

**T.C.**  
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI**  
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRKİYE'DE İDARİ İŞLERİN YÜRÜTÜLMESİNDE SİYASETÇİ  
BÜROKRAT İLİŞKİSİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Deryam Kumtuna**

**Ankara-2021**



**T.C.**  
**ATILIM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI**  
**KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**TÜRKİYE’DE İDARİ İŞLERİN YÜRÜTÜLMESİNDE SİYASETÇİ  
BÜROKRAT İLİŞKİSİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Deryam Kumtuna**

**Tez Danışmanı**  
**Prof. Dr. Halil İbrahim Ülker**

**Ankara-2021**

## KABUL VE ONAY

Deryam KUMTUNA tarafından hazırlanan ‘‘Türkiye’de İdari İşlerin Yürütülmesinde Siyasetçi Bürokrat İlişkisi’’ başlıklı bu çalışma, 21/06/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Programında Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. İsmail BİRCAN (Başkan)

Prof. Dr. Halil İbrahim ÜLKER (Danışman)

Doç. Dr. Mustafa ALTINOK (Üye)

Prof. Dr. Dilaver TENGİLİMOĞLU

Enstitü Müdürü

## ETİK BEYAN

Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesi 'ne uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasını;

- Akademik ve etik kurallar çerçevesinde hazırladığımı,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

Aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

21.06.2021

---

Deryam KUMTUNA

## ÖZ

KUMTUNA, Deryam. Türkiye’de İdari İşlerin Yönetilmesinde Siyasetçi Bürokrat İlişkisi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2021.

Weber’in kuramsal alanda temellendirdiği bürokrasi kavramının birçok tanımı bulunmaktadır. Bürokrasi; ‘bürokratların yönetimi, rasyonel örgüt, memurlar tarafından yönetim,’ gibi tanımları literatürde yer almaktadır. Bürokrasi toplumda daha çok örgüt yapılarının olumsuzluklarına ya da güç tekelinin kötüye kullanılmasını ifade eden, bir nevi kötileyici kavram olarak nitelendirilmekte; otoriteye aşırı bağımlılık, sorumluluktan kaçma, yetki devrinde isteksizlik gibi durumlar bu ifadeye örnek gösterilmektedir. Bu kavramın tanımından ziyade, temel öğelerini ve belirleyici faktörlerini nitelendirerek ‘ideal tip’ bürokrasiyi tanımlamaya çalışan Weber; kamu ve özel alanların ayrılması, görevlerin önceden belli olduğu, düzenli, gayrişahsilik gibi özelliklerin ve modern siyasal sistemin ihtiyaç duyduğu bir örgüt tipi olarak nitelendirmiştir.

Weberyen anlayışta bürokrasi, yönetim şekli değil, yazılı kurallara dayalı, profesyonellekle oluşturulup işlerin yürütüldüğü bir örgüt biçimidir. Bu şekilde ele alındığında bürokrasi; uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, iş bölümü, planlanma ve örgütlenme çerçevesinde geniş kitlelerin yönetimini disiplin içerisinde gerçekleştirmeyi gerektiren toplumun bir aşamasıdır. Weberyan anlayışta bürokrasi; teknik açıdan diğer örgüt yapılarından üstün rasyonel bir örgüt biçimidir. Bu örgüt biçimi ve siyaset kavramlarının birbirleri ile olan ilişkisi yadsınamaz bir gerçek olup yapısal çerçevede; değişime ayak uyduramama, merkezîyetçilik, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık gibi sorunlar görülürken; işlevsel çerçevede de siyasallaşma, sorumluluktan kaçma, araçlar ile işlerin yürütülmesi, yolsuzluk ve kuralcılık gibi sorunların mevcut sorunların görülebileceği bir sistemdir. Türk Kamu bürokrasisi bu bağlamda etkin, kaliteli, verimli ve rasyonel hizmet verme hususunda sorunlar yaşamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Yapı, Bürokrasi Kuramları, Bürokrasi, Siyaset, Türk Kamu Yönetimi Bürokrasi Sorunları.

## ABSTRACT

KUMTUNA, Deryam. The Relationship between Politician and Bureaucrat in the Management of Administrative Affairs in Turkey, Master Thesis, Ankara, 2021.

There are many definitions of the concept of bureaucracy that Weber based on the theoretical field such as 'management by bureaucrats', 'rational organization', 'administration by officials'. Bureaucracy is described as a kind of derogatory concept, which mostly expresses the negativities of organizational structures or the abuse of power monopoly. Situations such as excessive dependence on authority, avoidance of responsibility, and reluctance to delegate authority are given as examples for this expression. Weber, who tries to define the 'ideal type' bureaucracy by characterizing its basic elements and determining factors rather than the definition of this concept; described bureaucracy as an organization type that the modern political system and features such as separation of public and private spheres, predetermination of duties, orderliness, impersonality needs.

In the Weberian understanding, bureaucracy is not a form of government but a form of advice based on written rules that is professionally formed and carried out. In that context, bureaucracy is a stage of society that requires the governance of large masses in a disciplined way within the framework of specialization, hierarchical structure, division of labor and organization. In the Weberian understanding, bureaucracy is a rational organizational form that is technically superior to other organizational structures. The relationship between this form of organization and the concepts of politics is an undeniable fact and while there are problems such as inability to get used to change, centralism, confidentiality in management and isolation in the structural framework; this organization type can be handled as a system in which there may be problems such as politicization, avoidance of responsibility, conduct of business with intermediaries, corruption and prescriptivism in the functional framework.

**Keywords:** Bureaucracy, Politics, Bureaucracy Problems in Turkish Public Administration, Theories of Bureaucracy, Bureaucratic Structure in Turkish Public Administration.

## TEŞEKKÜR

Tez çalışmamın oluşmasında, kıymetli ve önemli bilgileri bana aktaran, her zaman elinden gelenin fazlasını yapan, O'nun öğrencisi olduğum için büyük şansa sahip olduğuma inandığım, değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Halil İbrahim Ülker'e teşekkürü bir borç biliyor ve şükranlarımı sunuyorum. Hayatım boyunca maddi - manevi her zaman yanımda olan canım babama, anneanneme, özellikle bu süreç boyunca her an varlıklarını ve desteklerini hissettiğim, varlıklarına şükrettiğim bir tanecik annem Neşe Kumtuna'ya ve bir tanecik ağabeyim Münip Kumtuna'ya teşekkür ederim. Çalışma boyunca sürekli cesaretlenmemi ve yüksek motivasyonumu sağlayan arkadaşlarım Tuğba Kömürcü, Ebru Emine Oktay ve Esra Yaşar'a da teşekkürlerimi sunuyorum.

