticiler ön plana çıkmakta; bu güç, günümüzde yaygın olarak kullanıldığı gibi “Bürokrasinin gücü” olarak nitelendirilmektedir. Ancak, yönetici kadroların işbaşına getirilmeleri ve görevden alınmaları yetkisinin, özel kesimde mülkiyeti elinde bulunduranların, kamu kesiminde ise siyasi iktidarların elinde bulunmasının “Yöneticilerin Diktatörlüğü” olarak adlandırılabilir bir durumun ortaya çıkmasını engellediği söylenebilir. Ayrıca yöneticilerin öncelikle büyük işletmeleri, daha sonrada bütün Kamu kuruluşlarını ele geçirecekleri, geleceğin egemen sınıfının yöneticiler olacağı, böyle bir gelişmenin “Yönetimsel Devrim” olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir.⁹⁶

1.3.5.2. Warren G. Bennis

Bennis, bürokrasinin anatomisini tanımlarken Weber'in geliştirdiği bürokrasi modelini benimsemektedir.

Bennis'in bürokrasisinin anatomisi şu öğelerden oluşur.

- Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan işbölümü,
- Çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisi,
- İş görenlerin haklarını ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi,
- Kişisel etmenlere dayanmayan beşeri ilişkiler,
- Teknik yeterliğe dayanan seçme ve terfi sistemi.⁹⁷

Bennis'e göre endüstri devrimi sırasında yararlı bir toplumsal buluş olan bürokrasi, 20. yüzyıl koşullarına ayak uyduramaması sonucunda işlevselliğini yitirmiştir. 20. yüzyılla birlikte bir bilgi patlaması söz konusu olmuş ve bunun sonucu olarak teknoloji hızlı bir şekilde değişmiş ve değişmeye devam

⁹⁵ Aysu Kes ERKUL, R.Erdem ERKUL, “James Burnham’ın Yönetimsel Devrim Kuramının Günümüzdeki Yansımaları”, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 27 S. 2, 2009, s. 204.

⁹⁶ Burhan Aykaç, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, Amme İdaresi Dergisi, C. 24, S. 2, s.81

⁹⁷ Ergun, Polatoğlu, a.g.e., s. 69

etmektedir. Bürokrasi teknolojik değişmelerin yarattığı yeni durumlara kendini uyarlamak zorunda kalmaktadır.⁹⁸

Bennis'e göre, bürokrasinin üstünlüğü, rutin olayları idare etme yeteneğinden kaynaklanmaktadır. Önceden kuralları ve amaçları tespit edilen örgütler, kolayca olayların üstesinden gelebilirler. Weber'in geliştirdiğı bu model Bennis'e göre, çağın koşullarına ayak uyduramamaktadır. Sosyal ve teknolojik gelişmelerin hızına bürokrasi yetişememektedir. Bennis'in deyimiyile “Bilimsel ve teknolojik devrim” bürokrasinin geleceğini tehdit etmektedir.⁹⁹

1.4. SİYASET KAVRAMI

Siyaset kelimesi Arapçadan Türkçeye geçen bir kelime olup bu dilde “Siyasa” şeklinde kullanılmaktadır. Siyasa kelimesi yönetmek, eğitmek, yetiştirmek anlamına gelmektedir. Orijinal olarak bu kelime önce bedevi toplumlarda hayvanların, özellikle de atların ve develerin, terbiye edilmesi ve yetiştirilmesi için kullanılmış olup atları tımar eden, bakan kişiye de seyis adı verilmiştir. Birine bakmak, yetiştirmek, terbiye etmek, yönetmek anlamı kazanan siyaset kelimesi daha sonra şehirlerin ve insanların yönetiminde ve bu alandaki ilişkilerde kullanılmıştır. Şehirlerin ve insanların yönetimi anlamında kullanıldığında siyaset, onların refahını arttırmak için belirli bir yöntemle onları yönetmenin sanatını ifade etmiştir. Bu durumda siyaset bir amaç veya prensip gereğince şehrin yönetilmesine ilişkin sanat anlamına gelmektedir.¹⁰⁰

Siyaset kavramının İngilizcedeki karşılığı “Politics”dir. “Politics” eski Yunanca da şehir anlamına gelen “Polis” kelimesinden türemiştir. Polis aynı zamanda bir siyasi modelinde adıdır. Bu model içinde, bütün vatandaşların şehir işlerine duyarlı olması talep edilmekte ve bunu yapmayanların ilgisiz hatta ahmak olduğu düşünölmekteydi. Zamanla politikanın kapsamı, tarzı ve vasıfları

⁹⁸ Orhan Gökçe, Ali Şahin, “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl 2, S.3, 2002, s. 10

⁹⁹ Ergun, Polatoğlu, a.g.e., s. 70.

¹⁰⁰ Davut Dursun, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2002, s. 25.

da değişmiş ve politika beşeri faaliyetlerin meşru ve gerekli bir türü olarak kabul edilir hale gelmiştir.¹⁰¹

Siyaset kavramı oldukça değişik şekillerde tanımlanmıştır. Yapılan tanımların her biri, siyaset olgusunun bir yönünü izah etmesi ve birçok unsuru dışarıda bırakması bakımından çeşitli eksikliklerle doludur. Söz konusu tanımlar siyaseti, bir sanat olarak nitelendirmekten başlamakta, buna devlet yönetimi, otorite ilişkileri, baskı veya kabul ettirme yolu, iktidar mücadelesi gibi hususlarla izah etme yoluna gitmişlerdir. Birçok siyaset bilimci siyaseti bir iktidar mücadelesi olarak tarif etmişlerdir.¹⁰²

1.4.1. Hükümet Etme Sanatı Olarak Siyaset

Siyasetin devletle ilgili bir faaliyet olarak tanımlanması, klasik bakış açısını yansıtır. Klasik siyaset bilimi hükümet cihazına ve devlet iktidarına odaklanmıştır. Devleti ve unsurlarını incelemek, bu yaklaşıma göre siyaseti anlamının özüdür. Bu görüş David Easton'un yazılarında berrak bir şekilde görülebilir. Easton, siyaseti, "Değerlerin iktidar tarafından dağıtılması" olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlama ile kazanç, ödül ve cezaların dağıtımı yoluyla toplumdaki gelen taleplere cevap verilmesi kastedilmektedir.

Bu tanımlamayla ilgili söylenecek şey, oldukça sınırlı bir alanı içine aldığıdır. Siyaset, hükümet cihazı üzerinde odaklanmakta, sosyal organizasyonlar gündelik siyasetin dışında tutulmaktadır. Böylelikle siyaset bakanlık binalarına, yasama salonlarına, hükümet ofislerine; çok özel ve sınırlı bir gruba hasredilmektedir. Bunun sonucu olarak birçok kurum ve birçok sosyal aktivite, siyasi alanın dışında kalmaktadır.¹⁰³

¹⁰¹ Atilla Yayla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Liberte Yayınları, Ankara, 2002, s. 1.

¹⁰² Taner Tatar, **Siyaset Sosyolojisi**, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997, s.15.

¹⁰³ Andrew Heywood, **Siyaset**, çev. Bekir Berat Özipek v.d., Adres Yayınları, 2010, s.23

1.4.2. Kamusal Hayat Olarak Siyaset

Devletin dar alanının ötesine uzanan ikinci ve daha geniş siyaset kavramlaştırması, siyasetin kamusal hayat veya kamusal faaliyetler olarak tanımlanmasıdır. Başka bir deyişle “Siyasi olan” ve “Siyasi olmayan” arasındaki farkı belirleyen çizgi; hayatın “Kamusal” ve “Özel” görünüşleri arasındaki sınırdır. Böyle bir siyaset anlayışı Aristo’da mevcuttur. Aristo Politika’da “İnsanın tabiatı gereği siyasi bir hayvan” (zoon politikan) olduğunu söyler. Bu sözle insanın ancak siyasi bir topluluk içinde “İyi bir hayat” yaşayabileceğini anlatır. Bu açıdan siyaset ahlaki bir faaliyettir ve adil bir toplum yaratmayı amaçlar. Aristo’nun “Bilimlerin üstadı” dediği siyaset budur.

Kamusal alan ile özel alan arasındaki sınır nasıl çizilir? Geleneksel kamusal alan-özel alan ayrımı devlet ile sivil toplum arasındaki ayrımla çakışır. Devletin kurumları (hükümet, mahkemeler, polis, ordu, sosyal güvenlik sistemleri v.s.) “Kamu” olarak yorumlanabilir. Bunlar, toplumun kolektif organizasyonlarıdır ve finansmanları vergilerle sağlanır. Edmund Burke’ün “Küçük mühfeler” olarak nitelediği aile ve kanda gruplar, özel işletmeler, sendikalar, kulüpler, cemaatler vs. gibi gruplar ise özeldir. Bu gruplar, toplumun bütünü tarafından değil, kendi özel çıkarlarını tatmin etmeye çalışan vatandaşlar tarafından oluşturulur ve finanse edilir. Bu özel/kamusal ayrımına göre siyaset sadece devletin kendi faaliyetleri ve kamu organları tarafından yerine getirilen sorumluluklarla sınırlıdır. Bireylerin kendileri için idame ettirdikleri hayat alanları (ekonomik, sosyal, ev-içi, şahsi, kültürel ve sanatsal alanlar), açıkça siyaset dışıdır.¹⁰⁴

1.4.3. Uzlaşma ve Uyum Olarak Siyaset

Siyasal kararlara şiddet, tartışma, gelenek, alışkanlık, pazarlık ve oylama yollarıyla ulaşılabilir. Bunların hepsi geniş anlamda siyaset kavramına dahil edilmekle beraber, çağdaş siyaset deyince ilk olarak aklımıza gelenler müzakere,

¹⁰⁴ Türköne, a.g.e., s. 8.

pazarlık ve oylamadır. En azından demokratik siyaset açısından bu böyledir. Şiddete dayanan siyaset, siyasetin kurumsallaşması ve kurallaşması açısından hiç de yararlı bir yol değildir ve demokratik ülkelerde genelde bir istisna olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında her çeşit siyasi sistemin şiddeti asgariye indirmeye çalışması lazımdır, zira Hannah Arrendt’in dediği gibi, (siyasi) iktidar ve şiddet birbirinin panzehiridir. Birinin çoğaldığı yerde diğeri azalır. Ayrıca hiçbir sistemi sadece zora/şiddete dayanarak ayakta tutma imkanı yoktur.¹⁰⁵

1.4.4. İktidar Olarak Siyaset

Siyasetin dördüncü anlamı, hem en geniş hem de en radikal olanıdır. Bu yaklaşım siyaseti belirli bir alana (hükümete, devlete veya “kamu” alanına) hapsedmektense, bütün sosyal faaliyetlerde ve beşeri varoluşun her alanında geçerli görür. Adrian Leftwich’in Siyaset Nedir? Faaliyet ve incelenmesi adlı eserinde de ifade edildiği gibi, “siyaset formel ve informel, kamu ve özel bütün kolektif faaliyetlerin ve bütün beri grupların, kurumların ve toplumların tam merkezindedir.” Bu anlamda siyaset karşılıklı sosyal etkileşimin her düzeyinde mevcuttur. Uluslar arasında ve global düzeyde olduğu gibi, ailelerde ve küçük arkadaş gruplarında da bulunur.¹⁰⁶

En geniş anlamda politika üretimle, bölüşümle ve toplumun bütün kaynaklarının kullanımıyla ilgilidir. Siyaset özünde güçtür! Hangi vasıtayla olursa olsun arzu edilen bir sonucu elde etmeye muktedir olmaktır. Siyasetin bu özelliği Harold Laswell’in Siyaset kitabında basit bir şekilde formüle edilmiştir. “Kimin, nerede, ne zaman, ne elde edeceğinin belirlenmesi.” Bu perspektiften siyaset bölünmeye ve mücadeleye dayanır; ancak bu mücadelenin temel sebebi nedret(kıtlık)tir. Basit bir gerçek: insan ihtiyaçları ve arzuları sınırsızdır; buna karşılık onları tatmin edecek kaynaklar ve araçlar her zaman sınırlıdır. Bu yüzden

¹⁰⁵ Heywood, a.g.e., s. 29.

¹⁰⁶ Heywood, a.g.e., s. 30.

siyaset, sınırlı kaynaklar üzerinde bir mücadele olarak görülürken, iktidar da bu mücadelenin yapılmasının yolu olarak görülür.¹⁰⁷

Siyaset olasılıklar arasında tercih yapmak, seçim yapmak, hatta her bir bireyin bizzat kendisinin bir olasılık olması durumudur. Siyaset, taraf tutmaktır; tarafların olması ve kendi çıkarlarının gerçekleştirilmesi için ortak belirlenmiş yasalar içinde mücadele etmektir. Taraflar yoksa siyasette yok demektir. Tek taraflı belirlenen ilkeler, değerler, sistemler, ideolojiler kısaca tek tanımlı ve tek yönlü adalet kurgulaması siyasetin değil despotizmin göstergesidir. Aksine siyaset, “adaletin ne olduğuna ilişkin sonsuz halk anlaşmazlığıdır”. Siyaset tek tek bireylerin hayat düzenlemesi olduğu, ama bu düzenlemelerin asla devletin diğer bireyleri ve toplumu düzenlemesinin aracı kılmaması gerektiği konsensüsü üzerinde yaşar. Siyaset, farklı adalet düzenlemelerinin tartışıldığı bir arenadır, tek bir düzenin dayatıldığı değil. Çünkü siyasetin işlevi bireylerin siyasal iktidar ilişkilerine katılmasıdır. Devlet ve toplum amaçlanarak sürdürülen siyaset geleneğinde, devletin güvenliği, kamu yararı, siyasal istikrar, toplumsal menfaatler gibi müphem kavramlaştırmalar içerisinde bireysel tercihler yok edilir. Oysa birey ve bireysel tercihlerin amaçlandığı siyaset algılamasında, siyasal katılım, konsensüs, bireysel çıkarlar ve temsil olguları toplumsal rıza ve siyasal istikrarın olmazsa olmazı olan meşruiyet ilkeleri kabul edilir.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Türköne, **a.g.e.**, s. 10.

¹⁰⁸ Halis Çetin, **İnsan ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 33.

İKİNCİ BÖLÜM
BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

2.1. GENEL OLARAK BÜROKRASI SİYASET İLİŞKİSİ

Woodrow Wilson, 1887 yılında ünlü makalesi “Yönetimin İncelenmesi” ile kamu yönetiminin siyasetten ayrı bir disiplin olarak incelenmesi fikrini ileri sürmüştür. Wilson’un amacı kamu yönetimi bilimini savunmak ve politika ile yönetim arasındaki farklılığı açıklamaktır. Devlet yönetimi (bürokrasi) siyasetten ayrı bir alan olarak düşünülmelidir. Wilson ile başlayan bu tartışma, 20. Yüzyılın başlarından itibaren bir paradigma olarak kamu yönetim ve siyaset literatürüne egemen olmuştur.¹⁰⁹

Devletin temel işlevleri, kabaca yasama-yürütme ve yargı olarak üçe ayrılır. Daver’in belirttiği gibi, yürütmenin bir bölümü olan idare hükümetin rutin ve günlük işlevidir. İdari faaliyetler, siyasal işlem ve eylemler değil, teknik faaliyetlerdir. Hükümet siyasal kararları aldığı ve başlattığı halde; idare, eksperler, uzmanlar, teknik adamlar ve bürokratlar kadrosu olarak yasama ve yürütmenin aldığı temel siyasal kararları uygulamak durumundadır. Ancak, idare ile politika arasındaki sınırı çizmek kolay bir iş değildir.¹¹⁰

Modern ulus devletlerde hükümetin bir aracı olarak uzmanlaşmış yönetsel organizasyonların ortaya çıkışı ve demokratik ideolojinin gelişmesi sonucunda devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrılması ile iktidarın bir merkezde toplanması ve gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi özellikle vurgulanır. Devlet fonksiyonlarının bu şekilde ayrılması sonucunda bürokrasi, siyasal liderliğe bağlı bir yapıya kavuşturulmuştur. Böylece yönetsel ve politik roller arasındaki ayırım belirginleşmeye başlamıştır. Atanmış kamu görevlileri olarak memurlar, seçilmiş politikacıların direktifleri altında çalışma konumuna geçmişlerdir.¹¹¹

Kamu politikasının saptanması süreci, dikkatlice incelendiğinde idare ve siyasetin iç içe bir görünümde bulunduğu kolayca anlaşılmaktadır. Özellikle yüksek kademelerde karar verilirken, seçeneklerin somut bir biçimde ortaya konmasında,

¹⁰⁹ Turgay Ergun, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, A.İ.D., C. 30, S.4, 1997 s. 5.

¹¹⁰ Halil Ülker, “Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkisi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, II.Cilt, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s. 185.

¹¹¹ Öztürk, a.g.e., s. 89.

ya da belirsizliğin ortadan kaldırılmasında, yüksek yöneticiler istemeseler de konunun niteliği gereği politik yargılar vermek zorunda kalırlar. Bu durumlar gösteriyor ki bürokratik otoritenin kullanım şekli siyasal süreçten soyutlanamaz.¹¹² Politika, değerler, inançlar, siyasalar, kararlar, hedefler ve sorumluluk gibi alanlarda faaliyet gösteren politikacının egemen olduğu bir alan olarak; idare ise, olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak görülmektedir. Politikacılar idari görev yapabilmekte, idareciler ise politik görevler üstlenebilmektedirler. Dolayısıyla birbirleriyle birçok alanda örtüşebilmektedirler.¹¹³

Bürokrasinin siyasi iktidarın belirlediği genel politikaların uygulayıcısı konumunda olması gerekirken kendine has kazanmış olduğu güç nedeniyle siyasi iktidarı belli noktalarda etkileyebilmekte hatta ona ortak olabilmektedir. Özellikle bu durum kamu politikalarının oluşumu sürecinde kendini göstermektedir. Siyasi iktidar tarafından yürütülen kamu politikalarını tespit etme ile bürokrasinin bunu uygulamaya koyma sürecini birbirinden ayırmak hukuken kolay olsa da pratikte ayırt etmek oldukça zordur. Çünkü siyasal ve yönetsel nitelermeler kamu politikalarının oluşturma sürecinde birbirini izleyen aşamalarıdır. Gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan bu iki kurumun çoğu zaman iç içe ve birlikte icraatta bulduklarını kabul etmek gerekir. Bu ilişkide bürokrasinin temel amacı toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikasının oluşturulmasını özendirmek ve bunu yaparken de etkinliğe verimliliğe ve toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmak olmalıdır.¹¹⁴

Kamu politikalarının oluşturulmasında siyasilerin eylem ve kararları ile bürokrasinin eylem ve kararlarını ayırmak zordur. Çünkü siyasal ve bürokratik nitelermeler, karar sürecinin birbirini izleyen aşamalarını ifade etmektedir. Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlarda uygulama aşmasında bürokratik kararlara dönüşebilmektedir. Tespit edilen kamu

¹¹² Selçuk Güven, “İdare ve Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, A.İ.D., C. 9, S. 7, Mart, 1976, s. 52.

¹¹³ Öztürk, a.g.e., s. 90.

¹¹⁴ Mehmet Göküş, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 6, Konya, 2000, s. 36.

politikaları ile onları gerçekleştirecek araçlar arasında her zaman bir bağ söz konusudur. Siyasi ve bürokratik kararlar birbirlerini etkilemektedir.¹¹⁵

Siyasiler kendi faaliyetlerini gerçekleştirmek için, daha çok uzman kadroya ihtiyaç duymaktadırlar. Bu uzman kadroyu oluştururken daha çok kendilerine yakın kişileri seçerler. Bu şekilde bürokrasiyi siyasallaştırmış olurlar. Siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda, siyasal nedenlerin birinci derecede rol oynaması ve kamu görevlisin siyasal faaliyette bulunmasıdır. Özellikle üst yönetim mevkilerine yapılacak siyasal atamalar yönetimde dalgalanmalara ve kararsızlıklara yol açmaktadır.¹¹⁶

Bürokratlar yaptıkları ve yapmaları gereken işler hakkında seçilmişlerden daha fazla bilgiye sahip olduklarından kamu yararına aykırı siyasa ve düzenlemeleri uygulayabilecek kapasiteye sahiptirler. Liberal demokratik sistemler, 20. Yüzyılda “İyi bürokrasi”nin güvencesini, idarenin hukuk kurallarıyla bağlı olması ve hem kuralları koymak hem de bunlara uymakla yükümlü olması anlamındaki “Hukuk devleti ilkesi”ni işletmekte bulmuşlardır. İyi bürokrasi, toplumsal güçlerin istekleri doğrultusunda hareket eden ve bu güçlerce kontrol edilebilen bir aygıttır. Ancak görevlileri ise siyasi açıdan sorumlu değildir; nitekim siyasi yöneticiler, topluma karşı doğrudan sorumluluk taşımayan kamu görevlilerinin geniş yetkilerle donatılmasının, yönetimin demokratik niteliğine zarar vereceklerini düşünürler.¹¹⁷

2.2. BÜROKRATİK SİSTEM, BÜROKRASİNİN İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI

¹¹⁵ Göküş, a.g.e., s. 40.

¹¹⁶ Şenol Durgun, **Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 203.

¹¹⁷ Fatih Demir, **“Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”**, Yönetim ve Ekonomi, C. 18, S. 2, s. 65.

2.2.1. Bürokratik Sistem

Devletin işleme ve devamlılığını sağlayabilmesi için, siyasi iktidar değişikliklerinden etkilenmeyen sürekli bir yönetim sistemine ihtiyaç vardır. İşte bürokrasi, devletin sürekliliğini sağlayan hiyerarşik yapı ve sınıflandırılmış iş bölümünü ifade etmektedir.¹¹⁸

Tarihi süreç içinde, bürokrasinin sanayileşme ve gelişmeye paralel olarak ortaya çıktığını görürüz. Çünkü sanayileşme, beraberinde işbölümünü getirmiş ve her alanda daha çok elemana ihtiyaç duyulmuştur. Böylece işlerin ve ihtiyaçların çeşitleri artmış ve kategorilere ayrılmıştır. Kısaca, bürokrasi Batı'nın sanayileşme ve gelişmesinin izlerini taşımaktadır denilebilir.¹¹⁹

İlk olarak mülkiyet anlayışını kazanan insan, toprağa yerleşince köyler ve şehirler doğmuştur. Bu gelişmeye paralel olarak yaşa ve cinsiyete dayalı işbölümü ortaya çıkınca, belli bir toprak rejimi ve bu rejimi koruyan şehir meclisleri, yani siyasi yapılanma meydana gelmiştir. Zamanla sosyal tesislerin yapımı, vergilerin toplanması, kaynak ve hizmet dağılımı gibi ihtiyaçlar kendini gösterince toplumda bu işleri yürütecek insanlara ihtiyaç duyulmuş ve statü farklılıkları ortaya çıkmaya başlamıştır.¹²⁰

Batı'da bürokrasinin gelişimi, idari-siyasi kurumların evrimiyle paralellik gösterir, modern devlet bürokrasisi, feodalitenin harabeleri üzerine kurulmuştur. 16. yüzyıldan itibaren gelişen mutlak monarşiler dönemi, merkezi otoritenin yapısını büyütmüş ve gücünü artırmıştır. Merkezi yönetimin güçlenmesine bağlı olarak, yönetici ve memurlar sınıfı ortaya çıkmıştır. Böylece bürokratların toplum üzerindeki nüfuz ve iktidarı, derebeylerin ve prenslerin hükümlerinin yerini almıştır.¹²¹

18. yüzyılın sonunda bütün Avrupa'da devletin merkezi işlevi olarak düzenli yönetimin pratik ve teorik yönüne karşı sistematik bir ilgi filizlenmeye başlamıştır. Ayrıca bu gelişmede sanayi devrimi, bilimsel ilginin artması ve

¹¹⁸ Metin İşçi, **Genel Olarak ve Türkiye'de Siyasal Değişme**, Der Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 82.

¹¹⁹ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993, s.3

¹²⁰ İşçi, **a.g.e.**, s. 83.

¹²¹ Abadan, **a.g.e.**, s. 36.

aydınlanma dönemi düşünürleri de rol oynamışlardır. Bu dönemde bürokrasinin gelişmesinde, devletin ekonomik hayata girişimci ve düzenleyici olarak girmesinin önemli rolü olmuştur.

Bürokrasi insanlığın tarihsel seyrinin, belirli bir aşamasında ve bu gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan özel bir yönetim ilişkisidir. Bürokrasinin meydana gelişinde kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistem, ona bağlı olan sosyal kümeleşme ve şehirleşme ve bunun neticesinde ortaya çıkan rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma türünden idari görevler en önemli rolü oynamıştır.¹²²

Bürokratikleşme, idari örgütlerin büyümesi ve teknik özellik kazanmasını meydana getirirken, bireylerin siyasal kararlara doğrudan katılmasını zorlaştırmıştır. Bundan dolayı günümüzde, halkın yönetime sesini duyurması sivil toplum örgütleri (vakıf, demek, sendika vs.) tarafından sağlanmaktadır. Bu durum devlet harcamalarını arttırırken, enflasyonu körüklemektedir. Bu problemi insanların teşebbüs gücünü arttırarak çözmek mümkün olduğu halde, siyasi çıkar ve endişelerle kamu sektöründe ki personel suni olarak devamlı şişirilmekte, bu da ekonomik ve sosyal dengesizliklerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.¹²³

2.2.2. Bürokrasinin İşlevleri

Çağdaş toplumda bürokrasi birtakım vazgeçilmez rollere sahiptir. Bu rollerden bazıları şöyle sıralanabilir:¹²⁴

a-) Toplumsal Değişmeyi Gerçekleştirme: Toplumu değiştirmeye yönelik kamu politikalarının gerçekleştirilmesi bürokrasinin görevidir. Bürokrasi aynı zamanda, yasama, yürütme ve yargı arasındaki bağları sağlayan, güçlendiren sosyal bir araçtır.

¹²² Fişek, **a.g.e.**, s. 70.

¹²³ İşçi, **a.g.e.**, s. 84.

¹²⁴ Kemal Kaya, **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Bilim Yayınları, Ankara, 1994, s. 10.

b-) Yasama Meclisini Etkileme ve Politika Önerme: Temel kamu politikaları, gerçekte bürokratik örgütlerde başlatılır. Gerek yasama organı, gerekse yürütme organı kamu politikalarını hazırlamada genellikle üst bürokratlardan gelen taslaklara, önerilere göre hareket eder. Çünkü değişik kamu politikaları özel uzmanlık bilgisi ve sürekli dikkati gerektiren karmaşık teknik konulardır. Yasama ve yürütme organı üyeleri genellikle amatörlerden oluşmasına karşılık, bürokratlar profesyoneldir. Üst düzey bürokrat bu gibi nedenlerden dolayı kamu politikalarını etkilemede değişik olanaklara sahiptirler. Bürokratların sahip olduğu bu olanaklar şu şekilde sıralanabilir:

Meclis komisyonlarındaki oturumlara katılarak yasa tasarıları hakkında görüş bildirirler,

Bakanlar Kurulu toplantılarına katılıp gerekirse görüş belirtirler,

Yasama ve yürütme organlarında kulis yaparak üyeleri etkilerler.

c-) Yasaları Yorumlama ve Uygulama: Üst düzey bürokratlar yasaları yorumlayarak kamu politikalarını kendi anlayışlarına göre uygularlar. Böylece bürokratlar bir bakıma kural koyma yetkisine sahiptirler.

d-) Devletin Günlük İşlerini Gerçekleştirme: Bürokratlar, hükümetin, daha geniş terimle devletin vatandaşlarına hizmet sunmasıyla ilgili tüm yükümlülüklerini yürütürler.

Bürokrasinin başta gelen görevlerinden biri, yürürlükteki yasa ve kuralların uygulanmasını sağlamaktır. Siyasal sistemin yetkili kurum ve kurullarınca alınan kararların eyleme dönüştürülmesi, diğer bir deyimle siyasalar izlenmesi bürokrasinin aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Kural uygulaması ile yakından ilişkili diğer bir işlev kural yapımına katkıda bulunmaktır. Yasa tasarıları genellikle siyasal görevlilerin yönergeleri çerçevesinde, demokratik kadrolar tarafından oluşturulur. Sözgelimi yeni bir verginin konulmasına ilişkin bir yasa taslağının hazırlanmasında, Maliye Bakanlığı öncülük etmektedir. İlk taslak diğer bakanlıklara sunularak görüşleri alınır. Gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra tasarı Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek yasama kurullarına gönderilir.¹²⁵

¹²⁵ İlter Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1996, s. 200.

Birçok yasa ayrıntılı uygulamayla ilgilenmez. Bunların tüzük, yönetmelik gibi belgelerle saptanması öngörülür. Yasa sınırları içinde kalmakla beraber, bu belgeler yasaları somutlaştırdıkları için, toplum üyelerini yakından ilgilendirirler. Tüzüklerin, yönetmeliklerin hazırlanmasında bürokratların rolü yasa yapımındaki rolüne nazaran daha da ağırlıklıdır. Siyasal sistemin geliştirdiği siyasal kararlarda, bürokrasi çok kritik bir rol oynamakta ve bu kararların formüle edilmesine üç aşamalı bir katkıda bulunmaktadır.¹²⁶

Siyasal kararlar (kanun, kararname, yönetmelik vb.), değişen koşullar altında ortaya çıkan istemleri ve gereksinimleri karşılayan tedbirler bütünü olarak düşünülebilir. Bürokrasi, bir kere toplumun yeni istemlerinin saptanmasında önemli katkıda bulunacak bir durumdadır. Her ne kadar siyasal baskı gurupları ve siyasal partiler de benzer işlevlere sahiplerse de, vatandaşlarla her gün karşı karşıya gelen bürokrasi bu bakımdan daha uygun bir durumdadır. Baskı gurupları ve siyasal partilerin, daha üst düzeyde bazı gereksinimleri dile getirme, bürokrasinin ise daha alt düzeyde fakat önemi küçümsenemeyecek istemleri saptamak durumunda olduğu söylenebilir.

Bürokrasinin somut olarak daha az iz bırakan fakat bu çerçeve içinde en önemli katkısı, siyasal kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları bu kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmak şeklinde kendini göstermektedir. Çeşitli siyasal kararların uygulayıcısı olarak ve hükümetin devam ede gelen faaliyetlerine kuşbakışı bir gözlemlerle hakim durumda bulunan bürokrasi, herhangi yeni bir faaliyetin süregelen sistemle muhtemel ilişkilerini en iyi tahmin edebilecek bir durumdadır. Bürokrasi, bu önemli katkısı yüzünden genellikle şimşekleri üzerine çekmektedir. Çünkü bürokrasinin bu tip katkısı, zorunlu olarak, alınması düşünülen herhangi yeni bir kararın alınmaması için var olan nedenleri yahut alındığı takdirde olumsuz olabilecek etkilerini belirtmek biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Bürokrasinin siyasal kararların oluşmasının son aşamasındaki katkısı, alınan siyasal kararların bizzat kaleme alınıp formüle edilmesidir. Yasama yahut

¹²⁶ Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973, s. 95.

yürütme organlarının beliren tercihleri zorunlu olarak fazla ayrıntılı olmamaktadır. Bir siyasal alternatif bir kere seçildi mi, bu tercihin kanun, kararname yahut yönetmeliğe dönüştürülmesi uzmanlığa gereksinme gösteren bir faaliyettir. Burada önemli olan, kağıt üzerine dökülen hükümler yürürlüğe girdiğinde yaratılacak yeni kurumlar arası ve kurum içi ilişkileri olarak ölçüsünde ayrıntılı olarak zihinde canlandırabilmek ve bir taraftan ölü doğacak maddeler kaleme almamaya bir taraftan da süregelen ilişkiler düzenini önemli ölçüde altüst edecek yeni bir düzen oluşturmamaya dikkat etmektir.¹²⁷

Bürokrasi bir baskı grubu olarak, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi işlevini de görmektedir. Bu işlev iki boyutludur. Birincisi; kendilerinin ortak çıkarlara sahip olduğunu algılayabilen bir grup olarak bürokratlar, siyasal sistemin kararlarını kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeğe çalışmaktadırlar. Bu gözlem, bürokrasinin çeşitli kesimleri içinde geçerlidir. İkinci olarak; bürokratik kurumlar, ilişkide buldukları kamu kesimlerinin çıkarlarını ifade eden ve birleştiren örgütler olarak da hizmet görebilirler. Örneğin bir vergi tasarısının olası etkileri tartışılırken, Ticaret Bakanlığı tüccarların, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sanayicilerin, Tarım Bakanlığı çiftçilerin, Maliye Bakanlığı ise devlet hazinesinin çıkarlarını, isteklerini dile getirebilir. Bu doğaldır, çünkü her bakanlık kendisinin ilgilendiği kamu kesimlerinin sorunlarını daha yakından bilecek ve o kesimin gereksinmelerini gözetecektir.¹²⁸

Bürokrasi, siyasal iletişimin sağlanmasında aracı bir topluluk durumundadır. Bu iletişimin toplumdan siyasal sisteme yönelen bölümü, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi ile ilgilidir. Buna karşılık siyasal kurumlardan topluma yönelen mesajların iletilmesinde bürokrasinin önemli rolü vardır. Vatandaşlar sistemin faaliyetleri, izlenen ve izlenmesi tasarlanan siyasalara ilişkin bilgilerden büyük bir kısmını memurlardan edinirler.

Yasama ve yürütme kurumlarının siyasa yapımında gerek duyduğu ve toplumsal kesimlerin kendi faaliyetlerinde yararlanabilecekleri bilgilerin toplanması işlevi de bürokrasi tarafından yerine getirilmektedir.¹²⁹

¹²⁷ Heper, a.g.e., s. 96.

¹²⁸ Turan a.g.e., s. 201.

¹²⁹ Turan a.g.e., s. 202.

Bürokrasi, ülke yönetimini elinde bulunduran siyasi kadroların politikaları doğrultusunda görev yapmaları gerekmektedir. Doğal olanı da budur. Ancak bu durum koşulsuz bir şekilde siyasal erke bağlı olmak anlamında değerlendirilmemelidir. Çünkü bürokrasi siyasal erkin talimat ve politikalarına göre görev yapar ama siyasal erkin bir uzantısı, onun bir alt siyasal kadrosu değildir.¹³⁰

Bazı bürokratik kurumlar yargı işlevini andıran faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Birçok ülkede işçi-işveren uyumsuzluklarında Çalışma Bakanlıklarının hakem rolünü oynaması, vergi itirazlarının mahkemelere gidilmeye gerek kalmaksızın bürokratlardan oluşan komisyonlarca çözülmesi, ülkemizde de bilinen örneklerdendir. Doğaldır ki bürokratik kurumlar son yargı mercii değildirler, fakat yargı kurumlarınca görülebilecek işlevleri daha alt düzeyde çözerek bir yandan zaman tasarrufu sağlayabilirler, diğer yandan vergi kurumlarının yükünü hafifleterek düzenli çalışmalarına katkıda bulunabilirler.¹³¹

2.2.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Bürokrasiyi önemli bir güç merkezi haline getiren kaynaklar, bürokrasiyi aslında kendisi yapan ve onun toplumdaki işlevi bağlamında meşru görülmesini sağlayan kaynaklarla aynıdır. Bu noktada ilk olarak bürokratların bilgi ve uzmanlığı ön plana çıkar. Bürokrasi bilgiyi toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kurum olarak iktidarın ihtiyacı olan bilgi ile söz konusu bilginin anlaşılması ve yorumlanması için gereken teknik uzmanlığı elinde bulundurur. Bürokratin bilgisi ve uzmanlığı uygulanacak olan politikanın tayininde etkili olmasının yanı sıra kurum içindeki tecrübesi, onu aynı zamanda politikayı uygulamaya da ehil yapar.¹³²

¹³⁰ İ. Reşat Özkan, **İnsan ve Siyaset Üzerine Denemeler**, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1999, s. 126.

¹³¹ Turan, **a.g.e.**, s. 202.

¹³² Gamze Aksan, Özlem Çelik, “**Gerilim ve Uzlaşma Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme**”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 25, 2011, s. 8.

Aslında bürokratlar; kendilerinin sahip olduğu bilgiden, teknik uzmanlıktan, deneyimden yoksun oldukları için siyasi liderlerini sık sık küçük görürler. Bir bakıma politika oluşturmak bürokrasiye geçer. Çünkü hükümetin ve başbakanın tüm sorunları ele alması için yeterli zamanı, enerjisi veya tecrübesi yoktur. İlaveten, artarak karmaşıklaşan teknoloji, ihtiyaçlara yönelik kullanım için gerçekten teknik uzmanlık gerektirir. Elbette bürokratlardan hiçbiri tek başına bu yetkinliğe sahip değildir. Tek bir bürokrat; bütçe, harcama, personel, muhasebe, planlama, iletişim, organizasyon, vergi, gelir, sosyal güvenlik gibi birçok fonksiyonuyla büyük bir kurumu yürütemez. Her bir bürokratin politika oluşturma konusunda nispeten küçük bir bilgisi vardır. Fakat bu kişilerin hepsi, küçük uzmanlıklarıyla binlerce kişilik diğer bürokratlarla birleştiğinde, politik liderlerin kontrol etmekte zorlanacağı bir güç oluştururlar.¹³³

Bürokrasinin elindeki ikinci güç kaynağı hızlı karar alabilme iktidarındır. Bürokrasiler, her ne kadar kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi suçlamalara muhatap olsalar da; toplanma, serbest tartışma ve oylama gibi çok az işlemsel kurallara sahip oldukları için, yasama organına göre daha çabuk ve hızlı karar alabilmektedirler. Yasama organında, kanunların önce komisyonlarda ve daha sonra da genel kurulda ele alınması, görüşülmesi ve oylanması konularında belirli prosedürler bulunmaktadır. Bu prosedürler kanun tasarı ve tekliflerinin yasalaşması için belirli bir süreyi zorunlu hale getirmektedir. Oysa bürokrasinin karar alma usulleri daha azdır ve dolayısıyla kararın sonuçlanması fazla zaman almaz. Öte yandan yasama organına göre daha hızlı karar alma ve teknik bilgiyi daha iyi kullanma kapasiteleri nedeniyle, bürokratik organizasyonlara giderek artan oranda otorite devredilmektedir. Yasama organının, hızlı hareket edebilme esnekliği sebebiyle yürütme organı ve bürokrasiye bıraktığı düzenleme yapma yetkisi her geçen gün artmaktadır. Kanun hükmünde kararname ve yönetmeliklerin artan sayısı, bu konuda önemli örneklerdir. Seçimle işbaşına gelen kişilerin, ayrıntılarla uğraşmaya ne zamanları vardır, ne de uzmanlık

¹³³ Nurettin Aydın, “Weberyan Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit Siyasetin Bürokrasi İronisi”, Sayıştay Dergisi, S. 85, Nisan-Haziran 2012, s. 56.

bilgileri yeterlidir. Siyasi mekanizmanın bürokrasiye sağladığı bu imkanlarla teknik bilgi ve beceriye verilen önem idari özerkliği getirmiştir.¹³⁴

Bürokratik kurumlar, karar alırken seçmenlerden gelecek baskılara karşıda duyarlı olmak zorunda değillerdir. Çünkü onların aldığı kararlar, seçmenlerin onayına tabi değildir. Bürokratların sorumluluğu, doğrudan halka karşı değil kendilerini atayan siyasi kişi ya da organlardır. Herhangi bir politik görüşe dayanmaması, partizan politiklardan uzak oluşu ya da siyasi tarafsızlığı ve teknik uzmanlığı gibi nedenlerle, bürokratik kurumların aldığı kararların, siyasal kurumlardakilerden teknik özellikler bakımından daha üstün olduğu imajı ortaya çıkabilmektedir.

Politika yapmada bürokratik ve siyasi pozisyonların göreceli önemini ölçmede önemli bir faktör, politika oluştururken uygulamaya verilen ağırlıktır. Bu nedenle politika, kanunlarla nelerin belirtildiği değil, nelerin gerçekleştirildiği, şeklinde anlaşılmalıdır. Bürokratlar hükümette önemli politik görevleri işgal edebilirler. Hizmetlerin dağıtımını ve halkın tercih ettiği politikaların belirlenmesi gibi alanlar oldukça önemlidir. Kısacası bürokratlar, güç ve politika üzerindeki müdahalede avantajlı konumdadırlar.¹³⁵

Bürokrasinin üçüncü güç kaynağı, daimi ve istikrarlı bir statünün avantajlarıdır. Siyasi iktidarlar değişir, fakat kamu bürokrasisi herhangi bir aksamaya meydan vermeden hizmetleri yürütmeye devam eder; memurlar görevinin başındadır. Onların görev süreleri, hükümete bağlı değildir. Bakanlar gelir, gider, fakat memurların temel işlevleri değişmez. Daimi ve istikrarlı statüleri nedeniyle bürokratlar, neyin, ne zaman, nasıl yapılacağını siyasetçilere göre daha iyi bilmektedirler.

Bürokrasinin dördüncü güç kaynağı, kurum ideolojisidir. Kurum ideolojisi, bir örgütün kendi faaliyet alanında geliştirdiği yaklaşım, program, siyasa ve anlayışlardan meydana gelmektedir. Bürokratik kurumlar, çoğu zaman hükümetlerin ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirlere sahip olabilmektedir. Ancak bu fikirler, örneğin bir parti programındaki

¹³⁴ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, a.g.e., s. 98.

¹³⁵ Namık Kemal Öztürk, **Bürokrasi-Siyaset İlişkisi**, Muğla İ.İ.B.F. Yayınları, Muğla, 2004, s. 21.

gibi genel ifadeler değillerdir. Daha çok kurumun kendi uzmanlık alanıyla sınırlı kalmaktadır. Bürokrasiler, kendi faaliyet alanıyla ilgili düşünce ve siyasetleri korumak ve geliştirmek için çalışırlarken aynı zamanda yeni politikalar dizisini de empoze etmeye gayret etmektedirler.

Bürokrasinin beşinci güç kaynağı ise profesyonelliktir. Eskiden devletler, bugün olduğu gibi, özel olarak eğitilmiş ve uzmanlaşmış idari personele bağımlı değildiler. Devletlerin oldukça sınırlı bir hizmet alanları vardı. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin görevleri ve hizmet alanları genişlemiş ve klasik devlet kavramı "Hizmet devleti"ne dönüşmüştür. Böylece devletlerin profesyonel görevlilere gereksinimleri daha da artmıştır. Modern toplum, devletin sunduğu hizmetlere, yaptığı düzenlemelere daha bağımlı hale gelmiş bulunmaktadır. Kamu yönetiminde "Bürokrat" ve "Teknokrat"lardan oluşan yeni bir yönetici sınıf ortaya çıkmıştır.¹³⁶

Bürokrasinin altıncı güç kaynağı, bir kurumun bakanlık modeli dışına çıkarak özerk olarak örgütlenmesidir. Bilindiği gibi kamu kurumlarının bazıları, bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde örgütlenmemekte, özerk statülü birimler olarak yapılanmaktadır. Bakanlık esasına göre örgütlenmek, genel müdürlük ve daire başkanlığı biçiminde bir bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde yer almaktır. Bu özerk yapıların ortaya çıkışı siyasi iktidarın faaliyet alanında yer almakla beraber, onun günlük müdahalelerinden uzak, gücünü bir dereceye kadar sınırlandırabilecek "kısmi iktidarlar" kurma düşüncesinin bir ürünüdür.¹³⁷

Bürokrasinin yedinci güç kaynağı, planlama ve bütçeleme gibi teknik fonksiyonlarla ilgilidir. Planlama; alan kullanımı, ekonomi, ulaşım, haberleşme, konut, istihdam, eğitim ve sağlık gibi çeşitli konuları kapsamaktadır. Birçok ülkede sosyal ve ekonomik politikalar, merkezi, bölgesel veya yerel düzeydeki bürokratik planlama örgütleri tarafından belirlenmektedir. Merkezi düzeyde planlama olmayan ülkelerde bile, her bir kamu kurumu planlama işlevini kendi bünyesinde yürütmektedir. Planlama, bürokrasiye, kendi pozisyonunu güçlendirecek ve siyasi kararı etkileyebilecek teknik araçlar sunmakta, birçok

¹³⁶ Eryılmaz, a.g.e., s. 100.

¹³⁷ Eryılmaz, a.g.e., s. 102.

önemli ve hassas konuların siyasi karar organlarının yetkisi dışına çıkarılmasına neden olmaktadır.

Bütçeleme de planlama gibi bürokrasinin siyasi iktidar karşısında gücünü arttıran bir başka araçtır. Bütçeleme, hem bürokratlara, hem de siyasetçilere, birbirini etkileyecek önemli araçlar sunmaktadır. Bütçeleme, işlev olarak uzmanlığı gerektiren teknik bir iştir. Kaynakların düzenlenmesi ve bölüştürülmesinin, siyasi yönü olduğu kadar teknik yönü de ağır basmaktadır. Bürokratlar, uzmanlıkları nedeniyle bütçeleme sürecinde siyasilere göre birtakım teknik üstünlüklere sahiptirler. Bütçe yapma ve uygulaması, giderek daha teknik hale gelmektedir. Öte yandan kaynakların dağıtılması, seçmen tercihleri, bölgesel faktörler ve önemli sosyal programlar açısından bütçeleme, politikacılar yönünden çok önemli bir fonksiyondur. Politikacılar, bazı kamu kurumlarının kaynaklarını artırmak ya da kısmak suretiyle bürokrasi üzerinde önemli bir güç kullanabilirler. Onun için ulusal bütçelerin parlamentoda görüşülmesi esnasında çok önemli tartışmalar yaşanmaktadır ve aynı zamanda siyasetçiler bu vesile ile bürokrasi üzerinde değerlendirmeler yaparak onları denetlemeye çalışmaktadırlar.¹³⁸

Bürokratların etkilerini genişletmelerinin bir diğer yolu da, kamu planlamasıdır. Bu yol, ekonominin kontrolünün bir aracı olarak başlamış, ancak daha sonra, toprak kullanımı, ulaşım, kent alanları ve sosyal hizmetler gibi bir dizi sosyo-ekonomik alana yayılmıştır. Planlamanın uzun dönemli politika yapma aracı olarak görülmesi, kamu politikalarının bazı yönlerinin partizanlıktan kurtarılmasına ve “Rasyonel” karar verme atmosferine taşınmasına yardımcı olabilmektedir. Planlamanın, bürokratlar için uzun dönemli bir silah olduğu açıktır. Ulusal ekonominin düzenlenmesini ya da ulusal politikanın bazı yönlerinin belirlenmesini onların ellerine bırakır. Profesyonel devlette uzmanlık bilgisi, bürokratik ve teknokratik kurumlarda toplanmıştır. Bu kurumlardaki uzmanlar kendi konularında yeni politikalar oluştururlar. Mevcut politikaları değiştirmeye niyetlenen bürokratlar, yeterli popüler ve politik destek bulabilmek

¹³⁸ Eryılmaz, a.g.e., s. 103.

için birkaç yıl beklemek zorunda kalabilirler. Ancak yaptıkları işlerde uzun süre kaldıkları için esasında bu bakımdan sıkıntı ile de karşılaşmazlar.¹³⁹

Son olarak, bürokrasinin kamu politikası kararlarında etkili olmasını sağlayan araçlardan biride “Danışma kurulları”dır. Bu danışma kurulları, bürokratlardan ve bazı mesleki kamu kurumları gibi baskı gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurullara havale edilen konular, genellikle siyasi yöneticiler tarafından kolayca çözümlenemeyen konulardan oluşmaktadır. Önemli sorunların bu tür kurullarda çözümlenmesi, siyasi iktidara da rahatlık sağlamaktadır. Önemli bazı kamu politikalarının oluşturulmasında bu tür kurullardan yararlanılması, birçok demokratik ülkede yönetim politikası olarak yerleşmiştir.¹⁴⁰

2.3. SİYASAL SİSTEM, SİYASAL İKTİDARIN İŞLEVLERİ VE GÜÇ KAYNAKLARI

2.3.1 Siyasal Sistem

Siyaset belirli bir toplum tipine özgü bir uğraş, (Devlet, global toplum v.d.) olmayıp, tüm toplumlarda ve tüm gruplarda ortaya çıkan bir uğraş tipidir. Dolayısıyla topluluklar, yani insan bütünleri ne kadar çeşitliyse, siyasal sistemlerde o kadar çeşit gösterecektir. Tek bir siyasal partinin, belirli bir ülkede bulunan partilerin tümünün, değişik ülkelerde var olan aynı tip bir partinin siyasal sistemleri kurulabilir ve çözümlenebilir. Bazen, aynı modeller –formel ve kurumsal- bir çok siyasal sistem tipine uygulanabilir; fakat bazı sistem tipleri de ancak özel modeller yardımıyla incelenebilir.¹⁴¹

D. Easton’a göre, siyasal sistemi toplumsal öteki sistemlerden ayıran en belirgin nitelik, “Yetkeci yolla varlık ve değer dağıtımı” işlevini yüklenmiş sistem olmasıdır. G.Almond, Easton’ın “Yetkeci yolla varlık ve değer dağıtımı”

¹³⁹ Öztürk, **a.g.e.**, s. 22-23.

¹⁴⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 103.

¹⁴¹ Mourice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi**, çev. Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul 1982, s. 411.

tanımında “Yetke” kavramının siyasal sistemi yeterince nitelmediğini eleştirerek, bunun yerine Max Weber’in “Meşru fizik zorlama” kavramını önermektedir. Almond’a göre, siyasal sistemin en belirleyici niteliği “Meşru fizik zora başvurma tekeli”dir. J.W. Lapierre ise, birçok tanımı birleştirici nitelikte şu tanımı öneriyor: Siyasal sistem, bütün bir toplum adına, yani öteki sistemleri de bağlayan kararlar alan ve alınan kararları kendi buyruğundaki örgütler aracılığı ile uygulayan, yaptırımını meşru fizik zora başvurma tekeline sahip olmasında bulan sistemdir.¹⁴²

Siyasal sistem, toplulukların amaçlarını belirleme ve gerçekleştirmek için geliştirdikleri bağlantılı örgütler bütünü ve dizisidir. Diğer bir yönüyle de siyasal sistem, bir kararlar ve uygulamalar bütünüdür. Siyasal sistem; siyasal değer ve düşünceleri birleştirme, siyasal katılma, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi sürecidir. Toplumun yönetildiği örgüt ve işleyiş “Siyasal sistemi” oluşturur.¹⁴³

Siyasal sistemin esaslı unsurlarından devlet, siyasal sistemle sürekli ve çok yönlü ilişki içerisinde bulunur. Bu çerçevede:

Devlet kurumları çevredeki (siyasal sistemdeki) güçlerin (yeniden biçimlendirici) baskısı altında durmadan yeni biçimlenmelere uğrarlar. Örneğin, bu yoldan devlet, krallıktan cumhuriyet biçimine, üniterlikten federal bir yapıya geçmeye, bölgesel hükümet alt birimleri oluşturmaya, yeni kurumlar; komisyonlar, komiteler, danışma kurulları, denetim organları ve benzerlerini kurmaya ve var olan kimi kurumları kaldırmaya zorlanabilir.