Yaşadığı süre boyunca güzel anılar biriktirmemi sağlayan, yanımda olamasa da varlığını hissettiğim, ikinci annem olarak gördüğüm bir tanecik teyzem Necla Emreyurt'a bugün ben olmamı sağladığı için teşekkürü bir borç bilirim.

## İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT .....	ii
TEŞEKKÜR .....	iii
İÇİNDEKİLER .....	iv
KISALTMALAR DİZİNİ .....	vii
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### BÜROKRASİ KAVRAMI VE KURAMLARI

<b>1.1. Bürokrasi Kavramı.....</b>	<b>3</b>
1.1.1. Rasyonel teşkilatlanma anlamında bürokrasi .....	5
1.1.2. Kamu yönetimi ve kamu görevlileri anlamında bürokrasi .....	6
1.1.3. Kırtasiyecilik ve Kötü Anlamda Bürokrasi .....	7
<b>1.2. Bürokrasinin Sınıflandırılması.....</b>	<b>8</b>
1.2.1. Patrimonyal bürokrasi.....	8
1.2.2. Hukuki – rasyonel bürokrasi.....	9
1.2.3. Rasyonel – üretken bürokrasi .....	10
<b>1.3. Bürokrasi Kuramları .....</b>	<b>10</b>
1.3.1. Hegelci bürokrasi kuramı .....	10
1.3.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi .....	11
1.3.2.1. Lenin’e göre bürokrasi.....	13
1.3.2.2. Trotsky’e göre bürokrasi .....	14
1.3.3. Liberal bürokrasi kuramı .....	15
1.3.4. Weberyen bürokrasi kuramı .....	16
1.3.4.1. Weber’e göre otorite tipleri .....	19
1.3.4.1.1. Geleneksel otorite .....	19
1.3.4.1.2. Karizmatik otorite .....	20
1.3.4.1.3. Yasal - ussal otorite.....	20
1.3.5. Seçkin bürokrasi kuramı .....	21
1.3.5.1. Robert Michels ‘Oligarşinin tunç kanunu’ .....	21

1.3.5.2. Bruna Rizzi ‘Bürokratik kolektivizm’ .....	23
1.3.5.3. Gaetano Mosca ‘Yönetici sınıf teorisi’ .....	24
1.3.5.4. Vilfredo Pareto ‘Siyasal (yönetici) elit’ .....	25
1.3.6. Bürokrasi konusundaki çağdaş yaklaşımlar.....	25
1.3.6.1. James Brunham ‘Yönetimsel devrim’ .....	25
1.3.6.2. Warren G. Bennis .....	27
<b>1.4. Siyaset Kavramı.....</b>	<b>28</b>
1.4.1. Hükümet etme sanatı olarak siyaset .....	28
1.4.2. Kamusal hayat olarak siyaset.....	29
1.4.3. Uzmanlaşma ve uyum olarak siyaset.....	30
1.4.4. İktidar olarak siyaset.....	30
<b>1.5. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi.....</b>	<b>31</b>

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİSİNİN TARİHSEL SÜRECİ

<b>2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....</b>	<b>37</b>
<b>2.2. 1923- 1950 Dönemi .....</b>	<b>42</b>
<b>2.3. 1950 Sonrası .....</b>	<b>46</b>
<b>2.4. 1960 Sonrası .....</b>	<b>48</b>
<b>2.5. 1980 Sonrası .....</b>	<b>52</b>

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BÜROKRATİK VE SİYASAL İLİŞKİLER ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ MEVCUT SORUNLAR

<b>3.1. Bürokrasinin Yapısal Sorunları.....</b>	<b>58</b>
3.1.1. Yönetimde merkeziyetçilik.....	58
3.1.2. Örgütsel büyüme.....	59
3.1.3. Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık.....	60
3.1.4. Yönetimde tutuculuk ve değişime uyum sağlayamamak .....	61

<b>3.2. Bürokrasinin İşlevsel Sorunları .....</b>	<b>61</b>
3.2.1. Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma .....	62
3.2.2. Yönetimde siyasallaşma .....	63
3.2.3. Aracılar yoluyla işlemleri yürütme .....	64
3.2.4. Yolsuzluk .....	65
3.2.4.1. Rüşvet .....	66
3.2.4.2. Zimmet .....	67
3.2.4.3. İrtikap .....	67
3.2.4.4. Kayırmacılık .....	67
<b>3.3. Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Siyaset Eksenindeki Sorunlara Çözüm Önerileri .....</b>	<b>69</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>73</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>77</b>
<b>TURNİTİN RAPORU .....</b>	<b>87</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>91</b>

**KISALTMALAR DİZİNİ**

BDDK:	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
DP:	Demokrat Parti
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
IMF:	International Monetary Fund
MGK:	Milli Güvenlik Kurulu
OYAK:	Ordu Yardımlaşma Kurumu
RTÜK:	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TYT BANK:	Türkiye Turizm Yatırım ve Dış Ticaret Bankası
YÖK:	Yüksek Öğretim Kurumu

## GİRİŞ

Geçmişten günümüze kadar birçok farklı tanıma sahip olan bürokrasi kavramı, devlet olgusu ile ortaya çıkan ve sosyal bilimcilerin en çok araştırma ve tartışma konusu haline gelen kavram olmuştur. Sözlük anlamında ortak bir tanımı bulunmayan bu kavram, klasik yönetimin ortaya çıkışına kadar bürokratların siyasal alanda etkinliğini anlatmak için kullanılmıştır.

Bürokrasi dediğimiz sistem ise bir yönetim kurumunu ifade etmektedir. Bu ikisi arasındaki uyumsuzluklar gerilime yol açabilir ve bürokrasi karşıtı hareketlere neden olabilir. İdeal bir sistemde bürokrasi ilk amaç olarak siyasi kararları uygulamayı hedefler ve siyasi normları alarak, tartışmaya girmeksizin konumunu belirler. Böylelikle, herhangi bir gerginlik yaşanmayabilir. Bu durumda siyasi aktör ve bürokrasi arasında bir siyasallaşmama durumunun söz konusu olduğunu görebiliriz. Ancak her demokraside bu geçerli değildir.

Uzun zamandır süregelen bu tartışmaların temelinde, siyasi aktör ve bürokrasi arasında olumsuz bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda bürokratik sorunların temeli siyasi aktör ve bürokrasi hususunda incelenmiştir.

Toplumların sahip olduğu farklı sosyal-ekonomik ve kültürel yapıları göz önünde bulunduracak olursak, her toplumun kendine ait yöntem ve bunlara bağlı olarak sorunları ve çözümleri değişkenlik gösterecektir. Devlet, kamu kurumları aracılığı ile hizmetleri yerine getirmektedir. Kamu kurumlarının sahip olduğu bu sorumluluk hususunda düzenli işleyen güçlü bir sistemin gerekliliği yadsınamaz bir gerçektir. Ancak uygulama aşamasında birçok problemin varlığı da görülmektedir.