Devlet kurumlarının karşılıklı konumu da siyasal sistemce belirlenir. Örneğin, siyasal sistem yürütmenin üstünlüğüne dayanıyorsa, devlet, başkanlık sistemine, despot bir krallığa, diktatörlüğe itilir. Yok, sistemde yasama işlemi ağırlık taşıyorsa, devlet, parlamenter, konvansiyonel veya şuralar biçiminde bir örgütlenmeye gidebilir. Yine sistem, devletin askerî kurumlarının sivil kurumlarına egemen olmasına yol açabilir. Ya da sistem yerinden yönetim yönünde bir baskı yaratarak, devletin yerel birimlerinin merkeze karşı görece

¹⁴² Cemil Oktay, “Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi”, İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1983, s. 15.

¹⁴³ Mert Bayat, “Milli Güç ve Devlet”, Belge Yayınları, İstanbul, 1986, s. 9.

güçlenmelerine yol açabilir. Dolayısıyla, siyasal sistemin devlet kurumlarını biçimlendirmekle kalmayıp, bunların karşılıklı ağırlıklarını da belirlediği açıktır.

Devlet kurumlarını dolduranlar (devlet personeli) da siyasal sistemden kaynaklanırlar. Sistem, seçim öngörür veya öngörmez. Bunlar, genel, kısmi ve hem genel hem de kısmi olabilirler. Seçim çevreleri, ulusal, eyalet çapında, bölgesel veya yerel olabilir. Dıştan katılmaya açık veya kapalı, tek liste veya çok liste bulunabilir. Listeler tümünden dışlanıp, tek adlı seçim çevrelerine gidilebilir. Resmî adaylık bulunabilir veya yasaklanmış olabilir. Siyasal sistem, belli soyların üyesi olmayanların belli görevlere gelmesini yasaklayarak, o devlet görevlerini dışı kapatabilir. İrsi veraseti kabul edebilir veya reddedebilir. Sınavlı ve benzeri bir liyakat sistemini zorunlu kılabilir veya yaygın bir ganimet sistemine olanak sağlayabilir. Belli görevleri belli sınıflara, kастlara, kümelere ayırabilir veya açık yarışmayı yeğler. Şu veya bu devlet görevi için yaş, cinsiyet, tecrübe gibi koşullar arar veya aramaz.

Siyasal sistem, devletin güttüğü siyasetlere yönelen çok sayıda çeşitli baskının da kaynağıdır. Devlet dışındaki türlü siyasal kümeler, şu veya bu konuda yasa çıkarılmasını, var olan yasaların değiştirilmesini veya kaldırılmasını, kabul ettirebilir. Başkanlıktan yerel hükümet birimlerine dek, devlet kurumlarını belli kararları almaya veya geri almaya zorlayabilirler. Yargı terazisini şu veya bu yöne itebilirler veya bağımsız hükümlerine karşı koyabilirler ya da af için diretirler.¹⁴⁴

Siyasal sistemin çevresi ile bütünüyle ve alt sistemleri ile etki ve iletişime girmesi ile siyasal rejim ortaya çıkar. Siyasal sistem unsurlarının birbirleri ile ve dış çevre ile ilişkiye girmeleri sonucu oluşan; “etki-tepki sentez-geri besleme” ilişki ağlarının yer aldığı atmosfer, rejim olarak belirlenir. Bu anlamda siyasal rejim; devleti, siyasal sistemi ve toplumsal yaşamın siyasete ilişkin tüm özelliklerini içerir. Ancak siyasal sistemin egemen (merkezi) alt sistemi olan devletin, içinde yer alan alt sistemlerinin birbirleri ve çevresi ile olan ilişkileri sonucu oluşan atmosfer, siyasal sistem atmosferini belirleyici etkiye sahip

¹⁴⁴ K. Haluk Yavuz, **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000, s. 27.

olduğundan, bir indirgemeyle siyasal rejim, başka bir anlamlandırmaya kavuşabilmekte ve devletin alt sistemler arasındaki ilişkiler ağını temsil eder şekilde de tanımlanabilir.¹⁴⁵

2.3.2. Siyasal İktidarın İşlevleri

Siyasal iktidar toplumdaki düzenin, hakların, müşterek faaliyetlerin kısaca toplum hayatının şartıdır. Hans Kelsen iktidar için “Toplumun daha da ileri giderek devlet varlığının gerekliliği halinde insanlar arasındaki ilişkilerin zorunlu bir düzenlemesi için iktidarın mevcut olması gerekir” demiştir. Bu şekilde ifade edilen siyasal iktidarın en temel işlevi, yönetim işlerinin yürütülmesi ve kamu düzeninin sağlanmasıdır. Klan/kabilelerden, günümüz ulus devletlerine kadar bu işlevi tüm toplumlarda görürüz. Konunun özünü oluşturan “kamu düzeni ve yönetimi” evrensel, önemli ve zorunludur.¹⁴⁶

Siyasal bakımdan örgütlenmiş her toplumda iktidarın yerine getirdiği üç temel işlev ve bunlara karşılık veren üç tip kurumsal yapıdan söz edilebilir. Bunlar tüm toplumu bağlayıcı kararlar alma işlevi olan siyaset belirleme (kural yapımı, policy making), alınan bu kararları uygulama işlevi olan siyaset uygulama ve uygulamayı kontrol etme işlevi olan siyaset denetimi işlevleridir. Her üç temel işleve karşılık veren üç ayrı kurumsal yapı vardır ki bunlar da siyaset belirleme kurumu olan yasama kurumu, siyaset uygulama kurumu olan hükümet ve bürokrasi ile siyaset denetimi kurumu olan yargı kurumudur. Ne tür siyasal sistem olursa olsun iktidar gücü bu üç temel işlevi görmek amacına göre örgütlenmiş olup bunlara denk düşen örgüt ve kurumlara sahip bulunmaktadır.¹⁴⁷

Siyasal iktidarın en temel işlevi, çevresinden gelen talep ve destekler doğrultusunda kaynak ve değerleri dağıtmak için kararlar almak, kurallar koymaktır. Siyasal toplumun temel siyasal tercihlerinin kararlaştırılması esas itibarıyla yasama yoluyla gerçekleştirilmektedir. Anayasayı siyasal toplumun

¹⁴⁵ Yavuz, **a.g.e.**, s. 59.

¹⁴⁶ Mustafa Aydın, **Kurumlar Sosyolojisi**, Vadi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 11.

¹⁴⁷ Dursun, **a.g.e.**, s. 111.

temel siyasal tercihlerinin somutlaştığı metinler olarak değerlendirirsek bunun kurucu iktidarlar tarafından belirlendiğini söylememiz gerekir. Bugün modern sistemlerde bu işlev halkın temsilcilerinden veya atanmış kişilerden oluşan yasama meclisleri yoluyla yerine getirilmekte ise de bazen bu işlevin hükümetler tarafından yerine getirildiği veya hükümetler üstü bazı yürütme organlarının sürece katıldıkları görülmektedir.¹⁴⁸

İkinci temel işlevi siyaset uygulama işlevidir. İdari sistem kavramı, karar ve kural uygulayıcı, kamu hizmetleri yerine getirici kurumların örgütlenme biçimini ifade etmektedir. Doğaldır ki, her toplumun idari sistemi, kendi toplumsal, siyasal, kültürel ve diğer temel yapılardan etkilenmekte ve bu çerçevede şekillenmektedir. Aslında uygulamaya aktarılmayan bir kararın toplum için bir anlam taşıdığı söylenemez; önemli olan alınan kararların ve kolektif sorunlarla ilgili çözümlerin uygulamaya sokulmasıdır. Bu amaçla her siyasal iktidar bu işlevi yerine getirmek için özel bir çaba içerisinde olur. Burada belirlenen siyasetlerin, alınan kararların ve konulan kuralların yürütülmesi, uygulamaya geçirilmesi söz konusudur. Buna günümüzde idare demektediriz. Her siyasal sistemin burada görevli kamu görevlilerine ihtiyacı vardır. Bu bakımdan idare ve bürokrasi, siyasal iktidarın mütemmim cüzüdür desek yanılmış olmayız.

Üçüncü temel işlev olan siyaset denetimi için de yargı kurumları ve çeşitli denetim kurulları tesis edilmiştir. Siyaset belirleme işlevini yerine getiren yapının aldığı kararların ve kuralların siyaset uygulama aygıtı tarafından ne kadar yerine getirildiğinin belirlenmesi, iktidarın işleyişi ve iktidar ilişkileri açısından son derece önemli bir zorunluluktur. Şayet kararların alınmasında gözetilen amaç yürütmede gözetilmemiş ve farklı sonuçlar ortaya çıkmışsa iktidarın gücünü koruması ve sürdürmesi zorlaşmaktadır.

Yürütme aygıtının eylemlerinin sınırlandırılması, konulmuş kurallara ve alınan kararlara uydurulması gerekmektedir.¹⁴⁹

Siyasi iktidarın diğer bir fonksiyonu ise birleştiriciliktir. İnsanları birbirinden ayırmak sağlam temeller oluşturmaz. Toplumun birliğini sağlamak için en genel

¹⁴⁸ Dursun, a.g.e., s. 112.

¹⁴⁹ Dursun, a.g.e., s. 114.

premsipler alanında da olsa, ÷lke çıkarları açısından beraberliğe ihtiyaç vardır. Siyasi iktidarın fonksiyonu çağdaş gelişmeleri takip edip uygulamaktır. Bunu yaparken de geçici bir iş gibi görmemelidir. Çünkü toplum ve devlet hayatı yüzyılları kapsayan bir olgudur.

Asayiş ve düzeni sağlamak açısından siyasi iktidarın rolü daha çok koruma mahiyetindedir. Bunun en önemlisi ÷lkenin korunmasıdır. Vatandaşın emniyetini sağlamak, uluslararası ilişkileri düzenlemek ve geliştirmek gibi fonksiyonları da vardır. Kamu hizmetlerini sevk ve idare etmek mali imkânları arttırmak, eğitimi geliştirmek siyasi iktidarın diğer fonksiyonları arasındadır.

2.3.3. Siyasal İktidarın Güç Kaynakları

Siyasi liderler, siyasi kurumlar, bürokrasi ile ilişkilerinde önemli olanaklara ve güç kaynaklarına sahiptirler. Bu güç kaynaklarını şöyle sıralayabiliriz:

Bu güç kaynaklarının başında, siyasi kurumların meşruiyeti gelir.¹⁵⁰ Meşruluk, siyasal alanda, iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından en önemli faktörlerden birini oluşturur. Bir siyasal sistemde, yönetilenler iktidarın meşruluğuna inandıkları ölçüde onun kararlarına kendiliklerinden uyma eğilimi gösterirler; bu kararlara uymayı tamamen olağan, hatta gerekli sayarlar.

Şu halde meşruluk, yönetimi kolaylaştıran, sağlamaştıran, onu daha istikrarlı ve etkili kılan bir faktördür. Ve böyle olduğu içindir ki her zaman ve her yerde iktidar sahipleri iktidarlarının meşru olduğu inancını halk arasında yaymak hususunda çaba harcarlar.¹⁵¹

Politikacıların elindeki en önemli güçleri meşruiyetlerinden kaynaklanır. Çünkü halk tarafından seçilmişlerdir ve halkı temsil etmektedirler. Bürokratlar ise, halk tarafından değil, siyasetçiler tarafından göreve getirilirler. Dolayısıyla meşruiyet kaynakları açısından siyasetçiler bürokratlara karşı çok önemli bir avantaja sahiptirler. Halk tarafından seçilmeleri, onlara anayasal otorite ve siyasal

¹⁵⁰ Eryılmaz, a.g.e., s. 105.

¹⁵¹ Münci, a.g.e., s. 85.

güç kazandırır. Oysa bürokratların yapmak istedikleri şeyleri gerçekleştirmek için resmi ve anayasal otorite siyasetçilerin elindedir.¹⁵²

Siyasi kurumların ikinci güç kaynağı, kamu bürokrasileri için gerekli olan paranın bütçe süreci içerisinde dağıtılması yetkisine sahip olmalarıdır. Bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi, siyasi kurumların yetkisindedir. Her bürokratik kurumun, varlığını devam ettirebilmek, gelişebilmek ve büyüyebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Bürokratik kurumlar, siyasi organları gerekli olan parayı kendilerine tahsis etmeleri için ikna etmek ya da etkilemek durumundadırlar. Bürokrasi, para ve onu harcamak için gerekli otoriteyi sağlama peşinde koşarken; siyasi kurumlarda, bu mali fonları kontrol etmek ve onların nasıl harcanacağı konusunda ki sorumluluklarını yerine getirmek için çalışırlar.

Kamu kurumlarının kendilerine tahsis edilen kaynakları kısmen özerk bir tarzda harcama siyasa belirlemede yetki genişliğine sahip olma konularındaki siyasi kurumlardan yetki talepleri, siyasi kurumlara önemli bir güç sağlamaktadır. Siyasi kurumların, kamu politikalarını ve bunların uygulanmasını denetlemeleri, onların anayasal haklarıdır.¹⁵³

Siyasi kurumların üçüncü güç kaynağı, onların temsili niteliğidir. Siyasi kurumlar, genel, bölgesel veya yerel ya da kurumsal düzeyde belirli bir seçmen tabanına dayanırlar. Çeşitli boyutları bakımından siyasi kurumların ne kadar temsili oldukları tartışılabilir, fakat onlar mevcut kurumlar içerisinde en fazla temsili niteliğe sahip organlar olarak kabul edilirler. Böylece siyasi kurumlar, seçmenler, siyasi partiler ve baskı grupları ile olan ilişkileri vasıtasıyla siyasi güçlerini harekete geçirebilme ve genişletme imkânına sahiptirler. Siyasi kurumlar, soruşturma, denetleme, basın toplantıları, demeçler, seçim kampanyaları, parlamentodaki tartışma ve görüşmeler gibi çeşitli araçlarla kamuoyunda bürokrasiye karşı etkin mücadele yürütebilirler.

Siyasi aktörlerin bürokrasiyi denetim altında tutmak ve yönlendirmek için kullandıkları diğer bir güç kaynağı da siyasi partidir. Bu mekanizma genellikle üçüncü dünya ülkelerinde yaygındır ve hatta gelişmiş bazı ülkelerde de söz

¹⁵² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 105.

¹⁵³ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 106.

konusudur. İktidarda olan parti ya da partiler, özellikle mülki yönetim ve üst düzey bürokratlar üzerinden partizanca bir denetim kurarlar ve birçok göreve yapılan politik atamalarla bürokrasiyi siyasallaştırırlar. Özellikle ülkemizde, resmi olarak liyakat ilkesi benimsenmesine rağmen, uygulamada kayırmaya ve partizanlığa dayalı bir politika izlenmekte; özellikle illerde üst düzey görevlere kimin getirileceğine o partinin il başkanı ya da il yönetimi karar vermektedir. İlçelerde de benzer bir durum söz konusudur. Tek parti sistemlerinde, parti ve onun ideolojisi, kamu bürokrasisinin politika inisiyatiflerini kontrol etmede etkili bir işlev görür. Bürokratlar için ideolojik ve politik bir rehberlik yapar; işini bilir bir bürokrat bu rehberliği işlemlerinin ve kararlarının her aşamasına yansıtır.¹⁵⁴

Çeşitli mevkilere yapılan politik atamalar, politikacıların kontrolü ellerinde bırakmaya pek istekli olmadıklarını göstermektedir. Devlet memurlarının, tarihsel olarak politik tarafsızlığının olduğu İngiltere’de bile Thatcher hükümetinin yaptığı atamalar bu türdendir. Esasında hemen her ülkede bu türden atamalar yapılmaktadır (Japonya ve birkaç Uzakdoğu ülkesi dışında). Bu atamaların anlamı, politikacıların güçlerini ve otoritelerini korumaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, bürokrasinin politik karar alma rolünü sınırlamak için politik baskı olsa da, kamu bürokrasileri politika yapma bakımından güçlerini korumaktadırlar. Çağdaş toplumlarda etkili bir hükümetin ön şartı güçlü bir bürokrasi olarak görülmektedir.¹⁵⁵

2.4. GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜROKRASI–SİYASET İLİŞKİSİ

2.4.1. Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Ülkelerin siyasi ve ekonomik rejimlerdeki farklılıklar kadar, bürokrasilerinde de farklı özellikler söz konusudur. Bu farklılıklar, her iki ana

¹⁵⁴ Eryılmaz, a.g.e., s. 108.

¹⁵⁵ Öztürk, a.g.e., s. 26.

grup arasında büyük olduğu kadar, hem gelişmiş ülkelerin kendi arasında, hem gelişmekte olan ülkelerin kendi içinde de söz konusudur. Bununla beraber, temel yapılarda ve işlevlerde gelişmiş ülke bürokrasileri arasındaki benzerliklerin, farklılıklara göre daha dikkat çekici olduğu söylenebilir.

Bu ülkelerin yönetim kurumları oldukça farklılaşmış ve fonksiyon olarak uzmanlaşmıştır. Siyasi roller, cinsiyet, renk ve asalet gibi değerlere göre değil, büyük ölçüde başarıya göre belirlenmektedir. Bürokrasi, üst derecede oldukça güçlü iç uzmanlığa ve liyakate dayanmaktadır. Siyasi karar alma prosedürleri, büyük ölçüde rasyonel ve sekülerdir. Geleneksel elitin güç pozisyonu aşınmıştır ve geleneksel değerlere yapılan referanslar, büyük ölçüde zayıflamıştır. Kamu hukuk sisteminin egemenliği, bu eğilimi yansıtmaktadır. Siyasi ve idari faaliyetlerin hacmi toplumdaki önemli yaşam alanlarının tümünü kapsayacak biçimde geniştir. Siyasi iktidarla meşruluk arasında yüksek bir korelasyon bulunmaktadır. Siyasi iktidar ve meşruluk, yaygın bir toplumsal tabana dayanmaktadır ve sistemin, iktidarla meşruluk arasında bir ayrılığı devam ettirmesi mümkün değildir. Siyasal sisteme karşı halkın ilgi ve alakası yaygındır. Ancak bu, halkın genel olarak politika yapım sürecine aktif olarak katıldığı anlamına gelmemektedir.¹⁵⁶

Gelişmiş ülkelerde, toplumda kurumlaşma enikonu tamamlandığından her şey az çok yerine oturmuştur. Burada bürokrasiden beklenen şey siyasi sistemin tamamlayıcısı olmasıdır. Yani politik kararların tarafsız olarak uygulanmasıdır. Ayrıca toplumsal denetim mekanizmaları da çok iyi işlediğinden bürokrasinin verimliliği ve etkinliği de sağlanır.¹⁵⁷

Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin birincil işlevi, siyasi kararların alınmasına idari katkı, idari programların yapımı ve yürütülmesidir. Siyasal kararların oluşmasının son aşamasındaki katkısı, alınan siyasal kararların bizzat kaleme alınıp formüle edilmesidir. Bürokrasinin bir diğer katkısı ise, siyasal kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları o tip kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmaktır.

¹⁵⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 120.

¹⁵⁷ Ülker, **a.g.e.**, s. 185.

Gelişmiş ülkelerdeki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini iki grupta toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi Anglo-Sakson ülkelerdeki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi. İkincisi ise, Kara Avrupası'ndaki ülkelerde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisidir.

Anglo-Sakson ülkelerde bürokrasi siyasi iktidara bağımlı olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde siyasi sistem ile bürokrasi belli bir denge içinde gelişmiştir. Fakat siyasal gelişmeler daha ağır basmıştır. Bürokrasi siyasal sistemdeki krizler sonucu zaman zaman da olsa siyasal işlevleri yüklenmek zorunda kalmıştır.¹⁵⁸

Kara Avrupa'sında ise, bürokrasi, siyasal sistem karşısında göreceli de olsa bağımsız olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde bürokrasi sınırlı bir biçimde de olsa egemenliğin kullanılmasına katılmaya başlamıştır. Bunun sonucunda bürokratlar kamu görevlisi yahut hizmetkârı değil, kamu yetkilisi olarak görevlerini ifa etmeye başlamışlardır. Bu ülkelerde geliştirilen idare hukuku sistemi idarecilerden oluşan yüksek idare mahkemeleri (Danıştay) yolu ile memurları yürütme karşısında daha güçlü bir duruma getirmiştir. Bürokrasi bir kariyer şeklinde tesis edilmesinin ötesinde siyasal kararların alınmasına geniş ölçüde katkıda bulunan uzman meslek grubu haline gelmeye başlamıştır.¹⁵⁹

2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Ülkelerin gelişmişliklerinin biricik göstergesi kişi başına düşen gelir değildir. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra kişi başına düşen protein, çelik, kara ve demir yolu, basılı kağıt tüketimi, ortalama ömür ve eğitim süresi, haberleşme miktarı vb. pek çok faktör gelişmişlik ölçütü olarak benimsenmektedir. Ayrıca yönetim ve organizasyon şekli, yönetime katılma, kamuoyunun gücü, demokratik kurumlaşma gibi dinamiklerde göz önünde tutulmaktadır. Böylece gelişmekte

¹⁵⁸ Heper, a.g.e., s. 112.

¹⁵⁹ Gencay Şaylan, **Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974, s. 40.

olan ya da gelişmiş kabul edilen ülkelerde bürokrasi ile politika değişik ilişkiler kurabilmektedir.¹⁶⁰

Gelişmekte olan bütün ülkelerde, bürokrasiler pek çabuk gelişmekte ve alanlarını genişletmektedirler. Sömürgeleikten henüz kurtulmuş yeni devletler bağımsızlıklarına kavuştukça ve eski bir tarihe sahip olan devletlerden (Latin Amerika ve Orta Doğudaki gibi) bazıları modernleşmeye yönelip devlet faaliyetlerinin alanını genişlettikçe, eski devirden kalma amme idaresi organlarından çoğunu kendi amaçları uğrunda kullanmak üzere devam ettirmişlerdir; bu organların faaliyet alanları büyük ölçüde genişletildiği gibi yeni organlarda kurulmuştur. Bu organların her biri, bu ülkelerdeki siyasi çerçevenin çok önemli bir parçası olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasilerin en göze çarpan özelliklerinden birisi, bu ülkelerde genel olarak bir değil, fakat iki veya üç bürokrasi yahut en azından farklı bürokratik teşkilat kademeleri ve yapıları bulunmasıdır. Önce bir modernleşme öncesi veya gelişme öncesi diyebileceğimiz ve bağımsızlığın kazanılmasından, ya da modernleşme çabalarından önce gelişmiş olan bir tabaka vardır. İkinci tabaka, daha çok II. Dünya Savaşından itibaren gelişmiştir. Bu tabaka, bağımsızlığa kavuşmanın ve modernleşmeyle birlikte yeni toplumsal, siyasi ve ekonomik amaçlar tespit edilmesinin bir sonucudur.¹⁶¹

Az gelişmiş ülkelerin bir kısmı bugün hala geleneksel ve otokratik bir siyasal sisteme sahiptirler. Bu ülkelerde siyasal elit, monarşik ve aristokratik, bir toplumun statü değerlerini taşıyan bir sosyal yapıya dayanır. Bu ülkeler diğerlerine oranla, değişime hayli kapalı kalmışlardır. Hâlâ ciddi bir sorun olarak kalan konu, toplum kurmadır.

Son derece sınırlı yapısal-işlevsel farklılaşmaya uğramış olan bu ülkelerde geleneksel siyasal elit, gerçekleştirmek istediği sınırlı değişimler ve temelde statik toplumsal yapıyı olduğu gibi korumak konusunda, askeri ve sivil bürokrasi ile kader birliği yapmak durumundadır. Bürokrasi, tek değişim aracı olarak görünmekte ancak sınırlı programları dahi gerçekleştirebilmek hususunda

¹⁶⁰ Ülker, a.g.e., s. 187.

¹⁶¹ S.N. EISENSTADT, çev. Özer OZANKAYA, “Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları”, A.Ü. Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S.3, s. 228.

geleneksel yapısı ve toplum katlarına etkin bir biçimde yayılmamış hali ile önemli sınırlılıklarla karşı karşıya kalmaktadır.¹⁶²

Az gelişmiş ülkelerde bugün rastlanılan ikinci temel kategori siyasal sistem, bürokratik elitin hâkim olduğu siyasal sistemdir. Bu ülkelerde, geleneksel siyasal elit geniş ölçüde politika sahnesinden çekilmiştir. Eğer etkisi devam ediyorsa bu etki sınırlı bir etkidir. Belli modernleşme amaçları ortaya konmuş ve sorumlu mevkilerde bulunanların bir kısmı tarafından benimsenmiştir. Geniş halk yığınları ise genellikle bu amaçları benimsemekten uzaktır; hatta bu amaçları tamamen değişik biçimde yorumlayabilir. Siyasal katılma, beklenene gibi, son derece sınırlıdır. Ne çok partili ne de geniş ölçüde değişime yönelik ve siyasal hayata tamamen hâkim tek partili sisteme rastlanılır.

Bu siyasal güç boşluğunda, asker-sivil bürokrasi sivrilmiştir. Bu bürokrasi, bir taraftan modernleştirici tek partili otoriter (yahut totaliter) siyasal sistemlerde rastlanılan bürokrasilere oranla sınırlıda olsa toplumda modernleştirme işlevini yüklenen tek kurum olarak ortaya çıkar.¹⁶³ Fakat diğer yandan değişimle ortaya çıkacak yeni sosyal yapı ve ilişki kalıplarının kendi ayrıcalıklı durumlarını sınırlandırmasına karşı durmaktadır. Böylece, modernleşme modelinde askeri ve sivil bürokrasi çok önemli bir rol oynamakta, hem siyasal roller için kaynak fonksiyonunu görmekte hem de toplumda modernleşme ya da gelişme yönünde bir zorlama fonksiyonu yürütülmektedir.¹⁶⁴

Üçüncü kategori az gelişmiş ülkeler, Batı Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinin siyasal sistemlerini ülkelerinde uygulamaya çalışan ülkelerdir. Bu ülkelere batı demokrasilerinin bütün kurumlarıyla yerleşmiş olduğu söylenemez. Önemli olan husus bu ülkelerde siyasal iktidarı ele geçirmek için örgütlenmiş güçlerin, görece bir siyasal özgürlük içinde faaliyette bulunması ve siyasal iktidarın serbest seçimler sonrası el değiştirme olanağının bulunmasıdır.

Bu ülkeler belli bir oranda çoğulcu bir siyasal kültüre sahiptir. Siyasal kararları sınırlı da olsa konsensüse dayandırmak zorunluluğu vardır. Siyasal faaliyet, kısa süreli uzlaşmalara dayanılarak yürütülmektedir. Uzun

¹⁶² Heper, a.g.e., s. 126.

¹⁶³ Heper, a.g.e., s. 127.

¹⁶⁴ Şaylan, a.g.e., s. 41.

sürelî ve “Bilimsel-ussal plan ve programların” aksaksız yürütülmesi her zaman mümkün değildir. Belli bir sosyo-ekonomik farklılaşmaya erişilmiş bu ülkelerde, sosyal değişime belli toplumsal guruplar yahut sınıflar da katkıda bulunurlar.¹⁶⁵

Son kategori az gelişmiş ülkeler olarak, kabaca, sosyo-ekonomik kalkınmayı daha çabuk gerçekleştirebilmek ümidi ile daha “Kapalı siyasal sistemleri” benimsemeye çalışan ülkelerden söz edebiliriz. Bu ülkeler genellikle hâkim tek parti yahut tek parti siyasal sistem tipini tercih ederler. Bu ülkelerde, özellikle ikinci kategori ülkelerde, siyasal katılma sınırlandırılmıştır. Yine özellikle ikinci tip ülkelerde, sosyo-ekonomik kalkınmayı daha çabuk gerçekleştirebilmek için siyasal diyalog ve karşılıklı tavizlerden sakınılmaya çalışılır. Siyasal kararlar, katılığı bir ideolojiye kadar varabilen “İleri”, “Tutarlı” bir fikirler bütününe dayandırılmaya çalışılır.

Sosyalist gelişmiş ülkeler deneylerinden esinlenen bu tip ülkelerde karşılaşılan sorun, birinci aşamada bürokrasinin kontrol altına alınması, ikinci aşamada ise bürokrasiyi birazda aşırı iyimserlikle ifade edilen sosyo-ekonomik amaçları gerçekleştirebilecek bir verim düzeyine çıkartmaktadır. Gelişmiş ülkelerin olanaklarından ve teknolojik düzeyinden yoksun olan bu ülkelerde her iki problem de güç çözülür cinstendir. Belirttiğimiz eksiklikleri karşılayabilmek için bazı ülkelerde askeri bürokrasiden yararlanmak yoluna gidilmiştir.¹⁶⁶

2.5. HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN BÜROKRASİ – SİYASET İLİŞKİSİ

2.5.1. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi - Siyaset ilişkisi

Başkanlık sisteminde başkan halkın oyuyla seçilir ve yürütme gücünü elinde tutar. Yasama organı ve başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkânı yoktur. Genel seçimlerle belirlenen başkan, kendi

¹⁶⁵ Heper, a.g.e., s. 127.

¹⁶⁶ Heper, a.g.e., s. 129.

kabinesini ve ekibini kurar. Yürütme gücü başkanın şahsında toplanmıştır.¹⁶⁷ Ne başkan, ne de bakanları yasama organından direktif alma durumunda değildir. Başkan kendisine verilen yetki ve sorumluluğu gerektiği gibi yürütebilmek için güçlü bir organizasyona sahiptir.¹⁶⁸ Başkanın belirlediği kabinenin siyasa yapma yetkisi yoktur; bakanlar (veya denkları) başkanın dileklerine uygun davranmak zorundadır. Bakanların görevlendirilmelerinde veya görevden alınmalarında başkan yetkilidir başkan kendi kabinesi ve ekibini belirlerken kendi görüşlerini benimsemiş kişileri seçer.¹⁶⁹

Bu sistemin en büyük uygulayıcısı ABD'dir. Bu ülkede 1883'te başlatılan reform hareketlerine kadar kamu görevlerine girmede "Yağma" sistemi diye adlandırılan bir sistem uygulanmıştır. Bu sistemde, iktidara gelen siyasal parti devlet kadrolarına kendi memurlarını da getirmekteydi. Fakat bu sistemin birçok sakıncası ortaya çıktığı için uygulamadan kısmen vazgeçilmiştir.¹⁷⁰

Günümüzdeki uygulamada ise ABD'de iki tür kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sınıflandırılmış ya da sürekli görevler olup, bunlara liyakat ilkesi uygulanmaktadır. Bunlar tüm kamu görevlilerinin %90'ına yakın bir kısmını oluştururlar. Sınırlı ya da tam memur statüsünde olan bu kişilerin atamaları ve yükselmelerinde siyasi iktidar rol oynamamaktadır. İkinci tür kamu görevlileri ise sınıflandırma dışı tutulmuş olan istisnai görevler olup, siyaset saptamasında yardımcı olan ve genellikle siyasi güven pozisyonlarından oluşan ve dolayısıyla siyasal tercihlili atamaları konu olan kamu üst düzey yöneticileridir.¹⁷¹

Yasama organının iktidarı belirleme yetkisi yoktur. Bunun gibi başkanı görevden alma yetkisi de yoktur. Asli görevi olan yasama faaliyetlerinin yanında yürütmeyi denetlemeye yönelik atamaları onaylama, kamu kurumlarının faaliyetlerini denetleme vb. yetkilere de sahiptir. Başkanlık sisteminde yasama

¹⁶⁷ Esat Çam, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993, s. 105.

¹⁶⁸ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yay., Bursa, 2004, s. 92

¹⁶⁹ Muhittin Tataroğlu, "**Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C.13 S.1 2006, s. 102.

¹⁷⁰ Bülent Ardancı, Turgay Ergun, "**Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları**", A.İ.D., C.13, S.2 s. 5.

¹⁷¹ Rafet Çevikbaş, "**Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi**", Türk İdare Dergisi, Yıl 64, S. 392, 1992, s. 157.

organı ile başkanın yetkileri ve görevleri birbirinden ayrı olarak tespit edildiğinden bu sistemde daha belirgin bir güçler ayrımı gözlemlenmektedir.¹⁷²

Bürokrasi üzerinde kongre kontrolü öncelikle bürokratik kurumların halka karşı daha fazla sorumlu tutulması doğrultusunda şekillenmiştir. Yasama faaliyetleri, bütçeler, veto ve informel ilişkiler, bürokrasiyi halka ve halkın temsil ettiği kurum olan kongreye karşı sorumlu tutmak düşüncesiyle düzenlenmiştir. Kongre'nin kontrol yöntemlerinin tümü, siyasi hedeflere ulaşmak amacıyla bürokrasiyi maksimum derecede kullanmak yolunda düzenlenmiştir. İlginç olarak çoğu durumda da yasamaya karşı sorumluluğun sağlanması bürokrasinin teknik yeterliliğinden daha fazla önem taşımıştır.¹⁷³

Kongre'nin bürokrasi üzerindeki kontrolü üç anlama gelir: ilk olarak Kongre bürokrasiyi kendi uzantısı bir organ olarak görmektedir. Kongre'ye göre işin asıl sahibi kendisidir. Bürokrasi ise bu işleri yapan "Acente"dir. İkinci olarak bürokrasinin bir hata veya yanlış eylem yaptığından haberdar olduğunda müdahale etme hakkına sahiptir. Üçüncü olarak bürokrasinin içinde eylemlerini yaptığı yapısal koşulları kongre yasama faaliyetleriyle oluşturur ve devam ettirir.¹⁷⁴

Bürokratların siyasi faaliyetlere katılma konusunda büyük çapta sınırlayıcı kurallar getirilmiştir. Partiye üye olmak, seçim kampanyalarına katılmak, siyasi amaçlar için yardım toplamak, siyasal toplantılara aktif olarak katılmak ve belirli bir partiyi destekleyen beyanlar yayınlamak yasaklanmıştır.¹⁷⁵

2.5.2. Parlamenter Sistemde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Temsili demokrasilerde temel mekanizma halkın istemlerinin toplumsal fayda da gözetilerek yerine getirilmesi şeklinde çalışır. Seçmenler kendilerini temsil edecek kişileri seçerler ve bu temsilciler vasıtasıyla istek ve talepler kamu

¹⁷² Tataroğlu, **a.g.m.**, s. 102.

¹⁷³ Gülgün Tosun, Tanju Tosun, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s. 69.

¹⁷⁴ Tataroğlu, **a.g.m.**, s. 104.

¹⁷⁵ Çevikbaş, **a.g.e.**, s. 157-158.

politikaları ve yasal düzenlemeler haline gelir. İdare ile parlamento arasında düşünce farklılıkları varsa, demokrasi ile bürokrasi arasında bir çatışma çıkması kaçınılmazdır. Esasen bürokrasi doğası gereği iktidar gücüne nüfuz etme ve ele geçirme eğilimindedir.¹⁷⁶

Parlamente sistemlerde, bürokrasinin rolünü belirleyen en önemli politik faktörlerden birisi koalisyon hükümetleri ve bununla ilgili olarak o koalisyon içerisindeki parti sayısıdır. Koalisyon hükümetlerinde bürokrasiler, hükümet içerisindeki farklı partilerin taleplerini yerine getirirler. Koalisyon hükümetleri siyasi iktidarın yönetim kapasitesini zayıflatmaktadır. Koalisyondaki parti sayısı arttıkça bu zayıflık daha da artmaktadır. Bu tür hükümetler, tek partiden oluşan hükümete göre bürokrasiye daha fazla yetki ve özerklik vermektedirler.

Parlamente sistemlerde bürokrasinin etkinliği, siyasi iktidarın tek partiden oluşması veya uzun süreli ve istikrarlı koalisyonlarda azalmaktadır. Örneğin, siyasal iktidarın genellikle tek parti tarafından veya uzun süreli koalisyonlarca kullanıldığı Japonya ve Lüksemburg'da zayıf bir bürokrasi varken, siyasi iktidarın istikrarlı olmadığı Belçika, Finlandiya ve İtalya'da güçlü bürokrasilere rastlanmaktadır.¹⁷⁷

Parlamente sistemin uygulandığı gelişmiş ülkelerde genel olarak bürokrasi kapsamlı ve kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurum konumundadır. Bürokratlar, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek gruplarından oluşur. Bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır. Bürokrasi, siyasi kararların uygulayıcısıdır; siyasi iktidarın bir senteze ulaşması ve siyasal karar alternatifleri arasında bir tercih yapılması, siyasal iktidarın ilgili fikirlerini tamamlayıcı olması nedeniyle ikincil rol oynamaktadır.¹⁷⁸

Bu sistemlerde bürokrasi ile siyasi iktidar ilişkileri konusunda, genellikle liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmiş ya da en azından benimsenmeye başlanılmıştır. Bu ülkelerde, siyasi iktidarların müdahale edebileceği veya edemeyeceği bürokratik kadrolar belirlenmiştir. Siyasi iktidarın atama ve

¹⁷⁶ Tataroğlu, a.g.e., s. 99.

¹⁷⁷ Mehmet GÖKÜŞ, **Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir, 1999, s. 20.

¹⁷⁸ Metin Heper, a.g.e., s. 93-94.

yükselme konularında takdir yetkisi alanına giren veya siyasi bir nitelik göstermesi gereken bürokratik mevkilerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir.¹⁷⁹

Günümüzde parlamenter rejimlerde gözlenen gelişme, süreç içinde yürütmenin gittikçe daha fazla güçlenmesidir. Siyasi iktidarlar, yürütme işlemlerinin daha hızlı etkin ve verimli yapılması ihtiyacına uygun olarak parlamentolara karşı daha fazla siyasi güç elde etmektedirler. Bu şekilde daha hızlı ve etkin hükümet etme imkânı doğmaktadır. Parlamentoların yasama faaliyetleri bakımından inisiyatifleri zayıflamakta; yürütme organlarının ise düzenleme alanları genişlemektedir. Parlamentolar süreç içinde güçlerini yitirmekte ve onay makamı haline gelmektedir. Bu durum, yasama devletinden, idare devletine geçiş olarak da değerlendirilmektedir. Bu gelişim süreci parlamenter sistemlerin başkanlık sistemi karşısında belirgin ve ayırt edici özelliklerinin aşınmasını da ifade eder.¹⁸⁰

2.5.3. Tek Parti Sisteminde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

İster komünist, ister faşist, isterse üçüncü dünya ülkelerine özgü nitelikte olsun, tek parti sisteminde hâkim özellik, bürokrasinin her kademesinde partinin egemenliğidir. Tek parti sisteminin anlamı, partinin programını veya onu yönetenlerin güttüğü amaçlar ile devletin programı ve amaçlarının aynı olmasıdır. Bu sistemlerde siyasal güç tek partide toplanmıştır ve parti sisteme hâkimdir. Bürokrasi esas itibariyle partinin ekonomik ve siyasi kararlarını uygulamak için vardır.¹⁸¹

Tek parti sisteminde ekonomik ve siyasi kararların gerçekleştirilmesi, diğer bütün kararların üstünde tutulur. Bu yüksek gayelerin gerçekleşmesinde araç olan bürokrasi, hükümetin izlediği politika yönünden organize edilmek, yönetilmek ve harekete geçirilmek zorundadır. Kamu hayatının ekonomik, siyasi ve kültürel

¹⁷⁹ Çevikbaş, a.g.e., s. 171-172.

¹⁸⁰ Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", Liberal Düşünce, S.2, Y.1996, s. 57.

¹⁸¹ Bernard Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş*, Çev. İhsan Kurtbay, TODAİE Yayınları, Ankara, 1971, s. 265.

yönlerini içine alan farklı bütün bürokrasiler, merkezi bir şekilde idare edilen hiyerarşik tek bir yapı içine sokulmuştur. Hiçbir sosyal organizasyonun kurumsal özerkliği yoktur.¹⁸²

Bu sistemde atamalar tamamıyla partinin tekelindedir. Parti politik ve toplumsal davranışlarını beğenmediği bir elemanın adaylığını reddedebilir. Kamu görevlerine seçilmenin ön şartı, parti politikasına bağlı olmaktır. Bütün öteki nitelikler ikinci plana atılmıştır. Bunun yanında üst makamlara terfi, disiplin cezaları, işten el çektirmede parti kanalı ile yürütülür.¹⁸³

Tek parti sisteminde bürokrasi politize edilmiştir. Bürokrasinin parti tarafından politizasyonu iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi içten yapılan politizasyondur. İçten yapılan politizasyon, kamu hizmetine girmek ya da en azından sorumluluk mevkiine çıkabilmek için sadece bilgi ve teknik beceri yeterli değildir. Partinin kartına sahip olmak ve parti tarafından aday gösterilmek veya kabul edilmek gerekir. Bir diğeri ise dıştan yapılan politizasyondur. Dıştan yapılan politizasyonda, partinin milli, bölgesel ve mahalli kademelerinin yönetimin aynı kademelerine tekabül eden örgütleri üzerine haiz oldukları gözetim hakkının işletilmesi şeklindedir. Partinin şubeleri, bürokratları hatta parti üyesi olanları da dahil gözetim altında bulundurulur. Bu bürokratlar partinin ilgili birimlerine hesap vermek zorundadırlar.

İçten ve dıştan politizasyonun amacı her iki yönde de insan fikir ve bilgi mübadelesi suretiyle bürokrasinin partiye karşı tam bir itaatini sağlamaktır. Bu tür rejimlerde yönetimin siyasal güçle özdeşleşmesi tam ve kesindir. Yönetimin yansızlığı ve siyasetten soyutlanması tartışma konusu bile olmaz. Bu sistemde parti ve devletin bütün toplum üzerinde tam bir denetim mekanizması oluşturması nedeniyle, halkın sosyal beklenti ve taleplerini dikkate almayan bir bürokratik mekanizma oluşturulmuştur.¹⁸⁴

¹⁸² Göküş, **a.g.e.**, s. 22.

¹⁸³ Güven, **a.g.m.**, s. 59.

¹⁸⁴ Nevzat Döner, **“D.P. Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi”**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve sosyal Bilimler Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998, s. 58

III. BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BÜROKRASI SİYASET İLİŞKİSİ'NİN
GELİŞİM SÜRECİ

3.1. TÜRKİYE'DE TARİHSEL BOYUTUYLA BÜROKRASI

Türkiye Cumhuriyeti 600 yıllık Osmanlı imparatorluğunun bir ürünü olarak düşünülebilir. Eski düzene karşı bir tepki olarak kurulan Cumhuriyet, uzun yıllar imparatorluğunun birçok niteliğini yapısında taşımıştır. Toplumsal ve ekonomik yapının bazı unsurları, cumhuriyet döneminde de varlıklarını korumuş ve imparatorluk bu yollarla etkisini sürdürmüştür. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte siyasi rejimde bir değişiklik olmasına rağmen, bürokrasi olduğu gibi devralınmıştır. Bu nedenle Türk kamu bürokrasisinin niteliklerini ve bürokrasi-siyaset ilişkilerini daha iyi değerlendirebilmek için Osmanlı bürokrasisinden günümüze kadar olan süreci açıklayacağız.¹⁸⁵

3.1.1. Osmanlı'nın Son Dönem Kamu Bürokrasisi ve Cumhuriyete İntikal Eden Miras

Heper, Osmanlı imparatorluğunu “Tarihi bürokratik imparatorluk” olarak nitelmiştir. Bu tür imparatorluklarda genel olarak bürokrasinin, siyasal sistem içinde otonomi kazandığını ve bürokrasinin üst kademelerinin de, ülkenin kaderini tayin edecek siyasal mücadelenin odak noktası olduğunu belirtmiştir. Siyasal sistem içinde kazanılan hatta siyasal sisteme hakim olmaya varan bu otonomi sonucu bürokrasinin toplumdaki diğer gruplara olan duyarlılığının azaldığına, hatta tamamen ortadan kalktığına dikkat çekmiştir.¹⁸⁶ Bu özellikler Osmanlı İmparatorluğu'nun Batıya yönelmesiyle beraber ortaya çıkmış, son dönemlerinde ise en ileri seviyeye ulaşmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'ne bu özellik miras olarak kalmıştır.

Şerif Mardin ise Osmanlı toplumunu tek bir modelde kavramlaştırmanın mümkün olmadığını belirtmiştir. Fakat İmparatorluğun toplumsal yapısını en iyi

¹⁸⁵ Ahmet Atilla Uğur, “Politik Süreç Bürokrasi ve Kamu Açıkları İlişkisi, (Türkiye Örneği 1983-1999)”, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2000, s. 76-77.

¹⁸⁶ Metin Heper, “Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü”, A.İ.D., C.6, S.2, 1973, s. 32.

anlatan şemanın da Weber'in patrimonyal bürokrasi adı verilen topluluk türü olduğunu ileri sürmüştür.¹⁸⁷ Patrimonyal yönetimlerde, hükümdar, otoritesini, ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir feodal sınıf yoluyla değil geleceklere kendilerine (padişaha) bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Bu sınıf Osmanlı İmparatorluğunda askeri ve sivil memurlar olarak iki gruptan oluşmuştur. Buna din adamlarını da eklemek mümkündür.¹⁸⁸ Yükselme döneminde bu grubun içinde birinci planda askeri bürokrasi, ikinci planda da sivil bürokrasi olmuştur.¹⁸⁹

Osmanlı İmparatorluğu'nun siyasal sistemini oluşturan kurumların ilk tasnifi Lybye tarafından yapılmış ve diğer sosyal bilimciler tarafından da benimsenmiştir. Lybye, siyasal kurumları, yürütme-yönetim kurumu (icrai- idari) ve İslami kurum olarak ayrıma tabi tutmuştur. Yürütme ve yönetim kurumu, padişah ve saray erkanı ile askeri ve sivil bürokrasiden, İslami kurum ise dini bürokrasiden oluşmuştur. Askeri ve sivil bürokrasiler "Yürütme" dini bürokrasiler ise daha çok "Yargı" işlevini üstlenmişlerdir.¹⁹⁰

Modern bağlamda Türkiye'de bürokrasi ve bürokratların ortaya çıkışı 19. yüzyılın başlarında Sultan II. Mahmut dönemine kadar gider. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın II. Mahmut tarafından kaldırılmasının başarılması ve yerine Avrupa tipi bir ordu kurulması modernleşmenin ilk önemli adımlarındandır. II. Mahmut, yönetimi merkezileştirerek beklide ilk kez bakanlık ve hükümet birimlerini kurmuş ve sadrazam olarak isimlendirilen ve bugünkü başbakana benzeyen bakanların atamasını yapmıştır. Bu yolla dışişleri, maliye ve içişleri bakanlıkları kurulmuştur.¹⁹¹ Taşra teşkilatında Valiler birer devlet memuru haline getirilmiş, her bakımdan adım adım modern, merkezi devlet teşkilatı oluşturulmaya

¹⁸⁷ Şerif Mardin, "Yenileşme Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk", Türkiye'de Toplum ve Siyaset Makaleler 1, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul-1995, s. 208.

¹⁸⁸ Mardin, **a.g.m.**, s. 209.

¹⁸⁹ Heper, **Bürokrasi, a.g.e.**, s. 209.

¹⁹⁰ Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1974, s. 28.

¹⁹¹ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 94

çalışılmıştır. Yeni idari sistemin en belirgin özelliği, rasyonel sistematizasyon çabaları içine girilmesi ve profesyonel sivil bürokrasinin oluşmasıdır.¹⁹²

Bu dönemde devlet memurları olarak çalışmaya başlayan kişiler ilk profesyonel kamu görevlileri olmuşlardır. Bunlar yeniden yapılandırılan bakanlık ve yönetim birimlerinde çalışmaya başlamışlardır. Ayrıca ilk kez padişahın keyfi ve kişisel tasarruflarına karşı korunma altına alınmaları amaçlanmıştır. Bu yeni ortaya çıkan yönetici seçkinlerin başlıca özelliklerinden bir tanesi, bunların ya Avrupa’da eğitim görmeleri ya da dış işleri için Avrupa’ya gönderilmiş kişiler olmalarıydı.¹⁹³ Bu dönemde yönetici ve devlet memuru yetiştirmek üzere 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye (bugünkü Siyasal Bilgiler Fakültesi) açılmıştır.¹⁹⁴ Tanzimat dönemi ve sonrasında memur olmak genelde her Osmanlı aydınının ideali olmuştur. Bunun sebebi Osmanlı toplumunda memurların “En faal ve münevver” bir unsur olarak yapı içerisinde önemli bir yere sahip olmalarıdır.¹⁹⁵

Tanzimat dönemi boyunca yönetimde yer alan reformcu bürokratlar, otokrasiyi sınırlandırma sorunu üzerinde durmuşlardır. Otokrasiyi sınırlandırma konusundaki temel girişimler Tanzimat döneminin başında yapılmıştır. Reformcu bürokratlar, 1839 ve 1859 Nizamnameleriyle Sultanı olabildiğine sınırlandırmayı amaçlamışlardır. Bu dönemde hükümdar karşısında güvenceye kavuşan bürokrasi, bundan sonra devlet yetkilerini yavaş yavaş hükümdardan kendi eline aktarma çabası içine girecektir. Çünkü bu dönemdeki sivil-asker bürokratların amacı “topluma hâkim” olmaktı. Dolayısıyla, bu dönem yüksek mülkiye memurları, saray denetiminden uzakta yenilikçi, yasalar ve politikalarla imparatorluk sistemini yeniden kurtarmaya çabalamışlardır. Bu dönemde mülkiye memurlarının sayısı on binleri aşmıştır. Çünkü bu dönemde sivil bürokrasi, birçok yeni ve önemli işlev üstlenmiştir. Artık yalnız merkez dairelerindeki kâtiplerden oluşmayan mülkiye, taşra yönetimi, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi alanlarda modern bir sivil bürokrasiden beklenen işlevlerin çoğundan sorumlu hale gelmiştir. Yine bu dönemde reformlar Sultanı

¹⁹² Hüseyin Özdemir, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2001, s.139.

¹⁹³ Çevik, **a.g.e.**, s. 94-95.

¹⁹⁴ Ergun, Polatoğlu, **a.g.e.**, s. 75.

¹⁹⁵ Heper, Metin, **Bürokrasi**, **a.g.m.**, s. 295.

yönlendiren ve onun denetiminden kaçan batılılaşma yanlısı bürokratların işiydi. 1839'dan 1876'ya kadar süren Tanzimat dönemi boyunca etkin olan sivil bürokratlar, 20. yüzyılda da yönetimde etkilerini sürdürmüştür.¹⁹⁶

Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nin bürokratik yapı ve geleneği cumhuriyete miras kalmıştır. II. Meşrutiyet olan bürokrasinin tekrar iktidarı ele geçirmesidir. Siyasi cemiyet olarak gittikçe yüklenen bürokrasi örgütlenerek iktidarı Abdülhamit'ten geri almıştır. Bu kez karşımıza İttihat ve Terakki isimli siyasi bir cemiyet çıkmakla birlikte bu örgütün üyeleri bürokratlardan oluşmaktadır.¹⁹⁷

Osmanlı Türk devletinde bürokrasinin tutum ve davranışları geniş ölçüde siyasal normların etkisi altında kalmıştır ve durum bürokratik verimden çok bürokratik (ve siyasal) etkinliğin ön plana alınmasına sebep olmuştur.¹⁹⁸

19. Yüzyıl sonunda İttihat ve Terakki ile birlikte askeri bürokrasi siyaset sahnesinde etkili bir unsur olarak yer aldı. Bürokrasi, İttihat ve Terakki Partisi ile birlikte siyasallaştığı, teknik uzmanlık yerine siyasi yakınlık faktörünün öne çıktığı bir görünüm sergilemektedir. Bu dönemde gerek sivil, gerekse askeri kesimi yönünden oluşan bürokrasinin her iki kanadı da bir noktada birleşmektedir. Topluma hakim olmak. Tanzimat'tan itibaren de bürokrasi bunun için çaba harcamaktadır. Nitekim I. ve II. Meşrutiyet yılları bu uğraşın olayları ile doludur. Bunu için bürokrasinin modernize edilmesi ve güçlendirilmesi gerekiyordu. Bu anlayış Cumhuriyet dönemi bürokrasinin de temelleri olmuştur. Çünkü yönetici elitlerine uygun gerekli ve operasyonel görünen iddialı bir programla ortaya çıkmış olması, bürokrasiyi bir bütün olarak ülke sorunları açısından çok etkili kılmıştır. Bu açıdan bürokrasinin işlevi sadece idari değil, aynı zamanda siyasi nitelikte taşımaktadır.