Küresel bağlamda teknolojik gelişmelerle birlikte sadece sosyal alan değişime uğramamış; bu değişim sürecinden kamu kurumları da oldukça etkilenmiştir. Bu bağlamda, yönetimde esas alınan hesap verebilirlik, şeffaflık ile kamu kurumları ile yürütülen her hizmet, toplum tarafından daha çok sorgulanmaya başlamıştır. Bu çerçevede işlerin yürütülmesi sürecinde ortaya çıkan bir takım durumlara (usule aykırılık, işlerin geciktirilmesi) gösterilen tepki, günden güne artmaktadır.

Bürokraside, kalitesiz ve yavaş hizmetler, yozlaşma, halkın bürokrasiye ve devlete karşı memnuniyetsizlikleri, halkın gözünde devletin imajının zedelenmesi, kaynakların verimli ve etkili kullanılmaması gibi sorunlar Türk Kamu Yönetiminde de karşımıza çıkmaktadır.

Bürokrasi kavramı, günlük hayatta farklı birçok anlamda kullanılsa da, özellikle sanayi devriminden sonra oluşan yeni devlet anlayışı çerçevesinde bürokrasiye farklı toplumlarda farklı anlamlar yüklenmiştir.

Bu çalışmada, ilk bölümde bürokrasi ve siyaset kavramının ortaya çıkışı ve tarihsel süreci ele alınıp, bürokrasinin çağdaş siyaset kuramlarıyla ilişkisine ver verilmiştir. Bürokrasi ve siyaset ilişkisi bağlamında farklı düşünürlerin fikirleri ve bakış açıları ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Osmanlı İmparatorluğundan süregelen ve güç kazanan bürokratik yapı, siyasal aktör ve bürokrat ilişkisi çerçevesinde dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Farklı dönemlerde, devlet işlerinin yürütülmesi hususunda siyasi aktör ve bürokratların tutumları ele alınmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise bürokratik ve siyasi aktör ilişki çerçevesinde Türk Kamu Yönetimindeki mevcut sorunlar incelenmiş ve bu bağlamda çözüm önerilerine yer verilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜROKRASİ KAVRAMI VE KURAMLARI

#### 1.1. Bürokrasi Kavramı

Kavramsal olarak ele alındığında bürokrasinin bugün kazandığı anlam bakımından söz edilmesi çok uzak tarihleri göstermez; ancak uygulama bakımından binlerce yıl önce, Mezopotamya, eski Mısır ve Çin’ de karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi, pratikte bu kadar eskiye dayansa da teori alanındaki çalışmaları yakın zamanı kapsamaktadır.

Bürokrasi kavramı; ortaya çıkış yeri, sözcük ve sözlük anlamı ile farklı kitle ve algılanış biçimleri ile geniş bir yelpazeye sahiptir. Her topluğun kendine has bir yapısı olduğu düşünüldüğünde kendine ait kültürleri, idari ve sosyal yapıları mevcuttur. Bu etkenler kapsamında her yapının kendine ait bürokratik yapıları oluşmuş ve bürokrasinin farklı tanımları böylelikle ortaya çıkmıştır.

Bürokrasi kavramın köklerine bakıldığında ise eski Yunanca ve Latinceye kadar dayanır. Daire ve memurlar anlamı ‘büro’ ile güç, iktidar anlamı ‘krasi’ sözcüklerinin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Dönemin memurları siyah örtülü masaların arkasında hizmet ve yükümlülüklerini yerine getirmekteydiler. Böyle bakıldığında kavram Fransızcada koyu renk örtü anlamına gelen ‘la bure’ ve latince ‘burra’ ile köken ve anlam olarak uyum sağlamaktadır. Kavramın ikinci kısmı olan Yunanca ‘creaite’ ise egemenlik, hükmeden anlamına gelen yönetim sistemini anlatan bir sözcüktür (Türköne, 2005, s.452). Görevlerin yerine getirildiği masalar olarak kullanılan büro terimi zamanla bu masaların bulunduğu daireler anlamında kullanılmıştır (Abadan, 1959, s.7).

Gün geçtikçe devlet görevlilerinin kamu üzerindeki etkisinin artması hakimiyet olarak ele alınırken, memurların bu hakimiyeti onların hizmet yürüttükleri ‘masa gibi eşyaların veya buldukları mekanın’ yani hizmet sağladıkları araçlarla ifade ettikleri belirtilmiştir (Eryılmaz, 2010, s.6).

Devlet ve toplumun yapısının önemli bir basamağını oluşturan bürokrasi ‘yapı içerisinde daima bir idarecinin yer aldığı bir konumu niteleyen ve özel sektörden ziyade kamu alanında yer alan bir kavram’ olarak yer edinmiştir (Gladden, 1964, s.63). Fakat çağdaş toplumlarda bu durum kamu alanında sınırlı kalmayıp özel sektörde de bürokratik özellikler gösteren örgütlerin meydana gelmesiyle; kamu alanındaki örgütlere benzer şekilde bu örgütlerin de bürokrasinin birer örneği olduğu ele alınmaktadır (Ergun ve Polatlıoğlu, 1992, s. 46).

Bürokrasinin literatürde birçok farklı tanımlarına yer verilmiştir. Bir tanımda toplumda da negatif olarak karşılanan yazışmalarda ve devlet işlerinin işleyişi hususunda yazışmalara haddinden fazla önem verme kırtasiyecilik ( Ataman, 2001, s.92) ifadeleri kullanılırken başka bir tanımda; oluşumu ele alındığına antidemokratik değişime açık olmayan ve kendi yanlışlarını çoğaltan bir yapıya sahiptir (Demirci ve Önder, 2011, s.313) ifadeleri yer alır, başka bir tanımda ise siyasilerin aldığı kararlar doğrultusunda görev ve yükümlülüklerini yerine getiren memurlar olarak belirtilir. Son olarak bürokrasi ‘bir oluşum içinde yer alan insanların içinde gerçekleştirdiği ilişkiler, yetki, yapısal oluşuma ve durumlara ve dair diğer her şeyi içeren kapsamlı bir varlıktır’ (Çevik, 2007, s. 102). Yani bürokrasinin bir örgüt oluşu, örgütlenme ve işleyiş biçimi olduğudur.