3.1.2. Tek Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkileri

¹⁹⁶ Selçuk Yalçındağ, “Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, AİD, C.3. S.2, s.47

¹⁹⁷ Muhittin Tataroğlu, “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü”, Yeni Türkiye Dergisi, Y.4, S.4, Eylül-Aralık, 1998, s.3594

¹⁹⁸ Heper, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasi Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, a.g.m., s. 33.

Türkiye'nin siyasal ve idari sistemi, kendinden önceki sistemden anayasal, ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeleri miras olarak alıp geliştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu gelişme işgalci güçlere karşı bağımsızlık savaşının verildiği bir ortamda gerçekleştirilmiştir.

Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde sadece yönetim sisteminin biçimsel yönlerini miras olarak almamıştır. Bunların yanında, merkeziyetçilik gibi kamu yönetimine bazı temel gelenekler, Osmanlı bürokrasisinin oluşturduğu olumlu olumsuz tutumlar değerler ve davranışları da miras olarak almıştır.¹⁹⁹

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni siyasal kadro Atatürk ve arkadaşlarının teşkil edildiği küçük bir çekirdek grubun büyüyerek gelişmesinden ortaya çıkmıştır. Ancak bu grup, siyasal sistemin tamamı göz önüne alındığında oldukça küçüktür. Askeri özellikle de sivil ve dini bürokrasinin büyük bir bölümü Cumhuriyet ilkelerine yabancı hatta karşı olmuştur. Bu nedenle yeni siyasal ve kültürel amaçları gerçekleştirmek için, Cumhuriyetin temel ilkelerini benimsemiş yeni bir bürokratik yapıya ihtiyaç duyulmuştur.²⁰⁰ Cumhuriyetin ilk yıllarında böyle bir bürokratik yapı oluşturmak için yoğun bir çalışma sergilenmiştir. Çünkü Cumhuriyet devrimlerinin ancak Cumhuriyet ilkelerine bağlı bürokratik kadrolarla gerçekleştirilebileceği inancı hakimdi.²⁰¹

Bu bakımdan Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin iki temel misyonu bulunmaktaydı. Birincisi reformları geliştirerek devam ettirmek yerleştirmek; ikincisi ise, ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktır. Reformları halka benimsetmekte temel misyon kamu bürokrasisine verildi. Bu konuda Cumhuriyet Halk Fırkasından (CHF) yararlandı.²⁰²

CHF parti yönetiminin bu dönemdeki (1920'ler) en belirgin parti politikası parti içinde demokrasiye izin vermemek ve parti örgütünü merkezden atananlarca (mutemetlerce) yönetmek ve denetlemektir. 1930'larda ise, uluslararası

¹⁹⁹ Yalçındağ, **a.g.m.**, s. 55.

²⁰⁰ Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği, a.g.e.**, s. 101.

²⁰¹ Şaylan, **a.g.e.**, s. 74.

²⁰² Çetin Yetkin, **Türkiye'de Askeri Darbeler ve Amerika**, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1995, s. 79.

konjonktürün elverişli bir ortam yaratmasının da etkisiyle 1930 yılının sonundan itibaren başlayan yeniden yapılanma çalışmaları giderek bir tek partili rejimin inşasına yönelmiştir. 1930'ların ikinci yarısında da devam eden bu süreç tek parti sistemini gerek meşru gösterici gerekse koruyucu bir özelliğe sahipti.²⁰³ 1935 yılında “parti” adını alan söz konusu fırka toplumca “bürokrasinin partisi” olarak da nitelendirildi.²⁰⁴ Tek partili dönemde ordunun “siyaseti yönlendiren” bir güç olduğu söylenemez. Gerek Atatürk, gerek İnönü dönemlerine ordu siyasi kararların alınmasında söz sahibi olmamıştır. Siyasi kararlar kabaca “bir devletin genel siyasasını en üst düzeyde belirleyen kararlar” şeklinde tanımlanacak olursa, bu tanımın çerçevesinde ordunun siyasi açıdan ülke yönetiminde ağırlığının bulunmadığı ileri sürülebilir.²⁰⁵ Tek parti düzeni, ordunun “koruması” altındadır ama “denetiminde” değildir.²⁰⁶

3.1.3. Demokrat Parti Dönemi

1946 yılında siyasi sistemde önemli bir değişme yaşanmıştır. Siyasi sistem kendisini halkın katılımına açmış ve 1946 yılında Demokrat Parti'nin kurulması ile birlikte Türkiye resmen çok partili siyasi hayata geçmiştir. Demokrat Parti'nin kurulması bir bakıma “merkez”in, “kenar”ın siyasete katılmasına izin vermesi demektir. Politikada çok partili siyasi hayat başlayınca modernleştirici bürokratik elitin gücü kısmen azalmıştır.

1946 erken genel seçimlerinde, tek dereceli sisteme dönmüş, fakat iktidar baskısı sonucu milli iradenin tam teşekkül etmesi gerçekleşmemiştir. Muhalefet (DP), 1946-1950 arasında yapılan hiçbir ara seçime girmemiştir. Ancak 1950 genel seçimleri yeni Seçim Kanunu ile tek dereceli, çoğunluk esasına dayanan ve idari kontrolden adli kontrole devredilen seçim teminatı ile gerçekleşmiştir.

²⁰³ Mehmet Arı, “1980 Sonrası Siyasal Katılım, Türk Siyasal Süresince Anap ve Anap Seçmen Profili”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1993, s. 35-36

²⁰⁴ Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, s. 137.

²⁰⁵ Yetkin, **a.g.e.**, s. 79.

²⁰⁶ Ağah Sabri Atay, “Çok Partili Dönemde Türkiye’de Ordunun Siyasal Rolü ve Devlet Yapısı İçindeki Yeri”, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998, s. 70.

Neticede DP'nin ezici bir üstünlüğü ile noktalanmıştır. Ayrıca 1950 seçimlerinde ortaya çıkan bir gerçek de CHP'nin aldığı oylara göre Meclis'te tam temsil edilememesidir. Bunun sebebi uygulanmış olan çoğunluk esasından kaynaklanmış ve nispi temsil usulüne DP iktidarında geçilmiştir.²⁰⁷

1946'da ilk çok partili ve açık oy-gizli sayımın olduğu seçimde CHP çoğunluk oyu alarak iktidarını devam ettirmiştir. İkinci demokratik çok partili ve bu kez gizli oy açık sayım ilkesinin uygulandığı seçimlerin yapıldığı 1950'de Demokrat Parti (DP) Mecliste büyük çoğunluğu elde ederek seçimi kazanmıştır. DP seçimde katı devletçilikten ziyade daha liberal bir ekonomik ve sosyal sistem önermiştir.²⁰⁸

Demokrat Parti 1950'deki seçimlerden önce program çalışmaları esnasında bürokrasiyi karşısına almamaya dikkat etmiştir. DP eleştirilerini, bürokrasi yerine CHP üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bürokrasiye, geçmişte yapmış olduğu işlerden dolayı soruşturmaya tabi tutulmayacağı konusunda güvence verilmiştir. Bu dönemde bürokrasinin tarafsızlığı sağlanmadan seçim kazanmak zordu.²⁰⁹ Türkiye 1950'den önce memur kökenli elit tarafından yönetilmiştir. Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi, Tek parti döneminde ülkeyi yöneten kentli elitin iktidardan düşmesi sonucunu doğurmuştur. Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte Bürokrasinin toplum üzerindeki gücü ve baskısı görece olarak azalmaya başlamıştır.

1950–1960 dönemi, bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olarak tarihe geçmiştir. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler öne çıkmış, bürokrasi ikinci plana itilmiş ve birer “kamusal hizmet aracı” olarak görülmeye başlanmıştır.²¹⁰

Genel olarak kabul edilen görüşe göre çok partili siyasal sisteme geçilmesi ile birlikte bürokrasinin elinde bulunan iktidar monopolü yıkılmış, siyasal iktidar iş adamları, yerel toprak sahipleri ve onların temsilcileri olan yerel profesyonellerden kurulu siyasal partinin eline geçmiştir. Bu dönemin başından

²⁰⁷ Şahin, Ali, “**Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi**”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1998, s. 157.

²⁰⁸ Çevik, a.g.e., s. 96.

²⁰⁹ Davut Dursun, Hamza Al, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 154.

²¹⁰ Eryılmaz, a.g.e., s. 144.

hatta 1946'dan itibaren bürokrasi ile aynı sepete konulan CHP kronik seçim kaybetme dönemine girmiştir.²¹¹

1950 yılından sonra bürokrasinin durumunda gerek maddi olanaklar yönünden, gerek toplumsal statü bakımından bir düşüş görülmektedir. Bürokrasi yönünden en önemli değişim hiç kuşkusuz, ona Türk toplumuna özgü ayrıcalıklı durumunu sağlayan siyasi iktidar monopolünün elden çıkmış olmasıdır. 1950-1960 yılları arasında meclisteki bürokrat sayısı da hızla azalmış, buna karşılık serbest meslek mensuplarının artış göstermiştir. Meclisteki bürokratların oranı 7. dönem mecliste %21 ve 8. dönem mecliste ise %23 olmuştur. Buna karşılık serbest meslek mensuplarının oranı aynı dönemler itibariyle sırasıyla %46 ve %41 olmuştur. Bürokrasinin iktidar monopolünü elden kaçırmamasının sonuçlarından biriside yüksek siyasi karar pozisyonlarını işgal eden bürokratların sayılarının hızla azalması olmuştur.²¹²

Çok partili siyasi hayat, hiyerarşik otoriteyi gevşetmiştir. İktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasında arabulucu rolünde etkili olmuş ve seçkinci bürokratlar üzerinde baskı kurmakta belirli ölçüde başarı sağlamışlardır. 1950 seçimleri ile birlikte bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı düşmüş, onun yerine profesyonellerin (avukat, doktor ve mühendis gibi) ve iş adamlarının oranında artış olmuştur. CHP parti olarak bürokratlara dayanırken, DP profesyonellere, iş adamlarına ve kırsal kesime dayalı bir politika yürütmüştür.²¹³

Bu dönemde siyasi sistemde iktidarın değişmesi ve farklı siyasi-ekonomik programların uygulanması, şüphesiz bürokrasiyi de etkilemiştir. Yeni iktidarın yönetici kadrosu ve programı ile bürokratların değer yargıları, siyaset ve yönetim arasında benzerlik yoksa ve ayrıca siyasi liderler kendi rollerini genişletmek istiyorlarsa bürokrasinin gücü bu noktada kırılmaya başlar. 1950'den önce halk bürokrasi ile iktidar partisi (CHP) arasında bir farklılık görmüyordu. Demokrat parti bürokrasiyi önceki iktidarın bir ortağı olarak gördüğünden onun gücünü kırmak için çalışmıştır. Liberal ekonomi politikaları, özel sektörün gelişmesine yönelik olduğu için, bürokrasi siyasi iktidarın emrinde teknik yeteneğini ona

²¹¹ Yalçındağ, **a.g.m.**, s.56

²¹² Şaylan, **a.g.e.**, s. 84.

²¹³ Dursun ve Al, **a.g.e.**, s. 161.

sunmakla yükümlü bir hizmet aracı olarak görülmek isteniyordu. Bununla birlikte bürokrasi, salt hizmet aracı statüsüne indirgenememiştir.²¹⁴ Siyasi iktidarın politika anlayışının değişmesi ile birlikte, bürokratlar yeni çevre şartlarına uyum sağlamaya çalışmış ve kendilerini bu yeni şartlara göre değiştirmeye çalışmışlardır. Fakat bu kolay olmamıştır. Çünkü bürokrasinin yönetim, siyaset ve dolayısıyla kamu yararı anlayışı ile DP'nin kamu yararı görüşü arasında farklılıklar vardır. Bu farklılıklar sonucu önceki konumunu terk etmek istemeyen bürokrasi ile siyasi iktidar arasında bir mücadele yaşanmıştır. DP, yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı olmuş, buna karşılık idari elitin görüşlerine fazla önem vermemiştir. Bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa ekonomisine dayalı politikalarına ve Atatürk devrimleri konusundaki esnek tutumuna karşı tepki göstermiştir.²¹⁵

Ayrıca bürokratlar siyasi iktidara karşı kamu yararını korumayı kendilerine görev saymışlar; siyasi iktidarın ekonomi politikaları başta olmak üzere Atatürk ilkeleri ve laiklik konusundaki politikalarından rahatsızlık duymuşlardır. Bu sebeple öncelikli olarak tehlikede gördükleri Cumhuriyetin temel ilkelerini ve Atatürk reformlarını DP iktidarına karşı korumayı en önemli temel hedef olarak benimsemişlerdi.²¹⁶ Bu dönemde yukarıda ifade edilen gelişmeler ve oluşan farklılıklar sonucu Demokrat Parti ile bürokrasi bir güç yarışı içine girmiştir. Türk tarihinde ilk defa seçimle işbaşına gelmiş bir parti bürokrasinin geleneksel egemenliğini sona erdirmek istemiştir. 1954'te çıkan 6435 sayılı "Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun" ile hükümet askerler ve yargıçlar dışında bütün devlet memurlarını gerekli gördüğü anda bakanlık emrine alınabilmekteydi. Bakanlık emrine alınan memur 6 ay içinde yeni bir işe tayin edilmemişse hizmet süresi ne olursa olsun emekli ediliyordu. Aslında, hükümete yetersiz memurların istifaya zorlama gerekçesiyle verilmiş bu yekti sayesinde DP hükümetleri, Tek Parti

²¹⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 145.

²¹⁵ Dursun, Al, **a.g.e.**, s. 161.

²¹⁶ Şahin, **a.g.e.**, s. 43.

devrinin egemen bürokrasisini iyice kendine bağımlı hale getirmiş, bürokrasinin siyasi iktidar karşısındaki otonomisini geniş ölçüde azaltmıştır.²¹⁷

3.1.4. 1960-1980 Arası Dönem

Demokrat Parti, 1960 askeri darbesi ile iktidardan indirilmiştir. Menderes Hükümeti'ni deviren 1960 askeri müdahalesi, asker, sivil ve resmi seçkinlerin, Türk toplumundaki iktidar, statü ve itibarlarının gerileyişine bir tepki olarak değerlendirilebilir.²¹⁸

Asker ve sivil bürokratlar ile aydınlar, Demokrat Parti iktidarına birlikte muhalefet etmiştir. 1950-1960 yılları arasında yaşanan bürokrasi-siyasi iktidar mücadelesinde bürokrasi yenik çıkmıştır. Bir yandan yetkileri ve gücü azalan ve dolayısıyla itibar kaybeden, diğer yandan da mali sıkıntıya düşen bürokrasi eski günlerinin özlemi içerisinde 27 Mayıs 1960 askeri darbesine sempati ile bakmıştır.²¹⁹ Parti merkezli siyasetin gücünü frenlemek için 1961 Anayasası, bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırdı. 1961 Anayasasını yapan otorite Millet Meclisini ve dolayısıyla ulusal egemenliği başka kurumlarla paylaşarak dengelemek suretiyle DP'nin sahip olduğu türden bir iktidar tekelinin oluşmasını engellemek amacını taşımaktaydı. 1961 anayasası, Millet Meclisini, egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkarmış ve egemenliğin kullanımını “yetkili organlar” a vermiştir. Bu yetkili organlar içinde, Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, Milli Güvenlik Kurulu ve Sivil Bürokrasi' de bulunmaktadır. 1961 Anayasası, bir yandan siyasi özgürlükler konusunda “demokratik” bir görüntü verirken, öte yandan temsili kurumların etkinliğini önemli ölçüde sınırlamıştır. 1961 Anayasası, sivil bürokrasiyi siyasal iktidara karşı güçlendirmiştir.²²⁰

²¹⁷ Tutum, Cahit, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 94.

²¹⁸ Ergun Özbudun, Levent Köker, **Türkiye’de Demokratik ve Siyasal Kültür**, Kültür Yayınları, Ankara, 1995, s. 18.

²¹⁹ Dursun, Al, **a.g.e.**, s. 162.

²²⁰ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 147.

1961 yılından sonra ortaya çıkan diğer önemli bir gelişme de askeri bürokrasinin güçlenmesi oldu. 1961 Anayasası, askeri bürokrasinin Milli Güvenlik Kurulu vasıtasıyla devlet yönetiminde etkili ve özerk bir konuma yükselmesini sağladı. Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlikle ilgili konularda gerekli kararların alınması ve koordinasyonunu sağlanmasında temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirmekle yetkili ve görevli bir organ olarak 1961 Anayasası ile siyasi hayatımıza girdi. MGK, kuruluşundan itibaren temel devlet siyasetinin oluşturduğu gerçek iktidar merkezi gibi işlev yürüterek bazı durumlarda da kabinenin üzerinde bir nitelik kazandı. 27 Mayıs askeri darbesi sonrasında yapılan yasal düzenlemeler, askeri ve sivil yönetim alanlarını birbirinden ayırdı ve idarenin bütünlüğünü bozdu. Bir yandan sivil idare düzeni, diğer yandan da askeri idare rejimi olmak üzere, her biri kendi kendine yeten, birbirinden bağımsız iki farklı bürokrasi düzeni doğdu. Ayrıca askeri bürokrasi, maaş ve sosyal imkanlar bakımından sivil bürokrasiden farklı ve ayrıcalıklı bir statü kazandı. Bilindiği gibi Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun (OYAK) kurulması, bu dönemde gerçekleşti.²²¹

1960 sonrası dönemde bürokrasini gücünde göreceli bir artış görülmüştür. Fakat 1960 darbesinin ardından kabul edilen 1961 Anayasası ile bürokrasinin siyasal iktidar karşısındaki konumunun güçlendirilmesine, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde sesini duyurabilmesine yardımcı olacak önemli yenilikler getirmesine rağmen, bunlar bürokrasinin tek parti dönemindeki o üstün konumuna dönmesine yetmemiştir. 1960'da iktidara gelen bürokrasi 1965'te iktidarı tekrar burjuvaziye kaptırmıştır.²²²

1970'lerde toplumsal sistemde sosyo-ekonomik grupların (işçi sınıfı ve burjuvazi) ağırlıklarını ortaya koydukları dönem olmuş ve bunun sarsıntıları yaşanmıştır. 1970'li yıllarda başlayan siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri dönemleriyle bürokrasi içinde hizipleşme ve siyasallaşma belirtileri gözlenmiştir. Bu durum ordu içinde geçerlidir.²²³

²²¹ Eryılmaz, a.g.e., s. 163.

²²² Eryılmaz, a.g.e., s. 222.

²²³ Özbudun, Köker, a.g.e., s. 26.

12 Mart 1971 Muhtırası ve bunu izleyen yılda (1972) Anayasa’da yapılan önemli değişikler, bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde yeni bir evreyi başlatmıştır. 1970’den önce öğrenci ve işçi olayları sebebiyle artan sosyal ve siyasi tansiyonun sebeplerinden biri olarak 1961 Anayasası gösterilmekteydi. 12 Mart askeri müdahalesi ile birlikte Anayasa’da yapılan değişikler yürütme organını güçlendirmiş, kamu hürriyetlerini daraltmış ve bürokrasinin özerkliğini kaldırmıştır. 1971–1979 yılları arasında on iki hükümet değişikliği olmuştur. Bu değişiklikler “ara rejim”, “koalisyon”, duyarlı denge” ve “azınlık” hükümetleri gibi türlü hükümet biçimleri şeklinde iktidara gelmişlerdir. Bu dönemdeki iktidarlar, kamu personeline ilişkin olarak “yeterlilik sitemi” ilkeleri yerine “siyasal yağma” ve “ganimet sistemi”ni tercih ederek kendi yandaşlarına bürokratik kadrolarda yer bulmuşlardır.²²⁴ 1973 ve devamında koalisyon hükümetleri döneminde, koalisyonu oluşturan partiler kendi taraftarlarını bürokrasiye yerleştirerek bürokrasinin büyük oranda politize olmasını sağlamışlardır. İktidarların bu yaklaşımları bürokrasinin üst ve orta basamaklarındaki yöneticilerin ortalama değişme hızının artmasına yol açmıştır. Yetenekli ve liyakatli yönetici yerine, partili yönetici tipi hakim kılınmaya başlanmıştır. Dönemin iktidarları, bürokrasiye kendine yakın olanları atamak suretiyle onu denetim altında tutmaya çalışmışlardır.²²⁵

Bu dönemde iktidara gelen partiler devleti ele geçirme çabalarına kendi ideolojik taraftarlarını da ortak ederek devam etmişlerdir. 1973-1980 yılları arasındaki koalisyon hükümetlerinde hükümet ortaklarının her biri sınırsız himayecilik ve kayırma politikalarını benimsemiştir. Türkiye’nin siyasal hayatında daha önce hiç rastlamadığı ölçüde bürokratlar yerlerinden yurtlarından edilmişlerdir. Koalisyonları oluşturan siyasal partiler, sivil bürokrasinin üst düzeylerine kendi adamlarını atama ile yetinmemiş; bürokrasinin alt kademelerinde de benzer davranışı sergilemişlerdir. Buna ek olarak, binlerce yeni sivil bürokrasi kadrosu yaratılmıştır. Her bakanlık, sanki belli bir siyasal parti tarafından mülk edinilmiş gibi bütünüyle o partinin tasarruflarına bırakılmıştır.

²²⁴ Refik Çulpan, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, A.İ.D., C. 13, S. 2, Haziran, 1980, s. 39

²²⁵ Mehmet Göküş, “1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S. 12, 2010, s. 220

Bütün bu gelişmeler bürokrasinin aşırı siyasallaşmasıyla sonuçlanmış, böylece bürokrasinin eski ideolojik homojenliğini kaybederek siyasal hayatı kendi tercihleri doğrultusunda etkileme güçleri iyice zayıflamıştır.²²⁶

3.1.5. 1980 Sonrası Dönem

1970’li yıllar güçsüz bırakılmış siyasi iktidarın hüküm sürdüğü bir dönemdir. 1970 ve 80 arasında on iki hükümet kurulmuş, hükümetlerin ortalama görev süreleri bir yıl bile olmamıştır. Bürokrasinin yarattığı güçsüz siyasi iktidar modeli sonucun da ülke anarşi ve karmaşa içine düşmüştür. Bu dönemde siyasiler bazen yakınmakla birlikte bürokrasiye karşı tavır takınmaktan çekinmişlerdir. 12 Eylül müdahalesinin ardından, önceki dönemle ilgili yapılan eleştirilerde, siyasi parti ve şahıslar yanında, siyasi iktidarın güçsüzlüğü de yer almıştır. 12 Eylül lideri, siyasi iktidarın güçlendirilmesi gerektiğinden ve bu yönde düzenlemeler yapılacağından bahsetmiştir. Bu tür konuşmalar, 1970’li yıllarda ki olumsuzluklara bürokrasinin siyasi iktidarlara güçsüz bırakmasının neden olduğunun itirafı anlamındadır. 12 Eylül dönemi 1983 seçimlerine kadar devam etti. Bürokratik aksaklıklar ve olumsuzlukların düzeltilmesi de hedefler dahilindeydi.

12 Eylül 1980 tarihinde başlayan askeri ihtilal dönemi üç yıl sürmüş ve Türkiye tekrar 1983 seçimleriyle demokratik düzeni oluşturma yoluna gitmiştir. Bu dönemden sonra günümüze kadar Türk bürokrasisinin kendi başına artık ne kamu yönetiminde ne de kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında hiçbir önemli rolleri kalmamıştır. Çünkü 1983’den sonra bürokratlar buldukları makamı koruyabilmek ve daha fazla orada kalabilmek için ya kendi çıkarları amacıyla ya da gelecek beklentisiyle siyasilere yakın durmaya başlamışlardır. Böylece son dönemde bürokratlar ikincil konumu kabul eder hale gelmişlerdir.²²⁷

²²⁶ Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği, a.g.e.**, s. 199.

²²⁷ Çevik, **a.g.e.**, s. 99.

1983 seçimlerinin ardından demokratik yaşama dönüldüğünde güçlendirilmiş yürütme ve mecliste tek başına iktidarı elde eden Anavatan Partisi ile birlikte daha önceki dönemlere göre siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. Bu durumun en önemli iki etkeni 1982 Anayasasının yürütmeyi daha fazla güçlendirmesi ve partinin tek başına parlamentoda çoğunluğu sağlayacak kadar oy almasıdır. 1980’li yıllarda Anavatan iktidarı boyunca parlamento siyasi iktidarla uyum içinde çalışmış; bu süreçte yürütme ve yasama çatışması yaşanmamıştır. Parlamantonun çoğunluğunun desteğinde Anavatan Partisi güçlü bir iktidar sürerek bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda hizmet etmeye sevk etmiştir. Bu iktidar döneminde bürokrasinin gücünü azaltıcı düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiş; bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılmış, özelleştirme faaliyetleri başlamış, önemli bürokratik kurumların başlarına partinin ilkelerini benimsemiş bürokratlar getirilmiştir.

1980’li yılların başı, bütün dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulanmaya konulduğu bir dönemin de başlangıcı olmuştur. Ülkemizde ilk defa bir siyasi parti (ANAP), “özelleştirme” politikası ile birlikte, “bürokrasi ile mücadele” konusunu programının temel hedefleri arasına yerleştirmiştir. ANAP programını 1983 yılında tek başına iktidara gelerek uygulamaya aktarma olanağı elde etmiştir. ANAP hükümeti, bürokrasi kavramını daha çok, “kırtasiyecilik” olarak yorumlamış ve icraatını bu yönde gerçekleştirmiştir. Bu sebeple bürokrasi ile mücadele nüfus, pasaport, ehliyet gibi belgelerin alınmasında uygulanan belge ve işlemlerin azaltılması ve basitleştirilmesi biçiminde yürütülmüştür. Bürokrasi konusu, bir “yönetim sistemi” ya da “memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği” şeklinde düşünülmediği için kurumsal-yapısal içerikli reformlara gidilmemiştir. Bürokrasi bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirilmiştir. Bilgisayar, fax cihazı, araç telefonu ve fotokopi makinesi gibi bürokrasinin araçsal yönüne yapılan yatırımlar artmasına rağmen, bürokrasi zihniyeti aynı kalmıştır. Kamu bürokrasisinin temel sorunları olan, merkeziyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma, kayırma, rüşvet, yolsuzluk

ve en önemlisi aracilar vasitasıyla işlemlerin yürütülmesi gibi olumsuzluklar ciddiyetini korumuştur.²²⁸

Üst düzey kamu görevliliği, hep siyasi makamlar olagelmıştır. İyi bir bürokrat, sadık ve vefalı bir yönetici, aynı zamanda iyi bir partili olarak algılanmıştır. İyi bir yönetici tavsiye ile atanmaktadır. Birisinin elinden tutması ve himayesi sayesinde üst makamlara gelmekte ve orada tutunabilmek için de yine koruyucuya ihtiyaç hissetmektedir. Bu koruyucu genellikle siyasi parti, itibarlı bir kişi ve kurum olmaktadır. Üst düzey bürokratların seçiminde liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin üstünde tutmak, siyasi patronun zaaf ve açıklarını gizlemek gibi nitelikler ön planda olduğu için daha yöneticiler göreve gelirken siyasileşmektedirler. Üst düzey göreve gelirken siyasileşen bürokratlar, icraatlarında da bunu gözetmeleri gerekmektedir. Siyasi iktidarlar ya da partiler de, sadakatlerinin ve hizmetlerinin bir gereği olarak, üst düzey bürokratları aday yapmakla ödüllendirmek ve himaye etmek istemektedir.²²⁹

Bu durum yani siyasal atamalar, 1999 yılından sonra kamu personeli alımında merkezi sınav uygulamasının başlamasıyla bir nebze engellenmeye çalışılmıştır. 1999 yılından sonra ülkemizde kamu kurumlarına alınacak personelin Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yazılı sınava tabi tutulması, sınav sonuçlarına göre ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmesi tarafsızlık ve liyakat ilkeleri bakımından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.²³⁰

Özellikle Turgut Özal'ın başbakanlıkta bulunduğu dönemde bürokrasi ile ilişkilerin verimlilik ve uyumluluk bakımlarından olumlu görünüm sergilemesini Özal'ın karizmatik bir kişiliğe sahip olmasıyla değerlendirmek, anlamlı sonuçlar elde etmeyi mümkün kılabilir. Özellikle kendinden sonraki dönemde karizmatik olmayan liderler ve koalisyon hükümetlerinin iktidara gelmesiyle siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri verimlilik ve etkinlik bakımlarından oldukça önemli aşınmalar

²²⁸ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 151-152.

²²⁹ Dursun, Al, **a.g.e.**, s. 165.

²³⁰ Ramazan Şahin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1997, s. 32-33.

göstermektedir. Karizmatik olmayan liderler ve koalisyonlar, net ve açık politikalar ve hedefler belirlemek; bu hedef ve politikaların gerçekleşmesi için gereken yöntemleri belirlemek ve bürokrasiyi bu hedefler doğrultusunda sevk ve motive etmek konusunda zayıf kalmışlardır. Liderlik gerekleri bakımından yetersiz olan politikacılar somut ve gerçekçi siyasal hedefler belirlemekte ve bu hedefler doğrultusunda bürokrasiyi seferber etmekte yetersiz kalmışlardır. Özal'ın Cumhurbaşkanı olmasından sonra 09.11.1989–23.06.1991 tarihleri arasında Yıldırım Akbulut; 23.06.1991–20.11.1991 tarihleri arasında da Mesut Yılmaz Anavatan Partisi iktidarını başbakan olarak sürdürmüşlerdir. Daha sonra uzun bir dönem koalisyon hükümetleri iktidarda olmuştur. 21.11.1991–25.06.1993 arası Demirel'in Başbakan olduğu DYP-SHP koalisyonu; 25.06.1993–05.10.1995 arası I. Çiller iktidarında DYP-SHP koalisyonu; 05.10.1995–30.10.1995 arasında güvenoyu alamayan II. Çiller hükümeti; 30.10.1995–06.03.1996 döneminde DYP- CHP koalisyonundan oluşan III. Çiller hükümeti, 06.03.1996–28.06.1996 arasında ANAP-DYP koalisyonundan oluşan II. Yılmaz iktidarı; 28.06.1996–30.06.1997 arasında RP-DYP koalisyonu ve Erbakan iktidarı; 30.06.1997–11.01.1999 arasında ANAP-DSP-DTP Bağımsızlardan oluşan III. Yılmaz hükümeti; 11.01.1999–28.05.1999 arasında ANAP ve DYP'nin desteklediği IV. Ecevit azınlık hükümeti; 28.05.1999–18.11.2002 arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonundan oluşan V. Ecevit hükümetinin akabinde 2003 yılından itibaren AKP iktidarına kadar kurulan hükümetler, bürokrasiyi denetleme, hedefler doğrultusunda seferber etme, etkin ve verimli çalıştırma konusunda zafiyetler göstermiştir.²³¹

2002 yılındaki seçimlerde AKP tek başına iktidar olacak oyu almıştır. AKP'nin kuruluşunun üzerinden henüz bir yıl geçmeden tek başına iktidarı elde etmesi, sadece belli siyasal aktörlerin tasfiye edilmesinin ötesinde, yerleşik siyasal pozisyonların alt-üst olduğunun ve bu bağlamda siyasal yelpazenin yeniden şekilleneceğinin göstergesi olmuştur. Seçim sonrası tabloya ilişkin bir başka

²³¹ Tataroğlu, a.g.e., s. 113.

analiz de, Türkiye'nin artık "iki partili" bir siyasal yapı ile yoluna devam edecek olmasıdır.²³²

AKP'nin iktidara gelmesi kamu bürokrasisi açısından, merkez sağ veya sol partilerden birinin veya birkaçının iktidara gelmesinden, oldukça farklı bir anlam ifade etmiştir. Kendisini her ortamda rejimin sahibi ve bekçisi olarak gören askeri bürokrasi önderliğindeki kamu bürokrasisi ile tek başına iktidar olmuş AKP arasındaki güç mücadelesi kısa süre içerisinde gün yüzüne çıkmaya başlamıştır. Merkez sağ ve sol partilerin siyasal alandaki faaliyet alanları ekonomi politikalarının belirlenmesi ve uygulanması dışına çıkmama eğilimine veya geleneğine sahip olması, AKP iktidarı döneminde siyasi güç mücadelesinin her platformda ve çok boyutlu bir şekilde olacağı beklentilerini boşa çıkartmamıştır.²³³

Bu istikrar ortamını hızlı bir şekilde krize dönüştüren olaylar dizisi, Cumhurbaşkanlığı seçimi etrafında gelişmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin tartışmalar, seçimden yaklaşık bir yıl önce başlamış olsa da genel kanaat, AK Parti'nin Meclis'teki çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını kendi içinden çıkaracak güce sahip olduğu yönünde olmuştur. Seçim yaklaştıkça iktidar ile muhalefet arasındaki rekabet Cumhurbaşkanlığında düğümlenmiş, AK Parti'nin Cumhurbaşkanı adayını adaylık müracaatının son gününe kadar açıklamamasının siyaseten doğru ve meşru bir strateji olup olmadığı çokça tartışılmıştır. Neticede Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ün adaylığının açıklanması, medyada ve iş dünyasında olumlu karşılanarak istikrarın devamını sağlayacak bir gelişme olarak algılanmıştır. Emekli Yargıtay Başsavcısı Sabih Kanadoğlu'nun başlattığı 367 tartışması, Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk turuna damgasını vurmuş, mesele muhalefet tarafından Anayasa Mahkemesine taşınmışken, aynı günün gecesi Genelkurmay Başkanlığı'nın resmi internet sitesinde yayınlanan bildiri krizi patlatan adım olmuştur.²³⁴

²³² Tuncay, ÖNDER, "İstikrar ve Kriz: 3 Kasım'dan 22 Temmuz'a Türkiye Siyaseti", Türkiye Günlüğü, Sayı 89, Yıl 2007, s 75.

²³³ TUNCEL, Gökhan, "Ekonomik Krizlerin Türkiye'de Siyaset- Bürokrasi İlişkisine Etkisi", Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi I. Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetişim Bildiriler Kitabı, Malatya: İnönü Üniversitesi, (s.765- 788) s 784

²³⁴ Gökhan, a.g.e., s. 785.

Yapılan her müdahale bir toplum mühendisliği hareketine dönüşmüş, toplumun, yaşam biçiminden siyasal tercihlere varıncaya dek nasıl hareket etmesi gerektiği çeşitli yöntemlerle anlatılmıştır. Fakat müdahaleler artık toplum tarafından benimsenmemektedir. 28 Şubat'ın hedefi olan bir düşüncenin devamında kurulan AKP, 3 Kasım 2002 seçimlerinde tek başına iktidar olmuş, 27 Nisan e-muhtıranın hemen ardından yapılan 22 Temmuz 2007 seçimlerde oylarını artırarak iktidarını devam ettirmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KAMU ÇALIŞANLARININ SİYASAL İKTİDAR – BÜROKRASI
ARASINDAKİ İLİŞKİLERİ NASIL ALGILADIKLARINI BELİRLEMeye
YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA

4.1. ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

4.1.1. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, Türkiye'deki siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymak, bilhassa kamu çalışanlarının siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını tespit etmek, bu ilişkiden kaynaklanan sorunları saptayarak çözüm önerileri sunmaktır.

4.1.2. Araştırma Problemi

Bürokrasi Siyasal İktidar ilişkisi, hem Kamu yönetiminde karar mercii olan siyasiler hem de bu kararların uygulayıcısı olan bürokrasi için önem arz etmektedir. Politikacılar bürokrasi ile ilgili sorunlarını her platformda dile getirebilmektedir. Ancak bu ilişkinin diğer tarafı olan bürokratlar için durum böyle değildir. Çalışmanın problemi özellikle Kamu çalışanlarının bu ilişkileri nasıl yorumladıkları ile hangi konulardan şikayetçi olduklarının bilinmesi ve bu açıdan sorunlara çözüm bulunmasını amaçlamaktadır.

4.1.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmamın amacı gereği, Kamu Çalışanlarının Türkiye'deki siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını ve hangi konularda sorun yaşadıklarını tespit etmek amacıyla anket çalışması yapılmıştır.

Anketin ilk bölümünde Kamu Çalışanlarının demografik özelliklerini belirlemeye yönelik sorular vardır. Bu bölümde ankete katılanların yaş, cinsiyet, eğitim ve görev bazında dağılımları öğrenilmeye çalışılmıştır.

Anketin ikinci bölümünde yer alan sorular ise katılımcıların siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusundaki değerlendirmelerine ilişkin soruları kapsamaktadır. Anketteki sorular çeşitli kamu kurumlarında görev yapan kamu çalışanlarına sunulmuş olup, kişiler değerlendirilmelerini bu ölçek üzerinde işaretleme yaparak belirtmişlerdir. Toplanan veriler tasnif edildikten sonra elde edilen verilere göre Türkiye’de siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri ile bu ilişkileri kamu çalışanlarının nasıl algıladıkları değerlendirilmiştir.

4.1.4. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın hipotezleri aşağıdaki gibidir;

Hipotez 1:

Kamu çalışanları; Türkiye’deki bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin uzlaşmadan çok çatışmaya dayalı olduğunu düşünmektedir.

Hipotez 2:

Kamu çalışanları; başarılı bir kamu yönetimi için bürokrasi ve siyasal iktidarın uyum içinde birlikte çalışmaları gerektiğini düşünmektedir.

Hipotez 3:

Kamu çalışanları; Siyasal iktidarların bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesinin bürokrasiyi siyasallaştırdığını düşünmektedir.

Hipotez 4:

Kamu çalışanları; her ne kadar kendilerine siyasal partilere üye olmak yasak olsa da kendilerini bir siyasal partiye yakın durmak mecburiyetinde hissederler.

4.1.5. Yığın ve Örnek

Araştırmanın yığını 2013 yılında Ankara'da ETKB, TEDAŞ, TEİAŞ, EÜAŞ Kurumlarında görev yapan değişik görevlerdeki Kamu Çalışanları ile TODAİE'de 2012-2013 Eğitim-öğretim yılında öğrenim gören Kamu Çalışanları oluşturmaktadır. Çalışma yığını ise genel yığın içerisinde tesadüfî küme örnekleme ile seçilen toplam 250 kişi oluşturmaktadır.

4.1.6. Veri Toplama Aracı

Araştırmada kullanılacak olan veriler literatür araştırması sonucunda elde edilecektir. Araştırmada veri toplama aracı olarak anket formundan yararlanılmıştır. Hem araştırmacı hem de denekler için zaman açısından kolaylık sağlaması, deneklere kolayca ulaştırılabilmesi, tutum ölçümü ve sayısal verilerin elde edilmesi için kullanışlı olması ve kolayca toplanabilmesi gibi nedenlerden dolayı soru formu tercih edilmiştir. Anketin Kamu Çalışanlarına uygulanması öngörülmüştür. Anket iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde katılımcıların demografik özelliklerini belirlemeye yönelik olarak çalışanların; yaş, cinsiyet, eğitim ve görev düzeylerini belirlemeyi amaçlayan sorulardan oluşmaktadır. Anketin ikinci bölümünde yer alan sorular ise katılımcıların siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkiler konusundaki değerlendirmelerine ilişkin soruları kapsamaktadır.

Türkiye'de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme ölçeğindeki 12 maddenin genel güvenilirliği $\alpha=0,903$ olarak bulunmuştur. Yapılan Kmo ve Barlett analizi sonucunda KMO değerinin 0,777 olarak Barlett değerinin ise 0,05 den küçük olduğu ve faktör analizinin yapılabilir olduğu görülmüştür. Faktör analizi sonucunda toplam varyansı %65,21 olan 4 faktör oluşmuştur.

Tablo 1. Türkiye'de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Ölçeği Faktör Yapısı

Boyut	Madde	Faktör Yüğü	Varyans	Cronbach's Alpha
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	Türkiye'de bürokrasi ile siyasal iktidarların istekleri genellikle çelişmektedir.	0,838	29,812	0,819
	Türkiye'de bürokrasi ile siyasal iktidar daha fazla uyum içinde çalışmalıdır.	0,788		
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	Politikacıların plan ve programlarını daha iyi uygulayabilmeleri için bürokratlara programlarını benimsetebilmeleri gerekir.	0,869	17,354	0,836
	Türkiye'deki sistemin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ile siyasal iktidarın uyum içinde çalışması gerekir.	0,845		
	Bürokratların programlarını tam uygulayabilmeleri için siyasal iktidarında desteğini almaları gerekir.	0,548		
	Siyasiler iktidarı kullanırken veya idari kararlar alırken bürokrasinin uzmanlık ve süreklilik gibi avantajlarından yararlanmalıdırlar.	0,546		
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	Bürokratların halka karşı değil de siyasi iktidarlara karşı sorumlu olması bürokratların siyasilerin isteklerini yanlış bulsalar da onlara itaat etmelerine yol açar.	0,806	11,096	0,885
	Bürokratlar kendilerini işe alan veya üst makamlara atanmalarında destek olan siyasilere karşı kendilerini borçlu hissederler.	0,776		
	Siyasal iktidarlar yeni makamlar ve kadrolar açmak suretiyle kendilerine her koşulda itaat edecek bir bürokrat kesim oluşturmak isterler.	0,770		
	Bürokrasideki atamalar iç uzmanlık liyakat ve başarıdan çok siyasi yakınlık ölçü alınarak yapılmaktadır.	0,658		
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	Siyasi iktidarla fikir olarak zıt bir ideolojiye sahip olan kamudaki bir yönetici ne kadar başarılı olursa olsun görevinde kalamamaktadır.	0,732	6,948	0,788
	Bürokratlar ileride siyasi kadrolara gelebilmek için siyasi çevrelere yakın durmak Zorunda kalmaktadır.	0,669		
Toplam Varyans: % 65,210				

Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması faktörünü oluşturan 2 maddenin güvenilirliği $\alpha=0,819$ olarak bulunmuştur. Faktör analizi yapıldığında % 29,81 varyans oranı elde edilmiştir.

Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği faktörünü oluşturan 4 maddenin güvenilirliği $\alpha=0,836$ olarak bulunmuştur. Faktör analizi yapıldığında % 17,35 varyans oranı elde edilmiştir.

Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi faktörünü oluşturan 4 maddenin güvenilirliği $\alpha=0,885$ olarak bulunmuştur. Faktör analizi yapıldığında % 11,10 varyans oranı ile tek faktör olduğu görülmüştür.

Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması faktörünü oluşturan 2 maddenin güvenilirliği $\alpha=0,788$ olarak bulunmuştur. Faktör analizi yapıldığında % 6,95 varyans oranı elde edilmiştir.

4.1.7. Verilerin Çözümlemesi ve Yorumlanması

Araştırmada elde edilen veriler SPSS (Statistical Package for Social Sciences) for Windows 17.0 programı kullanılarak analiz edilmiştir. Verileri değerlendirilirken tanımlayıcı istatistiksel metotları (Sayı, Yüzde, Ortalama, Standart sapma) kullanılmıştır.

Niceliksel verilerin karşılaştırılmasında iki grup arasındaki farkı t-testi, ikiden fazla grup durumunda parametrelerin gruplar arası karşılaştırmalarında Tek yönlü (One way) Anova testi ve farklılığa neden olan grubun tespitinde Post Hoc Tukey testi kullanılmıştır.

Araştırmanın bağımlı ve bağımsız değişkenleri arasındaki ilişkiyi Pearson korelasyon, etki ise regresyon analizi ile test edilmiştir. Ölçekler arasındaki korelasyon ilişkileri aşağıdaki kriterlere göre değerlendirilmiştir.

<i>r</i>	İlişki
0,00-0,25	Çok Zayıf
0,26-0,49	Zayıf
0,50-0,69	Orta
0,70-0,89	Yüksek
0,90-1,00	Çok Yüksek

Elde edilen bulgular %95 güven aralığında %5 anlamlılık düzeyinde değerlendirilmiştir.

4.1.8. Sayıtlar

Araştırmaya katılan kişilerin kendilerine verilen anketi içtenlikle ve yansız bir biçimde cevaplandıracakları kabul edilmektedir.

4.1.9. Sınırlılıklar

Araştırmada kullanılacak anket uygulaması, 2013 yılında Ankara'da ETKB, TEDAŞ, TEİAŞ, EÜAŞ Kurumlarında görev yapan değişik görevlerdeki Kamu Çalışanları ile TODAİE'de 2012-2013 Eğitim-öğretim yılında öğrenim gören Kamu Çalışanları üzerinde uygulanmıştır.

4.2. Bulgular ve Yorumlar

Bu bölümde, araştırma probleminin çözümü için, araştırmaya katılan kamu çalışanlarından ölçekler yoluyla toplanan verilerin analizi sonucunda elde edilen bulgular yer almaktadır. Elde edilen bulgulara dayalı olarak açıklama ve yorumlar yapılmıştır.

4.2.1. Demografik Bilgiler

Bu bölümde araştırmaya katılan kişilerin demografik özellikleri, hangi kurumda çalıştıkları, eğitim ve kıdem durumuna ilişkin bulgular ve yorumlar yer almaktadır.

Tablo 2. Kamu Çalışanlarının Demografik Özelliklerine Göre Dağılımı

Tablolar	Gruplar	Frekans(n)	Yüzde (%)
Kurumda Çalışma Süresi	1-9 Yıl	108	43,2
	10-19 Yıl	79	31,6
	20-29 Yıl	50	20,0
	30-39 Yıl	13	5,2
	Toplam	250	100,0
Eğitim Durumu	Lise	38	15,2
	Üniversite	159	63,6
	Yüksek Lisans	53	21,2
	Toplam	250	100,0
Cinsiyet	Kadın	73	29,2
	Erkek	177	70,8
	Toplam	250	100,0
Yaş	18-34 Yaş	100	40,0
	35-44 Yaş	99	39,6
	45-54 Yaş	39	15,6
	55-65 Yaş	12	4,8
	Toplam	250	100,0

Kamu çalışanları kurumda çalışma süresine göre 108'i (%43,2) 1-9 yıl, 79'u (%31,6) 10-19 yıl, 50'si (%20,0) 20-29 yıl, 13'ü (%5,2) 30-39 yıl olarak dağılmaktadır.

Kamu çalışanları eğitim durumuna göre 38'i (%15,2) lise, 159'u (%63,6) üniversite, 53'ü (%21,2) yüksek lisans olarak dağılmaktadır. Araştırmaya katılan kişilerin yarısından fazlası üniversite mezunudur. Bu durum deneklerin eğitim durumlarının istenilen düzeyde olduğunu göstermektedir.

Kamu çalışanları cinsiyete göre 73'ü (%29,2) kadın, 177'si (%70,8) erkek olarak dağılmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan kişilerin çoğunluğu baylardan oluşmaktadır.

Kamu çalışanları yaşa göre 100'ü (%40,0) 18-34 yaş, 99'u (%39,6) 35-44 yaş, 39'u (%15,6) 45-54 yaş, 12'si (%4,8) 55-65 yaş olarak dağılmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere araştırmaya katılan kişilerin yarıya yakın bölümü 18-34 yaş arası gençlerden oluşmaktadır.

Tablo 3. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Kurumda Çalışma Süresine Göre Ortalamaları

	Grup	N	Ort	Ss	F	p
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	1-9 Yıl	108	2,565	0,399	2,610	0,052
	10-19 Yıl	79	2,418	0,379		
	20-29 Yıl	50	2,470	0,293		
	30-39 Yıl	13	2,423	0,400		
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	1-9 Yıl	108	3,019	0,518	1,140	0,334
	10-19 Yıl	79	3,101	0,457		
	20-29 Yıl	50	2,965	0,598		
	30-39 Yıl	13	3,192	0,588		
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	1-9 Yıl	108	3,340	0,591	0,084	0,969
	10-19 Yıl	79	3,377	0,549		
	20-29 Yıl	50	3,330	0,590		
	30-39 Yıl	13	3,365	0,870		
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	1-9 Yıl	108	3,157	0,763	0,109	0,955
	10-19 Yıl	79	3,184	0,699		
	20-29 Yıl	50	3,230	0,744		
	30-39 Yıl	13	3,192	0,879		

Araştırmaya katılan Kamu çalışanlarının bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması, bürokrasi siyasal iktidarın uyumlu çalışması gerekliliği, siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi, bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması puanları ortalamalarının kurumda çalışma süresi değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan tek yönlü varyans analizi (Anova) sonucunda grup ortalamaları arasındaki fark istatistiksel açıdan anlamlı bulunmamıştır ($p > 0.05$)

Tablo 4. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Eğitim Durumuna Göre Ortalamaları

	Grup	N	Ort	Ss	F	P
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	Lise	38	2,434	0,332	0,923	0,399
	Üniversite	159	2,516	0,403		
	Yüksek lisans	53	2,462	0,323		
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	Lise	38	3,118	0,512	0,581	0,560
	Üniversite	159	3,039	0,542		
	Yüksek lisans	53	3,000	0,463		
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	Lise	38	3,388	0,600	1,080	0,341
	Üniversite	159	3,311	0,602		
	Yüksek lisans	53	3,443	0,552		
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	Lise	38	3,382	0,711	1,749	0,176
	Üniversite	159	3,160	0,760		
	Yüksek lisans	53	3,104	0,696		

Araştırmaya katılan Kamu çalışanlarının bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması, bürokrasi siyasal iktidarın uyumlu çalışması gerekliliği, siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi, bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması puanları ortalamalarının eğitim durumu değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan tek yönlü varyans analizi (Anova) sonucunda grup ortalamaları arasındaki fark istatistiksel açıdan anlamlı bulunmamıştır ($p > 0.05$).

Tablo 5. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Cinsiyete Göre Ortalamaları

	Grup	N	Ort	Ss	t	p
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	Kadın	73	2,480	0,294	-0,337	0,701
	Erkek	177	2,497	0,408		
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	Kadın	73	3,041	0,565	-0,037	0,970
	Erkek	177	3,044	0,503		
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	Kadın	73	3,332	0,676	-0,322	0,748
	Erkek	177	3,359	0,555		
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	Kadın	73	3,233	0,817	0,696	0,487
	Erkek	177	3,161	0,710		

Araştırmaya katılan Kamu çalışanlarının bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması, bürokrasi siyasal iktidarın uyumlu çalışması gerekliliği, siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi, bürokratların siyasilere yakın durmaya

mecbur kalması puanları ortalamalarının cinsiyet değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan t-testi sonucunda grup ortalamaları arasındaki fark istatistiksel açıdan anlamlı bulunmamıştır ($p>0,05$).