Aslında bu tanım Weberyen modeli, ideal bürokrasi kuramı veya Weberyen bürokrasi kuramı olarak da literatürde yerini alır. Weber’in modern bürokrasi tanımında, her bir kadronun görevleri tanımlanmıştır ve memurların görevleri tek ve ana işleridir. Bu memurlar belirli yetkinlikleri ile işe alınırlar ve bu yetkinlikler de göreve göre önceden bellidir (Weber, 2012). Makamların örgütlenmesinde de hiyerarşik zincir takip edilir ve her bir makam bir üsttekinin kontrolündedir. Özer’in belirttiği gibi Webere’e göre; hiyerarşi, iş bölümü, dosyalama, otorite, yazılı kurallar, disipline oluşturulmuş bir yapı, gayrişahsilik ve resmi mevkilerden oluşan bir örgüt, bürokrasinin temel unsurlarındandır. Bu çerçevede düzenin ve istikrarın öne çıktığını görürüz çünkü kaideler önceden belirlenmiştir (Weber, 2012).

Bürokrasi kavramına ilişkin Ludwig Von Mises, Weber’den farklı bir tanım ortaya koymuştur. Ludwig’in bürokrasi tanımı ‘‘hizmetlerin iktisadi hesaba göre

kıymetlendirilmediği bir idare sistemidir' diyerek'' idari hizmetlerin piyasa ölçüsü ve para ile ifade edilemeyeceğini''(Ludwing, 1947, ss. 43-44) anlatır. Devlet, teşebbüs faaliyetine müdahale etmediği sürece kar amacı güden bir kurumun hacmi hiçbir koşulda kırtasiyecilik tehlikesiyle karşı karşıya kalmaz (Ludwing, 1947, s. 17).

Bürokrasinin iktisadi alana giderek yerleşmesi, devlet müdahalesinin doğal bir sonucudur. Aslında bürokrasi, sistemde iktisadi alanda kar kavramının üstelendiği rolü sınırlandıran hükümet tarafından bir tedbir aracıdır (Ludwing, 1947, s.18).

Görüldüğü üzere bürokrasi kavramının ortak tanımını yapmak oldukça güçtür. Var olan tanımlar her ne kadar birbirine yakın ya da bağlı olsa da her biri, farklı bir yönden bürokrasiye vurgu yapar. Ama bu tanımlar yapılırken; verimsizlik, teşkilatlanma, uzmanlaşma, hiyerarşi gibi olgular göz ardı edilmemiştir.

Bu tanımlar çerçevesinde bürokrasi kavramı 'dar' ve 'geniş' olarak iki anlamda ele alınabilir. Kamu yönetimi de diyebileceğimiz kar amacı taşımayan dar anlamda bürokrasidir. Geniş anlamda bürokrasiye baktığımızda ise, otorite, hiyerarşi ve iş bölümüne dayalı bir oluşumun belirli sınırlar, kurallar ve ilkelere göre yükümlülüklerini getiren uzmanların oluşturduğu örgüt sistemidir (Eryılmaz, 1993, s.34).

### **1.1.1. Rasyonel teşkilatlanma anlamında bürokrasi**

Bürokrasi kavramı örgütsel yapılar ve bu yapıların performansa dayalı etkilerini değerlendirmede kullanılır. Mevcut durum, bürokrasinin ve örgütün sistem ve yapısal özellikleri çerçevesinde değerlendirilmesi yönündedir. Bu değerlendirme için esas alınan Weber'in bürokrasi kavramıdır. Weber bürokrasiyi, ortaya çıkan diğer örgüt sistemlerinden gerek teknik üstünlük yönünden gerekse rasyonel olmasıyla daha etkin ve verimli bir örgütlenme biçimi olarak nitelendirir (Eryılmaz, 2010, s.6).

Weber, geniş kitleler halinde beraber çalışan insanların belirli bir aşamayı geçtikten sonra akla uygun prensipler ile örgütlenmesini ve öyle yönetilmesini

savunur (Weber, 2012). Kısaca bürokratik bir sistem ile örgütlenmelidir (Ergun ve Polatoğlu, 2004, s.45).

Bürokrasi en kısa tanımla, uzmanlaşma, teşkilatlanma, iş bölümü, hiyerarşik bir yapı, planlanma ve koyulan kurallara bağlılık çerçevesinde büyük grupların disiplin içinde yönetilmesi gereken yapıdır. Modern sosyolojinin gelişimi ile birlikte siyasi bilimlerin büyük ölçüde benimsedikleri bu bürokrasi, gerek kamu gerek özel sektörde geniş çaplı yönetim ve örgütlenme şeklidir (Eryılmaz, 2010, s. 13).

### **1.1.2. Kamu yönetimi ve kamu görevlileri anlamında bürokrasi**

Bürokrasi ve kamu yönetimi genellikle aynı anlamda kullanılmaktadır. Bürokrasi, siyasi sistemin bir parçası olan yönetsel yapıyı ve onun eylemlerini anlamaktadır. Bu tanımda bize politik toplumlardaki merkezi yönetim ve yerinden yönetim sistemlerini ve kamu politikalarının uygulanmasını ifade eder. Bir başka bürokrasi tanımı ise; bürokrasinin devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden meydana geldiğini söyler. Her devlet yasalarla belirlenen görevleri yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmeler oluşturur. Bu devlet örgütlerine de kamu bürokrasisi denir.

Kamu yönetimini ifade etmek için bürokrasi kelimesi kullanılır. Kamu bürokrasisi denildiğinde bahsedilmek istenilen kamu yönetimi düzenidir. Weber'in bürokrasi ile ilgili açıklamaları bu tanımı güçlendirmiştir. Batı Avrupa'daki merkeziyetçi yönetimlerin yönetim yapılarını açıklarken kullanmıştır. Bürokrasi ile devlet yönetimini özdeşleştiren şeyler ise; merkezi yönetimin yani merkezi yönetimde görev alan uzman kişilerin güçlerini arttırmış olmaları, iktidarı kendi adlarına olmasa bile kral adına kullandıkları veya merkezin alacağı kararları büyük ölçüde etkileyebilecekleri bir konumda bulunmaları sayılabilir.

Devlet yönetiminde bürokrasi ise idari hiyerarşiye mensup bir memurlar tabakasının bütünü ile memurların varlığını ifade eden kamu idaresini yürüten personel ve kamu idaresi faaliyetlerine hakim olan teşkilata bürokrasi denilmektedir.

Yani bürokratik devletten kasıt; idari karar verme yetkisinin nu işi meslek edinmiş memurlar topluluğunca yerine getirilmesini ön gören sistemdir.

Bir ansiklopedi tanımına göre ise bürokrasi; idari yetkilerin büro ve idarelerce toplanması ve memurların devlet işlerine devamlı suretle müdahale etmeleri şeklindedir denilmekte.