Tablo 6. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Yaşa Göre Ortalamaları

	Grup	N	Ort	Ss	F	p
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	18-34 Yaş	100	2,510	0,341	0,559	0,643
	35-44 Yaş	99	2,505	0,432		
	45-54 Yaş	39	2,436	0,366		
	55-65 Yaş	12	2,417	0,195		
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliği	18-34 Yaş	100	3,020	0,474	1,942	0,123
	35-44 Yaş	99	3,116	0,503		
	45-54 Yaş	39	2,891	0,567		
	55-65 Yaş	12	3,125	0,787		
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	18-34 Yaş	100	3,370	0,562	0,344	0,793
	35-44 Yaş	99	3,356	0,596		
	45-54 Yaş	39	3,340	0,673		
	55-65 Yaş	12	3,188	0,565		
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	18-34 Yaş	100	3,160	0,728	2,450	0,064
	35-44 Yaş	99	3,217	0,715		
	45-54 Yaş	39	3,308	0,722		
	55-65 Yaş	12	2,667	0,985		

Araştırmaya katılan Kamu çalışanlarının bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması, bürokrasi siyasal iktidarın uyumlu çalışması gerekliği, siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi, bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması puanları ortalamalarının yaş değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan tek yönlü varyans analizi (Anova) sonucunda grup ortalamaları arasındaki fark istatistiksel açıdan anlamlı bulunmamıştır ($p>0,05$).

4.2.2. Yargısal Değerlendirmeler

Bu bölümde araştırmaya katılan kişilerin yargısal değerlendirmelerine ilişkin bulgular ve yorumlar yer almaktadır.

4.2.2.1. Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması

Araştırmanın bu bölümünde “Kamu çalışanları; Türkiye’deki bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin uzlaşmadan çok çatışmaya dayalı olduğunu düşünmektedir.” Hipotezine dayanak aranmakta olup, bu duruma ilişkin olarak sağlanan anket verileri aşağıda soru başlıklarıyla tablolar halinde açıklanmaktadır.

Tablo 7. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olmasını Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları

	N	Ort	Ss	Min.	Max.
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	250	2,492	0,378	1,500	4,000

Tablo-8: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidar Daha Fazla Uyum İçinde Çalışmalıdır.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	f	%	f	%	F	%	F	%		
Türkiyede Bürokrasi ile Siyasal İktidar Daha Fazla Uyum İçinde Çalışmalıdır.	40	16,0	109	43,6	66	26,4	35	14,0	2,380	0,916

Tablo-9: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidarların İstekleri Genellikle Çelişmektedir.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	f	%	f	%	F	%	F	%		
Türkiyede Bürokrasi İle Siyasal İktidarların İstekleri Genellikle Çelişmektedir.	20	8,0	92	36,8	106	42,4	32	12,8	2,600	0,812

Yukarıda Tablo-8’de Kamu çalışanlarının Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidar Daha Fazla Uyum İçinde Çalışmalıdır.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans analizi, Tablo 9’da “Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidarların İstekleri Genellikle Çelişmektedir.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans analizi verilmiştir.

Tablo 7’de Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme düzeylerinin ortalamaları incelendiğinde, “bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması” alt boyutunun ($2,492 \pm 0,378$) düzeyinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Araştırmaya katılan Kamu Çalışanlarının “Kamu çalışanları; Türkiye’deki bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin uzlaşmadan çok çatışmaya dayalı olduğunu düşünmektedir.” hipotezine az katılmaktadır.

4.2.2.2. Bürokrasi ile Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliği

Araştırmanın bu bölümünde “Kamu çalışanları; başarılı bir kamu yönetimi için bürokrasi ve siyasal iktidarın uyum içinde birlikte çalışmaları gerektiğini düşünmektedir.” hipotezine dayanak aranmakta olup, bu duruma ilişkin olarak sağlanan anket verileri aşağıda soru başlıklarıyla tablolar halinde açıklanmaktadır.

Tablo 10. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Bürokrasi ile Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliğini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları

	N	Ort	Ss	Min.	Max.
Bürokrasi ile Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	250	3,043	0,521	1,000	4,000

Tablo-11: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Türkiye’deki Sistemin Daha İyi İşleyebilmesi İçin Bürokrasi İle Siyasal İktidarın Uyum İçinde Çalışması Gerekir.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	f	%	F	%		
Türkiyedeki Sistemin Daha İyi İşleyebilmesi İçin Bürokrasi İle Siyasal İktidarın Uyum İçinde Çalışması Gerekir.	12	4,8	14	5,6	110	44,0	114	45,6	3,300	0,784

Tablo-12: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Siyasiler İktidarı Kullanırken veya İdari Kararlar Alırken Bürokrasinin Uzmanlık ve Süreklilik Gibi Avantajlarından Yararlanmalıdırlar.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	F	%	f	%	F	%		
Siyasiler İktidarı Kullanırken veya İdari Kararlar Alırken Bürokrasinin Uzmanlık Ve Süreklilik Gibi Avantajlarından Yararlanmalıdırlar.	19	7,6	68	27,2	114	45,6	49	19,6	2,770	0,850

Tablo-13: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Politikacıların Plan Ve Programlarını Daha İyi Uygulayabilmeleri İçin Bürokratlara Programlarını Benimsetebilmeleri Gerekir.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	f	%	F	%		
Politikacıların Plan ve Programlarını Daha İyi Uygulayabilmeleri İçin Bürokratlara Programlarını Benimsetebilmeleri Gerekir.	15	6,0	45	18,0	137	54,8	53	21,2	2,910	0,792

Tablo-14: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratların Programlarını Tam Uygulayabilmeleri İçin Siyasal İktidarında Desteğini Almaları Gerekir.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	F	%	F	%		
Bürokratların Programlarını Tam Uygulayabilmeleri İçin Siyasal İktidarında Desteğini Almaları Gerekir.	9	3,6	31	12,4	115	46,0	95	38,0	3,180	0,785

Yukarıda Tablo-11’de Kamu çalışanlarının Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidar Daha Fazla Uyum İçinde Çalışmalıdır.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı, Tablo 12’de “Türkiye’de Bürokrasi İle Siyasal İktidarların İstekleri Genellikle Çelişmektedir.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı, Tablo 13’de “Politikacıların Plan ve Programlarını Daha İyi Uygulayabilmeleri İçin Bürokratlara Programlarını Benimsetebilmeleri Gerekir.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı ve Tablo 14’de “Bürokratların Programlarını Tam Uygulayabilmeleri İçin Siyasal İktidarında

Desteğini Almaları Gerekir.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı verilmiştir.

Tablo 10’da Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme düzeylerinin ortalamaları incelendiğinde, “bürokrasi ile siyasal iktidarın uyumlu çalışması gerekliliği” alt boyutunun $(3,043 \pm 0,521)$ düzeyinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Araştırmaya katılan Kamu Çalışanlarının “Kamu çalışanları; Başarılı bir Kamu yönetimi için bürokrasi ve siyasal iktidarın uyum içinde birlikte çalışmaları gerektiğini düşünmektedir.” hipotezine orta düzeyde katılmaktadır.

4.2.2.3. Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi

Araştırmanın bu bölümünde “Kamu çalışanları; Siyasal iktidarların bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesinin bürokrasiyi siyasallaştırdığını düşünmektedir.” hipotezine dayanak aranmakta olup, bu duruma ilişkin olarak sağlanan anket verileri aşağıda soru başlıklarıyla tablolar halinde açıklanmaktadır.

Tablo 15. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Siyasal iktidarların bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesinin bürokrasiyi siyasallaştırdığını Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları

	N	Ort	Ss	Min.	Max.
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	250	3,351	0,592	1,000	4,000

Tablo-16: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Siyasal İktidarlar Yeni Makamlar ve Kadrolar Açmak Suretiyle Kendilerine Her Koşulda İtaat Edecek Bir Bürokrat Kesim Oluşturmak İsterler.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	F	%	f	%		
Siyasal İktidarlar Yeni Makamlar Ve Kadrolar Açmak Suretiyle Kendilerine Her Koşulda İtaat Edecek Bir Bürokrat Kesim Oluşturmak İsterler.	6	2,4	14	5,6	97	38,8	133	53,2	3,430	0,709

Tablo-17: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratlar Kendilerini İşe Alan veya Üst Makamlara Atanmalarında Destek Olan Siyasilere Karşı Kendilerini Borçlu Hissederler.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	f	%	f	%		
Bürokratlar Kendilerini İşe Alan Veya üst Makamlara Atanmalarında Destek Olan Siyasilere Karşı Kendilerini Borçlu Hissederler.	6	2,4	20	8,0	94	37,6	130	52,0	3,390	0,738

Tablo-18: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratların Halka Karşı Değil De Siyasi İktidarlara Karşı Sorumlu Olması Bürokratların Siyasilerin İsteklerini Yanlış Bulsalar Da Onlara İtaat Etmelerine Yol Açar.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	F	%	f	%		
Bürokratların Halka Karşı Değil De Siyasi İktidarlara Karşı Sorumlu Olması Bürokratların Siyasilerin İsteklerini Yanlış Bulsalar Da Onlara İtaat Etmelerine Yol Açar.	8	3,2	23	9,2	112	44,8	107	42,8	3,270	0,759

Tablo-19: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokrasideki Atamalar İç Uzmanlık Liyakat Ve Başarıdan Çok Siyasi Yakınlık Ölçü Alınarak Yapılmaktadır.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	F	%	F	%		
Bürokrasideki Atamalar İç Uzmanlık Liyakat Ve Başarıdan Çok Siyasi Yakınlık Ölçü Alınarak Yapılmaktadır.	12	4,8	22	8,8	92	36,8	124	49,6	3,310	0,825

Yukarıda Tablo-16’da “Siyasal İktidarlar Yeni Makamlar ve Kadrolar Açmak Suretiyle Kendilerine Her Koşulda İtaat Edecek Bir Bürokrat Kesim Oluşturmak İsterler.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı, Tablo 17’de “Bürokratlar Kendilerini İşe Alan veya Üst Makamlara Atanmalarında Destek Olan Siyasilere Karşı Kendilerini Borçlu Hissederler.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı, Tablo 18’de “Bürokratların Halka Karşı Değil De Siyasi İktidarlara Karşı Sorumlu Olması Bürokratların Siyasilerin İsteklerini Yanlış Bulsalar Da Onlara İtaat Etmelerine Yol Açar.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı ve Tablo 19’da “Bürokrasideki Atamalar İç Uzmanlık Liyakat Ve Başarıdan Çok Siyasi Yakınlık Ölçü Alınarak Yapılmaktadır.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı verilmiştir.

Tablo 15’de Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme düzeylerinin ortalamaları incelendiğinde, “siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi” alt boyutunun (3,351 ± 0,592) düzeyinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Araştırmaya katılan Kamu Çalışanlarının “Kamu çalışanları; Siyasal iktidarların bürokrasiye gereğinden fazla müdahalesinin bürokrasiyi siyasallaştırdığını düşünmektedir.” hipotezine çok katılmaktadır.

4.2.2.4. Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması

Araştırmanın bu bölümünde “Kamu çalışanları; her ne kadar kendilerine siyasal partilere üye olmak yasak olsa da kendilerini bir siyasal partiye yakın durmak mecburiyetinde hissederler.” hipotezine dayanak aranmakta olup, bu duruma ilişkin olarak sağlanan anket verileri aşağıda soru başlıklarıyla tablolar halinde açıklanmaktadır.

Tablo 20. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Bürokratlara her ne kadar siyasal partilere üye olmak yasak olsa da kendilerini bir siyasal partiye yakın durmak mecburiyetinde hissettiklerini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları

	N	Ort	Ss	Min.	Max.
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	250	3,182	0,742	1,000	4,000

Tablo-21: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Siyasi İktidarla Fikir Olarak Zıt Bir İdeolojiye Sahip Olan Kamudaki Bir Yönetici Ne Kadar Başarılı Olursa Olsun Görevinde Kalamamaktadır.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	F	%	F	%	f	%		
Siyasi İktidarla Fikir Olarak Zıt Bir İdeolojiye Sahip Olan Kamudaki Bir Yönetici Ne Kadar Başarılı Olursa Olsun Görevinde Kalamamaktadır.	9	3,6	56	22,4	94	37,6	91	36,4	3,070	0,855

Tablo-22: Araştırmaya Katılan Kişilerin “Bürokratlar İleride Siyasi Kadrolara Gelebilmek İçin Siyasi Çevrelere Yakın Durmak Zorunda Kalmaktadır.” İfadesine Katılma Durumu

	Hiç Katılmıyorum		Az Katılıyorum		Orta Düzeyde Katılıyorum		Çok Katılıyorum		Ort	Ss
	F	%	f	%	F	%	f	%		
Bürokratlar İleride Siyasi Kadrolara Gelebilmek İçin Siyasi Çevrelere Yakın Durmak Zorunda Kalmaktadır.	8	3,2	28	11,2	96	38,4	130	52,0	3,390	0,738

Yukarıda Tablo 21’de “Siyasi İktidarla Fikir Olarak Zıt Bir İdeolojiye Sahip Olan Kamudaki Bir Yönetici Ne Kadar Başarılı Olursa Olsun Görevinde Kalamamaktadır.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı, Tablo 22’de “Bürokratlar İleride Siyasi Kadrolara Gelebilmek İçin Siyasi Çevrelere Yakın Durmak Zorunda Kalmaktadır.” İfadesine katılma durumlarına göre frekans dağılımı verilmiştir.

Tablo 20’de Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme düzeylerinin ortalamaları incelendiğinde, “bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması” alt boyutunun ($3,182 \pm 0,742$) düzeyinde olduğu görülmektedir. Dolayısıyla Araştırmaya katılan Kamu Çalışanlarının “Kamu çalışanları; her ne kadar kendilerine siyasal partilere üye olmak yasak olsa da kendilerini bir siyasal partiye yakın durmak mecburiyetinde hissederler.” hipotezine orta düzeyde katılmaktadır.

Tablo 23. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Aralarındaki İlişkinin Korelasyon Analizi ile İncelenmesi

		Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	r	1,000			
	p	0,000			
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	r	0,017	1,000		
	p	0,788	0,000		
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	r	0,148*	0,189**	1,000	
	p	0,020	0,003	0,000	
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	r	0,145*	0,136*	0,615***	1,000
	p	0,022	0,032	0,000	0,000

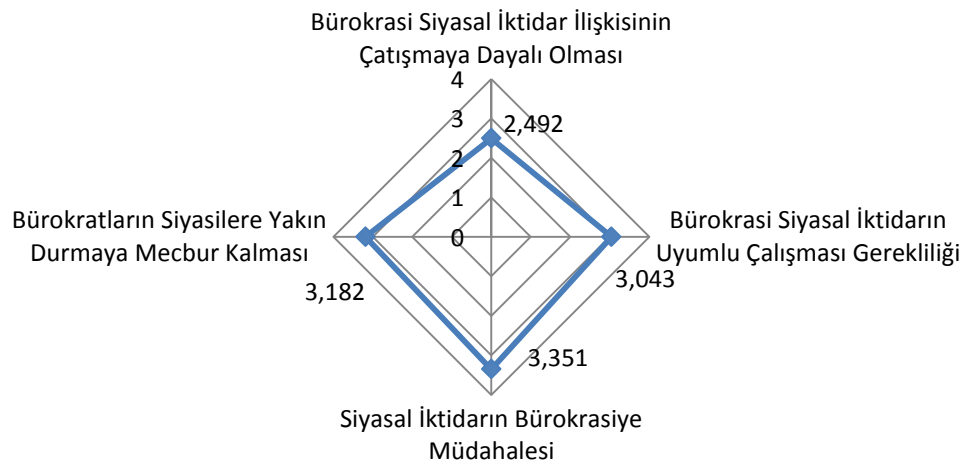
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi ile bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmuştur($r=0.148$; $p=0,020<0.05$). Buna göre siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi arttıkça bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması artmaktadır.

Siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi ile bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması arasında istatistiksel açıdan anlamlı ilişki bulunmuştur($r=0.615$; $p=0,000<0.05$). Buna göre siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi arttıkça bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması artmaktadır.

Tablo 24. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları

	N	Ort	Ss	Min.	Max.
Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkisinin Çatışmaya Dayalı Olması	250	2,492	0,378	1,500	4,000
Bürokrasi Siyasal İktidarın Uyumlu Çalışması Gerekliliği	250	3,043	0,521	1,000	4,000
Siyasal İktidarın Bürokrasiye Müdahalesi	250	3,351	0,592	1,000	4,000
Bürokratların Siyasilere Yakın Durmaya Mecbur Kalması	250	3,182	0,742	1,000	4,000

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme düzeylerinin ortalamaları incelendiğinde, “bürokrasi siyasal iktidar ilişkisinin çatışmaya dayalı olması” alt boyutunun ($2,492 \pm 0,378$); “bürokrasi siyasal iktidarın uyumlu çalışması gerekliği” alt boyutunun ($3,043 \pm 0,521$); “siyasal iktidarın bürokrasiye müdahalesi” alt boyutunun ($3,351 \pm 0,592$); “bürokratların siyasilere yakın durmaya mecbur kalması” alt boyutunun ($3,182 \pm 0,742$) düzeyde olduğu görülmektedir.



Şekil 1. Araştırmaya Katılan Kamu Çalışanlarının Türkiye’de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerini Değerlendirme Düzeylerinin Ortalamaları

SONUÇ

Bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişkiler, kamu yönetiminin öteden beri en temel konusu olagelmıştır. Bunlar arasındaki iyi ilişkiler, her birinin meşruiyetini güçlendirirken, kötü ya da sorunlu ilişkiler ise, genel olarak hükümetin, özel olarak da rejimin meşruluğunu zayıflatma potansiyeli taşımaktadır. Gerek hükümet ve gerekse kamu yönetimi, birlikte olagelmışlerdir.

Klasik olarak siyaset ve bürokrasi ilişkisinde siyasi organların fonksiyonu kamu politikalarını oluşturmak, makro düzeyde yapılacak olanları belirlemek, öncelikleri saptamak, kısacası yapılacak olan işlemlere karar vermek iken bürokrasinin görevi ise belirlenen politikaları ve alınan kararları uygulamaktır. Bürokrasiden görevini icra ederken siyasi organlara bağlı ve onlara karşı sorumlu bir çalışma düzeni içinde olması beklenir. Ancak, idare ile politika arasındaki sınırı çizmek kolay bir iş değildir.

Bürokrasi ve siyaset ilişkisine dair üç farklı yaklaşım mevcuttur. Birinci yaklaşım, bürokrasi ve bürokratların, temsili demokrasilerde seçimle işbaşına gelmiş politikacılar tarafından sıkı kontrol edilmesini öngörür. Bu yaklaşım, siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması esasına dayanır; siyasetçilerin rolünün siyasa yapımı olduğu, bürokratların rolünün ise alınan siyasal kararları uygulamaktan ibaret olduğunu savunur.

İkinci yaklaşım, siyaset yönetim ayrımını reddeder; bürokrasinin idari rolü olduğu kadar, siyasi rolünün de bulunduğunu; bürokratların genel olarak yönetim ve siyasa yapım sürecinin dahili bir unsuru olduğunu belirtir. Bu yaklaşıma göre, bürokratlarla siyasiler arasındaki ilişki hiyerarşik değil, akıcı, interaktif, tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir nitelik gösterir.

Üçüncü yaklaşım ise, üst düzey bürokratlara idari sistemde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerin verilmesinden yanadır. Bu yaklaşımda, Bürokratik otoritenin sınırlılığını ve sorumluluğunu kabul ederek, iktidardaki siyasetçilerin yetkilerini partizanca veya başka biçimlerde karşı bir önlem olarak ve ayrıca idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratları yetkilendirmek isterler.

Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken pek çok faktörün etkisinde kalırlar. Baskı grupları, kamuoyu, bürokrasi ve dış faktörler gibi güçler, iktidarın eylem ve kararlarına etki etmeye çalışırlar. Bürokrasiler, siyasi iktidarın kullanımına etki eden veya paylaşan bir güç olarak diğer unsurlardan daha fazla önem taşımaktadır. Siyasiler ise genellikle bürokrasiye müdahale etmek isterler. Bu bağlamda, bürokrasinin ve siyasal iktidarların birbirlerine etki etme konusunda çeşitli güç kaynakları bulunmaktadır.

Bürokrasiyi önemli bir güç merkezi haline getiren kaynaklar, bürokrasiyi aslında kendisi yapan ve onun toplumdaki işlevi bağlamında meşru görülmesini sağlayan kaynaklarla aynıdır. Bu noktada ilk olarak bürokratların bilgi ve uzmanlığı ön plana çıkar. Bürokrasi bilgiyi toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kurum olarak iktidarın ihtiyacı olan bilgi ile söz konusu bilginin anlaşılması ve yorumlanması için gereken teknik uzmanlığı elinde bulundurur. Bürokratin bilgisi ve uzmanlığı uygulanacak olan politikanın tayininde etkili olmasının yanı sıra kurum içindeki tecrübesi, onu aynı zamanda politikayı uygulamaya da ehil yapar.

Bürokrasinin elindeki bir diğer güç kaynağı hızlı karar alabilme iktidarındır. Bürokrasiler, her ne kadar kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi suçlamalara muhatap olsalar da; toplanma, serbest tartışma ve oylama gibi çok az işlemsel kurallara sahip oldukları için, yasama organına göre daha çabuk ve hızlı karar alabilmektedirler.

Bürokratik kurumlar, karar alırken seçmenlerden gelecek baskılara karşıda duyarlı olmak zorunda değildirler. Çünkü onların aldığı kararlar, seçmenlerin onayına tabi değildir. Bürokratların sorumluluğu, doğrudan halka karşı değil kendilerini atayan siyasi kişi ya da organlarıdır. Herhangi bir politik görüşe dayanmaması, partizan politiklardan uzak oluşu ya da siyasi tarafsızlığı ve teknik uzmanlığı gibi nedenlerle, bürokratik kurumların aldığı kararların, siyasal kurumlardakilerden teknik özellikler bakımından daha üstün olduğu imajı ortaya çıkabilmektedir.

Bürokrasinin bir güç kaynağı da, daimi ve istikrarlı bir statünün avantajlarıdır. Siyasi iktidarlar değişir, fakat kamu bürokrasisi herhangi bir aksamaya meydan vermeden hizmetleri yürütmeye devam eder; memurlar görevinin başındadır. Onların

görev süreleri, hükümetlere bağlı değildir. Bakanlar gelir, gider, fakat memurların temel işlevleri değişmez.

Ayrıca, siyasi liderler ve siyasi kurumlar da bürokrasi ile ilişkilerinde önemli olanaklara ve güç kaynaklarına sahiptirler.

Politikacıların elindeki en önemli güçleri meşruiyetlerinden kaynaklanır. Çünkü halk tarafından seçilmişlerdir ve halkı temsil etmektedirler. Bürokratlar ise, halk tarafından değil, siyasetçiler tarafından göreve getirilirler. Dolayısıyla meşruiyet kaynakları açısından siyasetçiler bürokratlara karşı çok önemli bir avantaja sahiptirler.

Siyasi kurumların diğer güç kaynağı, kamu bürokrasileri için gerekli olan paranın bütçe süreci içerisinde dağıtılması yetkisine sahip olmalarıdır. Bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi, siyasi kurumların yetkisindedir. Her bürokratik kurumun, varlığını devam ettirebilmek, gelişebilmek ve büyüebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Bürokratik kurumlar, siyasi organları gerekli olan parayı kendilerine tahsis etmeleri için ikna etmek ya da etkilemek durumundadırlar.

Ayrıca, siyasetçilerin bürokratlar karşısındaki etkisini güçlendiren bir diğer koz da atamalarıdır. Özellikle üst bürokratların atamaları siyasi irade tarafından yapılmaktadır. Genellikle siyasiler bu yetkilerini kendilerine son derece bağlı bürokratları çeşitli mevkilere atamak suretiyle kullanırlar. Siyasilerin bu eylemleri kamu bürokrasinin siyasileşmesine neden olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkileri istikrarlı bir durum gösterir. Bu ilişkiler, kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde yürütülmesi nedeniyle, önemli bir sorun olma özelliğini genel olarak kaybetmiştir. Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır. Bürokrasi siyasi kararların uygulayıcısıdır. Siyasi iktidarın bir senteze ulaşması ve siyasal karar alternatifleri arasında bir tercih yapılması, siyasal iktidarın ilgili fikirlerini tamamlayıcı olması nedeniyle ikincil rol oynar. Bu sistemde bürokrasinin tarafsızlığı temel esastır. Bu ilkenin zedelenmesi ve iktidara bağlı bürokrasi yaratılması demokratik bir toplum için büyük tehlike arz eder. Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin birincil işlevi, siyasi kararların alınmasına idari katkı, idari programların yapımı ve yürütülmesidir. Siyasal kararların oluşmasının son aşamasındaki katkısı, alınan siyasal kararların

bizzat kaleme alınıp formüle edilmesidir. Bürokrasinin bir diğer katkısı ise, siyasi kararların alınması sırasında göz önünde tutulması gerekli hususları o tip kararları almak durumunda olanların dikkatine sunmaktır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasinin gösterdiği özellikler ve siyasi iktidarla olan ilişkileri, sömürgecilikten yeni çıkan ülkelerde farklı sömürgecilikten geçmemiş ülkelerde farklıdır. Sömürgecilikten yeni çıkan devletlerde, Sömürge yönetimi sona erip bağımsızlık kazanıldığında bürokrasi toplumda güçlü ve örgütlü bir yapı olarak kalmış ve bu niteliği ile yönetsel işler kadar siyasi işlerde de fiilen söz sahibi olmuşlardır. Sömürge durumuna düşmemiş gelişmekte olan ülkelerde ise geleneksel bir bürokrasi anlayışı hâkim olmuştur. Bu bürokrasiler genellikle yönetici oligarşinin çıkarlarını desteklemeye yönelmişlerdir. Sosyal ve ekonomik amaçları sınırlı kalmış başlıca siyasi amaçları modernleşme sürecini kurulu düzenin devamı için gereken asgari ölçüyü aşmayacak şekilde sınırlandırmak olmuştur. Modernleşme çabaları bürokrasinin hacmini ve gücünü hızla arttıran bir gelişme olmuştur. Bunun sonucu bürokrasi, siyasi sürece doğal olarak katılmış ve iktidarda da söz sahibi olmaya başlamıştır. Son derece sınırlı yapısal-işlevsel farklılaşmaya uğramış olan bu ülkelerde geleneksel siyasi elit, gerçekleştirmek istediği sınırlı değişimler ve temelde statik toplumsal yapıyı olduğu gibi korumak konusunda, askeri ve sivil bürokrasi ile kader birliği yapmak durumundadır. Bürokrasi, tek değişim aracı olarak görünmekte ancak sınırlı programları dahi gerçekleştirebilmek hususunda geleneksel yapısı ve toplum katlarına etkin bir biçimde yayılamamış hali ile önemli sınırlılıklarla karşı karşıya kalmaktadır.