Tüm bu tanımları destekler nitelikte Alman ansiklopedilerinden Brockhaus'da bürokrasiyi bürokrasinin sıkı bir hiyerarşik çerçevede toplanması, diğer yandan siyasi iktidarın otoritesini imtiyazlı bir memurlar zümresiyle paylaşmakta olduğu bir devlet şekli olarak tanımlamıştır.

### **1.1.3. Kırtasiyecilik ve Kötü Anlamda Bürokrasi**

Kırtasiyecilik terimi, bürokrasinin daha çok olumsuz yönünü ifade ederken kullanılmaktadır. Aynı zamanda sorumluluktan kaçma, sorumluluğu yüklenmeme veya kendi sorumluluğunu başkalarına yükleme gibi durumları da ifade ederken kullanılan bir kavramdır. Devlet dairelerinde geciken işler, gereksiz formalite, bir yazının aynı daireye sürekli gidip gelmesi ve en basit evrakta bile birçok kişinin imzasına ihtiyaç duyulduğu durumları da nitelendirir. Bu çerçevede bürokrasi, yetki devrinde isteksizlik, gizlilik otoriteye aşırı bağlılığı da beraberinde getirir (Gökçe, vd., 2002, s. 47).

Bürokrasinin iyi işlememesi sonucu ortaya çıkan kırtasiyecilik kavramının bürokrasi ile eş anlamlı olarak kabul görmesi enteresandır. Bunun sebebi ise, teoride etkili ve akılcı işleyiş göstermeleri beklenen bürokratik kurumların pratikte böyle olmadığıdır (Tortop, 2010, s. 403).

Verilen görevlerin amacını ve özünü kavrama becerisinden uzak çalışanlara verilmesi sonucunda kırtasiyeciliğin artması kaçınılmazdır. Mevzuat ise bürokratik sorunların başka bir kaynağıdır. Kırtasiyeciliğin azalması, mevzuatın kesin ve kolay anlaşılabilirliği ile bağlantılıdır. Bürokraside var olan aşırılık, kuralların çokluğu ve yeteri kadar benimsenmeyişinden gelir (Çoker, 1995, s. 409).

## 1.2. Bürokrasinin Sınıflandırılması

Bürokrasi kavramı yapısal özelliklerine ve işleyiş biçimine göre;

- 1-) Patrimonyal Bürokrasi,
- 2-) Hukuki – Rasyonel Bürokrasi,
- 3-) Rasyonel Üretken Bürokrasi şeklinde sınıflandırabilir.

### 1.2.1. Patrimonyal bürokrasi

Patrimonyal bürokrasi, özgür olmayan memurlardan oluşan herhangi bir sözleşme hususuna bağlı olmaksızın atanan memurlar ile değil, özgür olmayan memurlardan oluşan bürokratik bir yapıdır. Bu yapılanma, kölelik sisteminin yoğun olduğu zamanlardaki idari örgütlenme biçimini anlatır. Bu bürokrasi biçimindeki soy bağından gelen statüler, değerler ve şahsi ilişkiler kişisel işler ve kamu alanındaki hizmetlerin arasındaki dengeyi bozarak iç içe geçmesine sebep olur.

Bu yönetim biçiminde, yöneten kişiler gelenekseldir; krallar, hükümdarlar ülkenin, toplumun tek sahibiymiş olarak görülür ve devlette bu hükümdarın şahsi mülküdür. Yönetim, liyakat esasından çok kişisel çıkarları gözetir. Hukuksal normlardan çok statü sahiplerine boyun eğme söz konusudur. Buda ast – üst ilişkisinin kişisellik yönünün ağır bastırıldığını gösterir. Bu kişiler meşruluğunu geleneksel kurallardan alır. Yasallığın kaynağını belirleyen geleneksel kurallar, hükmeden kişinin talimatlarının içeriğini ve sınırlarını çizer. Verilen talimatlar geleneksel kurallarla paralellik gösterdiği sürece meşruluğunu korumaya devam eder. Ayrıca statü sahiplerinin oldukça geniş bir taktir yetkisi bulunur ve bu yetkinin sınırları, hangi durumlarda nasıl kullanılacağı belli normlarla sınırlandırılmamış ve belirtilmemiştir. Sadece üst, genel ahlaki değerlere; adalet, eşitlik gibi, uyma zorunluluğu vardır (Heper, 1977, s. 36-37).

Patrimonyal bürokrasilerde, iktidar meşruiyeti temsil ettiğinden otoritesini kendi yönetimine sadık patrimonyal bir bürokrat sınıf yoluyla gerçekleştirir.

### 1.2.2. Hukuki – rasyonel bürokrasi

Bu bürokrasi modeli, modern örgütlenme sistemine hakimdir. Rasyonel bürokraside ilişkiler, şeffaflık esas alınarak belli ölçütlere göre belirlenir. Yasalara dayanan rasyonel, yönetsel düzenlemeler şahsiliğinden uzaktır. Bu bürokrasi modelinde memuriyet meslek sınıfındadır. Sadakati ve mesleki yükümlülükleri, yönetenin şahsına değil mesleğini icra ettiği yapının faaliyet ve hedeflerini düzenleyen normlara karşıdır.

Bu bürokrasi modeli, Weber'in ideal tip bürokrasi kuramının etkisinin olduğu dönemde var olmaya başlayan yönetsel oluşumların özellikleri de dikkate alarak kavramsallaşmıştır. Hukuki- rasyonel bürokrasi ideal tipini oluştururken, yönetimin şeffaflığı, hukuk devleti ve yönetim faktörünün kamu siyasetini uygulamada bir araç olmasıdır (Heper, 1977, s. 41).

Katı bir disipline sahip olan bu bürokrasi modelinde örgütün amaçları doğrultusunda uyacağı kurallar ve kullanacağı araçlar bellidir ve teşkilat içinde yer alanların görevi bunları bu koşullarda yerine getirmektir. Hukuk kuralları biçimsel gerçekliği sağlar ve kendi içinde tutarlıdır. Karşılaşılabilecek her hangi bir olası durumlar göz önünde bulundurularak boşluğa yer vermeden bu kurallarla düzenlenmiştir. Teşkilatlanmada yer alan herkesin kurallara uyma zorunluluğu vardır. Sorgulamaya yer vermeksizin ast-üst ilişkilerinde bu disiplin yer alır. Mevcut olan her durumun kurallar ile tertip edilmesi mümkün olmadığından ast konumundaki teşkilat üyelerine taktir yetkisi mecburi hale gelse de bu yetkinin sınırları en azami düzeydedir (Weber, 1986, ss. 192-197). Hukuksal normlarla sınırlanan taktir yetkisinin belirlenen sınırların dışına çıkması yönetim çerçevesinde rasyonaliteye zarar veren bir faktör olarak görülür. Patrimonyal bürokrasiye kıyasla uzmanlık faktörü hukuksal – rasyonel bürokraside çok daha önemlidir. Patrimonyal yapıda toplumsal statü işe alımlarda ve terfide rol oynarken, hukuki rasyonel bürokraside toplumsal statü sahip olunan beceri, yetkinlikler ve bilgi ile kazanılır. Yönetimin işleyişinde gizlilik esastır ve bu hususa önem verirler (Heper, 1977, s.43).

Hiyerarşik yapılanmanın temeli oluşturduğu bu bürokrasi modeli merkezileşmeye meyillidir. Teşkilatın amacı ve uygulanan politikalar örgüt çıkarları göz önüne alınarak belirlenir. Çalışanların görevlerini sadakat ile yerine getirmeleri beklenir. Mesleki ilerlemede verimlilik esas alınarak yapı içinde sürekliliği sağlar. Bu model bürokrasilerde hukuki boyutun zaman zaman rasyonelliğin gölgesinde kaldığı zamanlar var olabilir. Eğer bir kurum normlara uygun kurulduysa yararı olmasa da görevi sona erse bile varlığını korumaya devam eder (Baransel, 1979, s.176). Böylelikle yapı verimli olmasa dahi çalışmaya devam eder. Çalışanlar arasında sorumluluktan kaçma, uzayan işlemler gibi rasyonellikten uzak eğilimler belirebilir. Bu mevcut durum hukuksal- rasyonel bürokrasinin önüne geçilemeyen olumsuz bir yönüdür.

### **1.2.3. Rasyonel – üretken bürokrasi**

Bu bürokrasinin temel yapı taşı bilgidir. Hiyerarşik yapının minimum düzeyde olduğu bürokrasi türüdür. Çalışanlar alanlarında uzmandır. Çalışanların denetiminde yer alanlar, örgütün diğer alanlarında düzeni sağlamaya yetkili değildir. Böylelikle kendiliğinden var olan yatay eşgüdümün önemi artar. Yapı içerisinde astın sahip olması gereken otonomi fonksiyonel olup çalışanlar, alanında kazandığı uzmanlığa göre yükümlülüklerini yerine getirip taktir yetkisini kullanmakta serbesttir. Üst, ideal tip bürokraside düzen ve grup dinamiğini koordine eder. Çalışanlar üstün verdiği yetkiye dayanarak karar almazlar, alanlarında sahip oldukları uzmanlığa dayanarak karar alma yetkisini kullanırlar. Bu bağlamda çalışanların durumu ast – üst ilişkisinden ziyade aynı mesleği icra etmektir.

## **1.3. Bürokrasi Kuramları**

### **1.3.1. Hegelci bürokrasi kuramı**

Hegel, her ne kadar ideal bürokrasinin ve devletin tanımı yapsa da analizlerinde Prusya tecrübelerinin etkisini görmek mümkündür. Hegel devletin temel görevini; toplumdaki bireylerin ortak çıkarlarını gözetmek olarak tanımlar. Toplumda bürokratların oluşturduğu ‘evrensel sınıf’ ve ‘Ticari sınıf’ olmak üzere iki

sınıfın mevcudiyetinden bahseder. Hegel'e göre bürokratlar; eğitim aracılığı ile genel çıkarları savunmada toplumun var olan değer ve normlarını bireylere öğretir. Birilerinin her toplumda çıkarları savunması gerekmektedir (Heper, 1977, s. 292).

Farklı meslek gruplarını ve bunun doğrultusunda farklı çıkarları temsil eden sivil toplum kurumlarında kişisel çıkarlar ve çatışma ortamı oluşmaktadır. Bu çıkar ve çatışmayı sınırlayan düzenleyen yansız bir güce veya otoriteye ihtiyaç bulunmaktadır. Zaman içerisinde bu güç 'devlet' olarak tarihte yerini almıştır (Mardin, 1990, s. 13).

Kontrole ve sorguya açık olmayan devlet, sivil toplum kuruluşlarının içinde mevcut olan çatışmaları kontrol altında tutabilen gerektiğinde uzlaştıran bir yapıdır. Yani devlet toplumdaki bireylerin gerek kişisel gerekse ortak çıkarlarını savunan, gerçekleştiren bağımsız bir yapıdır. Bahsedilen genel yarar Hegel'e göre sadece devlet aracılığı ile var olabilir.

Bu doğrultuda bakıldığında, Hegel bürokrasinin önceliğinin sivil toplum kuruluşlarının savunmadığı genel yararların müdafisi olmaktır (Eryılmaz, 2010, s. 22). Bu çerçevede Hegel bürokrasiyi, toplumun şahsi çıkarlarını devletin temsil ettiği genel çıkarlara dönüştürme aşamasında devlet ve sivil toplum kurumları arasında bir araç görür (Soyacak, 2009, s. 220).

### **1.3.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi**

Marks'ın kuramı Hegel'in devlet görüşleri çerçevesinde, bu felsefeyi inceleyip eleştirerek ortaya çıkmıştır. Hegel analizlerinde kamu hizmetleri devlet ile çağdaş toplum arasındaki ilişkiyi sağlar. Modern toplum farklı bireysel çıkarları var olan meslek grupları ve kurumlardan meydana gelir. Devlet ise tam bu çıkarlar doğrultusunda kamu menfaatlerini temsil eder. Marxist yaklaşımda bürokrasi; modern toplum ve devlet yapısı arasında kişisel menfaatlerin kamu menfaatine geçiş sağlayan bir araç olarak görülür.

Bu üç yapı her ne kadar benimsenmiş olsa da içerik açısından değiştirilmiştir. Markist görüşe göre, bürokrasinin gerçek niteliğini yasal bürokrasi dizaynı ya da biçimsel yapısı belirlemez. Bu sadece bürokrasi hakkında suni bir görünüm sağlar. Hegel'in bürokrasisinde devletin genel menfaatleriyle kurumların kişisel menfaatleri arasındaki çatışmadan destek almakta ve bu çatışma ile anlam kazanmaktadır. Ancak Marx, devletin kamu menfaatlerin temsil edemeyeceğini ve bu çatışmanın anlamsız olduğunu savunur. Devlet, toplumda yer alan egemen sınıfın kişisel menfaatlerini temsil etmektedir (Mouzelis, 2001, s. 21).