Türkiye'nin siyasi ve idari sistemi, kendinden önceki sistemden anayasal, ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmeleri miras olarak alıp geliştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu gelişme işgalci güçlere karşı bağımsızlık savaşının verildiği bir ortamda gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde sadece yönetim sisteminin biçimsel yönlerini miras olarak almamıştır. Bunların yanında, merkeziyetçilik gibi kamu yönetiminde bazı temel gelenekler, Osmanlı bürokrasisinin oluşturduğu olumlu olumsuz tutumlar değerler ve davranışları da miras olarak almıştır.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde bürokrasisinin iki temel misyonu bulunmaktaydı. Birincisi reformları geliştirerek devam ettirmek yerleştirmek; ikincisi ise, ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktır. Bu dönemde reformları halka benimsetmekte temel misyon kamu bürokrasisine verilmiştir.

Çok partili hayata geçişten sonra 1950–1960 dönemi, bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olarak tarihe geçmiştir. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler öne çıkmış, bürokrasi ikinci plana itilmiş ve birer “kamusal hizmet aracı” olarak görülmeye başlanmıştır.

Asker ve sivil bürokratlar ile aydınlar, Demokrat Parti iktidarına birlikte muhalefet etmiştir. 1950-1960 yılları arasında yaşanan bürokrasi-siyasi iktidar mücadelesinde bürokrasi yenik çıkmıştır. Bir yandan yetkileri ve gücü azalan ve dolayısıyla itibar kaybeden, diğer yandan da mali sıkıntıya düşen bürokrasi eski günlerinin özlemi içerisinde 27 Mayıs 1960 askeri darbesine sempati ile bakmıştır. Menderes Hükümeti’ni deviren 1960 askeri müdahalesi, asker, sivil ve resmi seçkinlerin, Türk toplumundaki iktidar, statü ve itibarlarının gerileyişine bir tepki olarak değerlendirilebilir. 1960 sonrası dönemde bürokrasini gücünde göreceli bir artış görmüştür. Fakat 1960 darbesinin ardından kabul edilen 1961 Anayasası ile bürokrasinin siyasal iktidar karşısındaki konumunun güçlendirilmesine, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde sesini duyurabilmesine yardımcı olacak önemli yenilikler getirmesine rağmen, bunlar bürokrasinin tek parti dönemindeki o üstün konumuna dönmesine yetmemiştir.

1970’lerde toplumsal sistemde sosyo-ekonomik grupların (işçi sınıfı ve burjuvazi) ağırlıklarını ortaya koydukları dönem olmuş ve bunun sarsıntıları yaşanmıştır. 1970’li yıllarda başlayan siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri dönemleriyle bürokrasi içinde hizipleşme ve siyasallaşma belirtileri gözlenmiştir. 1971–1979 yılları arasında on iki hükümet değişikliği olmuştur. Bu dönemdeki iktidarlar, kamu personeline ilişkin olarak “yeterlilik sitemi” ilkeleri yerine “siyasal yağma” ve “ganimet sistemi”ni tercih ederek kendi yandaşlarına bürokratik kadrolarda yer bulmuşlardır.

12 Eylül 1980 tarihinde başlayan askeri ihtilal dönemi üç yıl sürmüş ve Türkiye tekrar 1983 seçimleriyle demokratik düzeni oluşturma yoluna gitmiştir. Bu

dönemden sonra bürokratlar buldukları makamı koruyabilmek ve daha fazla orada kalabilmek için ya kendi çıkarları amacıyla ya da gelecek beklentisiyle siyasilere yakın durmaya başlamışlardır. Böylece son dönemde bürokratlar ikincil konumu kabul eder hale gelmişlerdir.

Bürokrasi siyasi iktidar ilişkileri bakımından önemli bir gelişme de, 1990'ların sonu ve 2000 yılının başında, büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların öneri ve etkileriyle gerçekleştirilen üst kurullar bürokrasisidir. Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu kurullar, piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilecekler ve böylece, siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist politikalarının önüne geçebilecek ve piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır.

Bu çalışmada; Türkiye'de bürokrasi siyasal iktidar ilişkilerinin uzlaşmadan çok çatışmaya dayalı olduğu sonucuna varılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti tarihi incelendiğinde özellikle de çok partili hayata geçildikten sonra bürokrasi ile siyasal iktidar arasında devamlı bir güç mücadelesinden bahsedebiliriz. Tek parti döneminde devlet-parti özdeşliği resmen kurulduğundan bir güç mücadelesinden söz edemeyiz. Ancak, çok partili hayata geçişle birlikte bürokrasi ve siyasal iktidar çatışmaları başlamıştır. Bu mücadelede bazen siyasal iktidarlar galip gelirken bazen de 1960 askeri darbesi, 1971 muhtırası, 1980 ihtilali, 28 Şubat post-modern darbe ve 27 nisan 2007 e-muhtırası gibi bürokrasinin gücünü pekiştirmeye yönelik hareketleri olmuştur. Türkiye'de bürokrasi ve siyasal iktidar çatışmasının en büyük nedeni bu ilişkilerin gelişmiş ülkelerdeki gibi kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde yürütülmemesinden ve bürokrasinin rolünün açıklık kazanmamasından kaynaklanmaktadır. Genellikle siyasiler karar alma ve uygulamanın her aşamasında bürokratların iradesini silmek istemişler, bürokratlar ise siyasilerin karar alma iradelerinin her aşamasında onlara müdahale etmek istemişlerdir.

Ulaşılan başka bir sonuç ise, başarılı bir kamu yönetimi için bürokrasi ve siyasal iktidarın birlikte çalışması gerektiğidir. Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlar da uygulama evresinde bürokratik kararlara

dönüşebilmektedir. Siyasiler karar verme mekanizması, bürokrasiler ise uygulama mekanizması konumundadırlar. Eğer bu iki sürecin her hangi birinde aksamalar meydana gelirse bu en çok siyasi sistemden hizmet bekleyen vatandaşlara yansıtacaktır.

Ayrıca bir başka sonuçta, siyasilerin bürokrasiye gereğinden fazla müdahale ettiğiidir. Siyasiler, bürokratların sahip olduğu bilgi, teknik uzmanlık ve deneyimden genellikle yoksundurlar. Ancak, iktidara gelmeden önce halka verdikleri vaatleri gerçekleştirmek için kendi politikalarını hiç taviz vermeden uygulamak isterler. Bu süreçte bürokratlardan gelen uyarıları dikkate almak istemezler. Bürokratlarla birlikte çalışarak politikalarına yön vermek yerine ellerinde bulundurdukları atama tayin gibi kozları kullanarak, kendilerine körü körüne bağlı bir bürokrasi oluşturmak isterler. Siyasilerin bu eylemleri bir yandan bürokrasinin siyasallaşmasına diğer yandan da yanlış kamu politikalarına ve kamu zararlarına yol açar.

Böyle bir siyasallaşma sonucunda kamu çalışanları her ne kadar kendilerine siyasal partilere üye olmak yasak olsa da kendilerini bir siyasal partiye yakın durmak mecburiyetinde hissederler.

ÖNERİLER

1-) Kamu Yönetimimizde 1999 yılından sonra başlanan KPSS adlı merkezi sınav Kamu alımlarında torpilin bir nebze önüne geçebildiyse de halen bazı Kurumlara Uzman Yardımcısı adı altında alınan personelin mülakat sınavıyla seçilmesi devam etmektedir. Bu uygulamaya son verilmeli ve Kamu alımlarında personelin seçimi merkezi sınavla yapılmalıdır. Böylece hem Kamu alımlarında torpile son verilecek hem de personelin daha liyakatli olması sağlanacaktır.

2-) Türkiye’de devlet memurluğu, bugünkü koşullarda daha iyi olanakları olan bir iş aranırken, yapılan geçici bir iştir. Devlet memurlarının büyük bir kısmı için devlet memurluğu, önlerine çıkan tek olanak olduğu için seçilmektedir. Kamu görevlilerinin ücretleri iyileştirilmeli ve ücret dengesizlikleri ortadan kaldırılmalıdır.

3-) Bürokraside görevde yükselme ve atamalar iç uzmanlık, liyakat ve başarıdan çok siyasi yakınlık ölçü alınarak yapılmaktadır. Bürokratlar görevde yükselmek için kendilerini siyasi çevrelere yakın durmak zorunda hissetmektedir. Kamu yönetimimizde görevde yükselme ve atamalarla ilgili genel kurallar belirlenmeli ve her kurumda uygulanmalıdır.

4-) 2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş ve başvuruları almaya başlamıştır. Bu kurumun siyasal yozlaşmalar ve yönetsel yolsuzluklarla mücadelede edebilmesi için siyasilerin müdahalesine karşı korunması gerekir. Ancak daha kurum göreve başlamadan siyasetin müdahalesi başlamış ve Kamu Denetçilerinin çoğu eski siyasilerden seçilmiştir.

5-) Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Ancak siyasal iktidarlar, doğrudan yönetemedikleri bu kurulları onlara kendilerine yakın kişileri atamak suretiyle dolaylı olarak idare

etme yoluna gitmektedirler. Siyasal iktidarlar, bu kurullarda görev alacak yöneticileri belirlerken işin liyakat boyutunun dışında, siyasi yakınlık, tanıdık ve arkadaşlık gibi başka faktörlere ağırlık vermektedirler. Bu nedenle, üst kurullarda liyakat ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için, buralarda görev alacak yöneticileri yalnızca siyasal iktidarın belirlemesi yerine, bu yetkinin başka kurumlarca (TBMM, Cumhurbaşkanlığı vb.) paylaşılması yoluna gidilmelidir.

KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin, **Bürokrasi**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1959
- Aksan, Gamze ve Çelik, Özlem, “**Gerilim ve Uzlaşma Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme**”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 25, Y. 2011, ss. 1-10
- Alatlı, Alev **Batıya Yön Veren Metinler 4**, İke Eğitim ve Sağlık Vakfı Yayınları, 2010
- Ardanış, Bülent ve Ergun, Turgay, “**Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları**”, A.İ.D., TODAİE Yayınları, C. 13, S. 2, ss. 3-18
- Arı, Mehmet, “**1980 Sonrası Siyasal Katılım, Türk Siyasal Süresince Anap ve Anap Seçmen Profili**”, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1993
- Arslan, Ali, “**Eşitsizliğin Teorik Temelleri**”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.6, S.2, 2003, ss. 115-135
- Arslan, Nagehan Talat, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005
- Atay, Agah Sabri, “**Çok Partili Dönemde Türkiye’de Ordunun Siyasal Rolü ve Devlet Yapısı İçindeki Yeri**”, Basılmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1998
- Aydın, Mustafa, **Kurumlar Sosyolojisi**, Vadi yayınları, İstanbul, 1998
- Aydın, Nurettin, “**Weberyan Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit Siyasetin Bürokrasi İronisi**”, Sayıştay Dergisi, S. 85, Nisan-Haziran 2012
- Aykaç, Burhan, **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, YÖK Matbaası, Ankara, 1997
- Aykaç, Burhan, “**Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim**”, A.İ.D., C. 24,
- Bayat, Mert, **Milli Güç ve Devlet**, Belge Yayınları, İstanbul, 1986
- Çam, Esat, **Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1993
- Çetin, Halis, **İnsan ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003

- Çevik, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003
- Çevikbaş, Rafet, “**Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi**”, T.İ.D., Yıl 64, S. 392, 1992
- Çoker, Ziya, “**Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika**”, T.İ.D., C.67, S.409, Aralık, 1995
- Çulpan, Refik (1980), “**Bürokratik sistemin Yozlaşması**”, A.İ.D., C. 13, S. 2, Haziran, 1980, ss. 31–45.
- Döner, Nevzat, “**D.P. Döneminde Bürokrasi, Siyaset ve Demokrasi İlişkisi**”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1998
- Durgun, Şenol, “**Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset**”, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003
- Dursun, Davut ve Al, Hamza, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998
- Dursun, Davut, **Siyaset Bilimi**, Beta Basım A.Ş., İstanbul, 1997
- Duverger, Mourice, **Siyaset Sosyolojisi**, çev. Şirin Tekeli, Varlık Yayınları, İstanbul 1982
- EISENSTADT, S.N., çev. Özer OZANKAYA, “**Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları**”, A.Ü. Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 3, ss. 227-244
- Emek, Uğur, **Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Yayını, Ankara, 2005
- Erbay, Yusuf, “**Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri**”, Yeni Türkiye Dergisi, Y. 3, S. 14, 1997, s. 405-412
- Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimi**, Alfa Yayınları, Ankara, 2004
- Ergun, Turgay, “**Postmodernizm ve Kamu Yönetimi**”, A.İ.D., C. 30, S. 4, 1997 ss.3-15
- Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama**, TODAİE Yayınları, 2004

- ERKUL, Aysu ve ERKUL, R. Erdem, , “**James Burnham’ın Yönetimsel Devrim Kuramının Günümüzdeki Yansımaları**”, H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C. 27, S. 2, 2009
- Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2010
- Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993
- Fatih Demir, “**Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu**”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C. 18, S. 2, ss. 63-84
- Fişek, Kurthan, **Yönetim**, A.Ü.S.B.F. Yayınları, Ankara, 1975
- Genç, Nurullah, **Yönetim ve Organizasyon Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004
- Gournay, Bernard, **Yönetim Bilimine Giriş**, Çev. İhsan Kurtbay, TODAİE Yayınları, Ankara, 1971
- Gökçe, Orhan ve Şahin, Ali, “**21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri**”, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Y. 2, S. 3, Nisan 2002, ss. 1-27
- Göküş Mehmet, “**1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi**”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, S. 12, 2010, ss. 203–223
- Göküş, Mehmet, “**Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü**”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 6, Konya, 2000, ss.
- GÖKÜŞ, Mehmet, “**Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasal İktidar İlişkileri**”, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir, 1999
- Gülmez, Mesut, “**Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı**”, A.İ.D., C. 8, S. 1, 1975 ss. 47-73
- Gültepe, Necati, **Mührün Gücü**, Ötüken yayınları, İstanbul, 2009
- Güngör, Süleyman, “**Türkiye Cumhuriyeti’nin Kurulması ve Kurumsallaşması Sürecinde Siyasal Elit-Aydın Elit İlişkisi**”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1995

- Güven, Selçuk, “**İdare ve Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi**”, A.İ.D., C.9, S.1, Mart, 1976, ss. 50-69
- Heper, Metin, “**Osmanlı Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü**”, A.İ.D., C. 6, S. 2, TODAİE Yayınları, 1973, ss. 29-40
- Heper, Metin, **Bürokrasi**, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C. 2, İletişim Yayınları
- Heper, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1974
- Heper, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973
- Heper, Metin, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977
- Heywood, Andrew, **Siyaset**, çev. Bekir Berat Özipek v.d., Adres Yayınları, 2010,
- İşçi, Metin, **Genel Olarak ve Türkiye’de Siyasal Değişme**, Der Yayıncılık, İstanbul, 1998
- Kabaklı, Ahmet, **Millete Vurulan Canlı Pranga**, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002
- Karayalçın, Yaşar, “**Meritokrasi**”, Ankara Ticaret Odası Dergisi, Temmuz, 1973
- Kaya, Kemal, **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Bilim Yayınları, Ankara, 1994
- Kuzu, Burhan, **Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti**, Liberal Düşünce, S. 2, 1996
- Mardin, Şerif, **Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1990
- Mouzelis, Nicos P., **Örgüt ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi**, Çev. H.Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, 2001
- Münci, Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, 13. baskı, Bilgi Yayınları, 2001
- Oktay, Cemil, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul Üniversitesi S.B.F. Yayınları, İstanbul, 1983
- Tuncay ÖNDER, “**İstikrar ve Kriz: 3 Kasım’dan 22 Temmuz’a Türkiye Siyaseti**”, Türkiye Günlüğü, Sayı 89, Yıl 2007, s.73-82.

- Özbudun, Ergun ve Köker, Levent, **Türkiye’de Demokratik ve Siyasal Kültür**, Kültür Yayınları, Ankara, 1995
- Özdemir, Hüseyin, **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2001
- Özkan, İ. Reşat, **İnsan ve Siyaset Üzerine Denemeler**, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1999
- Özlem, Doğan, **Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji**, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990
- Öztürk, Namık Kemal, **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003
- Öztürk, Namık Kemal, **“Bürokrasi-Siyaset İlişkisi”**, Muğla İ.İ.B.F Dergisi, Muğla, 2004, S. 2, ss. 81-122
- San, Coşkun, **Max Weber’de Hukuk’un ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ticari İlimler Yayınları, Ankara, 1971
- Soyocak, Sevinç, **“İki Yeni: Neoliberal Hayek, Neomarksist Poulantsaz”**, Mülkiye Dergisi, 2009, Cilt 33, ss.217–232.
- Şahin, Ali, **“Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi”**, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1998
- Şahin, Ramazan, **“Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme”**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 1997
- Şaylan, Gencay, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974
- Tatar, Taner, **Siyaset Sosyolojisi**, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997
- Tataroğlu, Muhittin, **“Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”**, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C. 13, S. 1, Manisa, 2006
- Tataroğlu, Muhittin, **“Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü”**, Yeni Türkiye Dergisi, Y.4, S.4, Eylül-Aralık, 1998
- Tortop, Nuri, v.d., **Kamu Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2010

- Tosun, Gülgün ve Tosun, Tanju, **Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999
- TUNCEL, Gökhan, “Ekonomik Krizlerin Türkiye’de Siyaset- Bürokrasi İlişisine Etkisi”, Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi I. Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetişim Bildiriler Kitabı, Malatya: İnönü Üniversitesi, (s.765- 788)
- Turan, İlter, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul, 1996
- Tutum, Cahit, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972
- Türköne, Mümtazer, **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2005
- Uğur, Ahmet Atilla, **“Politik Süreç Bürokrasi ve Kamu Açıkları İlişkisi, (Türkiye Örneği 1983-1999)”**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2000
- Ülker, H.İbrahim, **“Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkisi”**, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, II.Cilt, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995
- Ülker, H.İbrahim, **“Bürokrasinin Evrimi ve Türk Bürokrasisi”**, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Güz, 2001, ss. 142-153
- Weber, Max, **Bürokrasi ve Otorite**, çev. H.Bahadır Akın, 3. baskı, Adres Yayınları, 2011
- Weber, Max, **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986
- Yalçındağ, Selçuk, **“Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”**, AİD, C.3. S.2, ss. 20-57
- Yavuz, K. Haluk, **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000
- Yayla, Atilla, **Siyaset Teorisine Giriş**, Liberte Yayınları, Ankara, 2002
- Yetkin, Çetin, **Türkiye’de Askeri Darbeler ve Amerika**, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1995

EKLER

Türkiye'de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Çalışanlarınca Nasıl Değerlendirildiğini Belirlemeye Yönelik Bir Çalışma

Bu anket Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü öğrencisi Halit Murat DOĞAN'ın "Siyaset Bürokrasi İlişkisi" adlı tezi için yapılmaktadır. Anketin amacı, Türkiye'deki siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymak, bilhassa Kamu Çalışanlarının siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını tespit etmek ve bu ilişkiden kaynaklanan sorunları saptayarak çözüm önerileri sunmaktır. Araştırma bilimsel bir nitelik taşıdığından derlenen kişi bilgileri ve kişilerin hangi sorulara ne cevaplar verdiği kesinlikle gizli tutulacaktır.

Sorulara objektif ve samimi cevaplar vereceğinize inanıyorum. Katkılarınız için şimdiden teşekkür ederim.

Bu ankette 17 soru bulunmaktadır. Lütfen sorulara tam olarak okuduktan sonra kendinize en uygun olan cevabı, soru altında bulunan, şıkların yanındaki boş kutuyu "X" şeklinde doldurarak cevaplayınız.

DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER									
1. Kurumunuzun/Kuruluşunuzun adı :									
2. Kaç Yıldır Kamu'da Çalışıyorsunuz:		1--9		10-19		20-29		30-39	
3. Eğitim Durumunuz:									
4. Cinsiyet:		BAYAN				ERKEK			
5. Yaşınız:		18-34		35-44		45-54		55-64	

Türkiye'de Siyasal İktidar ile Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Çalışanlarınca Değerlendirilmesi	Hiç Katılmıyorum	Az Katılıyorum	Orta Düzeyde Katılıyorum	Çok Katılıyorum
6. Türkiye'de bürokrasi ile siyasal iktidar daha fazla uyum içinde çalışmalıdır.				
7. Bürokrasi ile siyasal iktidarların istekleri genellikle çelişmektedir.				

8. Türkiye'deki sistemin daha iyi işleyebilmesi için bürokrasi ile siyasal iktidarların uyum içinde çalışması gerekir.				
9. Siyasiler, iktidarı kullanırken veya idari kararlar alırken bürokrasinin uzmanlık ve süreklilik gibi avantajlarından yararlanırlar.				
10. Politikacıların plan ve programlarını daha iyi uygulayabilmeleri için bürokratlara programlarını benimsetebilmeleri gerekir.				
11. Bürokratlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal iktidarın da desteğini kazanmak zorundadırlar.				
12. Siyasal iktidarlar yeni makamlar ve kadrolar açmak suretiyle kendilerine her koşulda itaat edecek bir bürokrat kesim oluşturmak isterler.				
13. Bürokratlar kendilerini işe alan veya üst makamlara atanmalarında destek olan siyasilere karşı kendilerini borçlu hissederler.				
14. Bürokratların halka karşı değil de siyasi iktidarlara karşı sorumlu olması bürokratların siyasilerin isteklerini yanlış bulsalar da onlara itaat etmelerine yol açar.				
15. Bürokrasideki atamalar iç uzmanlık, liyakat ve başarıdan çok siyasi yakınlık ölçü alınarak yapılmaktadır.				
16. Siyasi iktidarla fikir olarak zıt bir ideolojiye sahip olan Kamudaki bir yönetici ne kadar başarılı olursa olsun görevinde kalamamaktadır.				
17. Bürokratlar ileride siyasi kadrolara gelebilmek için siyasi çevrelere yakın durmak zorunda kalmaktadır.				

ÖZET

DOĞAN, Halit Murat. Türkiye’de Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Bürokrasi-siyaset ilişkileri toplumun yasal, sosyal, tarihi, siyasi vb. koşullarınca belirlenir. Başka bir ifadeyle mevcut devletin özellikleri, siyasi rejim, toplumsal gelenekler, kamuoyu ve sivil toplum kuruluşları gibi pek çok faktör anılan bu etkileşimi belirleyen dinamiklerdir. Bürokrasi-siyaset ilişkileri her toplumda farklı bir görünüm sergilemektedir. Siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkisi topluma hizmet gibi aynı hedef doğrultusunda, aynı değer ve araçlarla, uyum içinde çalışmaları esasına göre kurulmuştur. Ülkemiz açısından bakıldığında Osmanlıdan günümüze kadar bürokratik ve siyasi kadrolar arasında sürekli bir çatışmanın olduğu görülmektedir. Tek partili dönemde bürokrasi hakim iken, çok partili dönemde siyasi otorite hakim olmaya çalışmıştır.

Bürokrasi- siyaset çatışmasının yoğun olduğu zamanlarda ekonomide tehlike çanlarının çalması, hükümetlerin çıkardığı yasa tasarılarının bir kısmının hayata geçirilememesi gibi durumlar meydana gelmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’deki siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkileri ortaya koymaya, bilhassa kamu çalışanlarının siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkiyi nasıl yorumladıklarını tespit etmeye, bu ilişkiden kaynaklanan sorunları saptayarak çözüm önerileri sunmaya çalışılmıştır.

Bürokrasi- siyaset ilişkilerinin istikrarlı olması için, siyasilerin kararlar alması bürokratların bunları uygulaması ve bürokrasinin yaptığı işlerden dolayı sürekli denetim altında tutulması gerektiği anlaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler:

- 1- Bürokrasi
- 2- Bürokrasi Kuramları
- 3- Bürokratik Siyaset
- 4- Bürokrasi-Siyaset İlişkileri
- 5- Kamu Çalışanları

ABSTRACT

DOĞAN, Halit Murat. Political Power-Bureaucracy Relations in Turkey, Master Thesis, Ankara, 2013.

Bureaucracy-Politics relations is determined by the conditions of legal, social, historical, political of society. In other words, the current state properties, the political regime, social customs, public and non-governmental organizations are dynamics that determine this interactions. Relationship between political power and bureaucracy exhibits a different view in every society. Relationship between political power and bureaucracy was established according to the same goals, with the same value and means, on the basis of the work in harmony. From the perspective of our country, it seems that there is a permanently conflict between bureaucratic and political cadres from the Ottomans to the now. While bureaucracy was dominated in the term of single party, political authority tried to dominate in the multi-party system. When the time of intensive conflict between bureaucracy and politics, it occurred that alarm bells ring in the economy, not being carried out of draft bills issued by governments.

This study aimed to demonstrate the relationship between political power and bureaucracy in Turkey, in particular determine how public employees make comments about relationship between the bureaucracy and the political power, try to offer solutions by pinpointing the problems arising from that relationship. To be stable relations between the bureaucracy and politics, it is understood that politicians make decisions, bureaucrats implement these decisions and bureaucrats should be kept under constant supervision because of the work done.

Key Words: Bureaucracy, Theories of Bureaucracy, Bureaucratic Politics, Bureaucracy-Political Relations, Public Employees.