Bu yaklaşımda devlet toplumun gelişmesiyle belirli bir evrede ortaya çıkan bir yapıdır (Ertuğrul, 2009, s.176). Farklı ekonomik menfaatlere sahip sosyal sınıfların kısır bir çatışmaya girip kendileri ile birlikte toplumu da yok etmeleri için görünürde toplum üzerinde var olan çatışmayı azaltması ve belirlenen sınırlarda düzen oluşturması için ihtiyaç duyulan bir otorite varlığını kabul ettirir. Tam olarak toplumundan var olan ancak ondan daha üst olan ve giderek toplum yapısından uzaklaşan yabancılaşan bu otorite devlettir. Yani devlet yapısı ortaya çıkan sınıf çatışmalarını düzenlemek ve belirli sınırlar içinde tutma gereksiniminden ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşıma göre, var olan sınıfın diğer bir sınıfa uyguladığı baskı ve sınıf örgütüdür, baskının yasallaştırılması, benimsetilmesi ve sınıfsal çatışmaların azaltılması üzerine bir sistem kurulmasıdır (Ergün ve Polatoğlu, 2004, s. 10).

Bu bağlamda bürokrasi özel ve kendine has toplumsal grup oluşturur. Bu topluluğun ortaya çıkışı sosyal yapının sınıflara ayrılmış olmasına bağlıdır ancak kendisi sosyal yapıda bir sınıfı temsil etmez. Başka bir ifade ile bürokrasi, devletin yaptığı gibi mevcut hakimiyetteki sınıfın diğer sınıflar üzerinde egemenliğini devam ettirmek için kullanılan bir araçtır (Ergün ve Polatoğlu, 2004, s. 11).

Böylece belirli bir noktaya kadar bürokrasinin sürdürülebilirliği ve menfaatleri devlet ve mevcut sınıfın menfaatleri ile güçlü bir bağa sahiptir. Bürokrasi varlığını bu çerçevede sürdürür. Kapitalizmin hakim olduğu toplumlarda bürokrasinin asıl amacı, topluma sınıfsal farklılıkları, hakimiyetin devamlılığını ve entegrasyonu sağlayacak bir sistem dayatmaktır.

Marx, üretim süreciyle direkt bir ilişkisi olmadığından bürokrasiye sosyal yapıda belli bir yer vermez. Bürokrasinin gelişimini ve var olmasını geçici olarak değerlendirir. Temel görevi bu zamana kadar gelen mevcut durumu korumak ve hakim sınıfın ayrıcalıklarının devamını sağlamaktır. Bu perspektifte sınıf ayrımlarının olduğu bir toplumda bürokrasi gerekli ve zorunludur. Marx bürokrasiyi yabancılaşma yolunda ki bir örnek olarak görür. Toplumun genel bürokrasiyi hayatlarını organize eden esrarengiz bir güç olarak tanırlaştırırlar. Tabii bu durum bürokratlarında kutsal sayılmasına neden olup menfaatlerinin sürdürülebilir olmasına neden olur. Böylelikle dışarıya iyice kapalı bir yapıya dönüşür. Yapı, dış dünyayı düşman ve tehdit olarak bir nevi kast içinde kendi ayrıcalıklarını korurlar (Mouzelis, 2001, s. 21).

Marx'a göre beceriksizlik bürokrasinin başka bir özelliğidir. Amaç ve plan çerçevesinde bürokratların eksiği olduğunu ve bu alanda sorumluluk almaktan kaçtıklarını belirtmiştir. Yeterli beceriye sahip olmamaları rahatsız hissettirmez aksine her şeyi yapabilecek beceriye sahip oldukları inancındadırlar. Kendi ayrıcalıklarını genişletmek ve mevcut konumlarını korumak için baskı araçlarını sürekli olarak genişletme ve kendini yararlı işler yaptığını inandırma eğilimindedirler. Güç, terfi, statüye ulaşmak için çocuksu içsel çatışma (Türköne, 2005, s. 460).

Marx, sosyal sınıf ayrımının ve sömürgecinin olmadığı komünist toplumlarda bürokrasiye ihtiyaç olmadığını savunur. Toplumdan bağımsız ve topluma baskıcı bir tavır sergileyen bürokratik sistem değişip yerine sosyal yapı içindeki bireylerin yerine getireceği komünizm anlayışındaki bürokrasinin işlevleri uygulanacaktır. İdari yükümlülükler sömürgeci mahiyetinden ayrılarak, bireylerin yönetiminden ayrılacaktır. Marx'ın bahsettiği 'komünist toplum' ile bu köklü değişiklik gerçekleşecektir (Eryılmaz, 2010, s. 27).

### **1.3.2.1. Lenin'e göre bürokrasi**

Lenin'nin bürokrasi anlayışı, Marx'ın görüşleri çerçevesinde konuyu daha detaylı olarak ele almıştır. Bürokratik araçların aşamalı olarak etkisinin

kaybettirilmesinin proletarya otoritesinin kurulmasına bağlamıştır. Bunu başarmanın en mümkün yolu olarak da bürokrasiye uygulanacak müdahale olduğunu belirtir. Fakat Lenin Bürokrasiyi ortan kaldırmak gibi düşünceye sahip değildi. Lenin, yönetim yapısında bürokratların olması gerektiğini fakat toplumdan uzak ya da onların üstünde var yer almamasını savunmaktadır (Eryılmaz, 2010, ss. 27-28).

Lenin, demokrasinin burjuvaziden proletaryaya geçişinin, tüm bürokratların seçimle gelmesi, görevlerinin her an değişebileceğinin mümkün olduğu, maaşlarının normal bir çalışan seviyesine indirilmesi ve yaptıkları işleri basite indirgeyerek herkesin yapabileceği bir forma sokulması ile mümkün olacağını savunur (Lenin, 1978, s. 61).

Lenin Bolşevik Devriminden sonra bürokratik araçların etkisini kaybetmek yerine artarak devam etmesi ile karşılaşınca kuramını gözden geçirmek durumunda kalmıştır. Böylece Marxist fikir ile uyum sağlamayan bir biçimde kuramını uyarlamak durumunda kalmıştır. Lenin bu durumu ‘sosyalizmin az gelişmişliği olarak açıklar (Aykaç, 1997, s.91) ve giderek güçlenen bürokrasinin, üretim ilişkileri, feodal anlayışı devam ettiren çarlık bürokrasisinin etkisi, sivil savaş, sosyalizmin olgunlaşmaması ve ekonominin düzensizliği gibi etkilere bağlar. Bürokratikleşme sürecinin önüne geçmenin yolunu ekonomik gelişmeler ve uzun süreçte sanayinin gelişimine bağlar (Mouzelis, 2001, s. 13).

### **1.3.2.2. Trotsky’ye göre bürokrasi**

Leon Trotsky, kapitalizm sonrası Marksist çerçevede bürokrasiyi en etkili biçimde çözümleyendir (Heywood, 2007, s.510). Marxist yaklaşımda, yukarıda da bahsedildiği gibi belirli bir süreç sonunda sosyalist bir toplumun var olacağıdır. Ancak 1917’de Bolşevik Devriminin yapıldığı süreçte Rusya zaten bu aşamalardan geçmişti (Tahtalıoğlu, 2011, s. 28). Trotsky ülkede sanayi toplumunun olgunlaşmadan ve burjuva devrimi olmadan sosyal devrimin var olabilmemesini ancak durmadan devrim ile gerçekleştirebileceği inancındaydı. Ancak bu fikir Brest-Litovsk’ta Lenin tarafından 1917 gibi erken sayılacak bir dönemde ihmale maruz kalmıştır. Trotsky bu durumu galip bir devrimin ilk geri çekilişi olarak görür.

Sistem içindeki mevcut ekonomik durumun inkarı ve uygulanmak istenen iktisadi yeni politikalar ile ülkede sosyalizmin var olabileceğine dair yanlış bir inanç hakimdi. Böylece bürokrasinin varlığının kaybolması istenirken aksine sağlamlaşması sürpriz olmayacaktır. Sovyet bürokrasinin giderek dış dünyadan uzak elit bir gruba kayması ve takındığı baskıcı tavır sosyalizmin olgunluk sürecini engelleyecekti (Mouzelis, 2001, s.14-15). Sosyalizm yolundaki atılan adımları, geri kalmış Rusya, mensup sınıfın yetersiz ve deneyimsiz oluşu engellemiştir (Heywood, 2007, s. 510).

### **1.3.3. Liberal bürokrasi kuramı**

Liberal düşünce, hoşgörü, özgürlük ve isteğe dayalı bir ideolojidir. Liberal yapı, devletin hacminin genişlemesi sonucu meydana gelen fonksiyonların üstlendiği bürokratik sistemdir. Liberaller, sistemin özgürlüklere karşı tehdit oluşturduğu durumlarda ve zaman içerisinde bireyi ilgilendiren konularda da var olmayı düşünürler (Eryılmaz, 2010, s. 32). Aynı zamanda bürokraside hesap sorulabilirliğin ve açıklığın olmadığı yönünde eleştiride bulunmaktadır (Heywood, 2007, s. 506). Bu yapıda bürokrasiye atfedilen görevin hizmet etme ve ikinci derece ile kısıtlandığı belirtilmiştir (Öztürk, 2003, s. 49).

Jonh Stuart Mill, liberal düşüncenin çerçevesinde bürokrasi ile ilgili fikirlerini şekillendirmiştir. Liberal düşünce yapısının doğası gereği, toplumda var olan örgüt yapılarının, beceri ve yönetimlerin hakim olan bir bürokraside bulunmasına karşı çıkar. Devletin üstlendiği fonksiyon kadar yeni meslek grupları ortaya çıkacaktır. Böylelikle toplumun işi hükümet tekelinde bulunarak, devlet daireleri, kabiliyet ve işinde uzman kişileri kendi bünyesinde toplayacaktır. Yani toplumda kabiliyetli, kültürlü bireyler bürokrat sınıfın içinde olacaktır. Bu özelliklere sahip bireylerin bir sınıf içinde toplanması ülkenin kabiliyetlerini tekelleştirecektir. Böylelikle, yöneticilerde yönetilenlerde bu sınıfa hizmet eden köleler haline getirerek yöneticileri yenilik yapamayacak hale getirecektir. Mill, çalışanlardaki bu olumsuzluğu azaltmak için bu grubun dışında eşit yeteneklere sahip, uyanık eleştiri mekanizmasının oluşturulmasından söz etmiştir (Eryılmaz, 2010, s.32). Aynı zamanda minimal devlet görüşündeki liberalizm ile Mill, şartların aynı olduğu

koşullarda toplumu kendi başına bırakmanın her zaman onları yönetmekten ya da kontrol etmekten çok daha iyi olduğu görüşündedir (Öztürk, 2003, s. 54).

Ludwig von Mises, bürokrasi bağlamında liberal düşüncenin diğer önemli isimlerinden biridir. Bürokrasinin devlete bağlı olması gerektiğini düşünmektedir. Mises, tarihteki egemenliği geniş coğrafyalara yayılmış devletlerin bürokrasinin idari sisteminde yer aldığını belirtir. Mises'e göre kar amacı taşıyan yapıların, devlet müdahalesinden olabildiğinde uzak kalması bürokrasi tehdidinden korunmasını sağlar. Devletin, bireylerin şahsi alanlarına müdahalesini de totaliterlik olarak nitelendirir (Mises, 2000, s. 17-21).

Liberal yapıda, bürokrasinin görevi, itaatkar ve araçsaldır. Bunun nedeni hem siyasal hem ekonomiktir. Ekonomik açıdan devletin şahsi alanlardaki girişimi ekonomik açıdan özgürlüklerin sınırlandırılmasına neden olur. Bu durum da kapitalizmin bürokrasinin zıddı olduğunu gösterir (Eryılmaz, 2010, s. 35).

#### **1.3.4. Weberyen bürokrasi kuramı**

Alman sosyal bilimci Max Weber bürokrasi kavramını sistematik ve kapsamlı inceleyen ilk düşünürdür. Weber'in haklı bir üne kazanmasında modern örgütler, dinler tarihi ve modern örgütler hakkındaki analiz ve fikirlerinin oldukça etkisi bulunmaktadır (Mardin, 1990, s. 44).

Bürokrasi kavramı düşünüldüğünde akla ilk gelen isim Weber adeta kavram ile bütünleşmiştir. Weber'in bürokrasi ile ilgili ortaya koyduğu model ve analizleri sadece yönetim ve siyaset bilimi ile sınırlı olmayıp işletme yönetimini ve diğer bilim alanlarında da etkisini göstermiştir. Weberyen bürokrasi kuramı, örgüt alanında araştırma yapan birçok bilim insanı için bir ilham ve başlama noktası olmuştur.

Gustav Schmoller, Gaetano Mosca, Karl Max ve Robert Michels gibi düşünürlerin etkilerini Weber'in bürokrasi incelemesinde görürüz (Eryılmaz, 2010, s. 44).

Weber’ci bürokrasi yaklaşımı, Marx’çı yaklaşımla yöntemsel olarak benzeyen özelliklere sahip olmakla birlikte; sorunu konumlandığı düşünsel çerçeve ve sorunun çözümüne getirdiği yaklaşımlar açısından temelde ayrılmaktadır. Bürokrasi kavramını, toplum içindeki güç ilişkileri ve toplumda var olan siyasal yapıdan yola çıkarak açıklayan Marx’çı görüşe göre Weber’ci Bürokrasi yaklaşımı; uygar devletin siyasal rejimi fark etmeksizin, yaşadığı toplumsal veya siyasal değişimler ne olursa olsun bürokrasinin, toplumun ve devletin yaşamında kökleştiği hipotezine dayanmaktadır (Fişek, 1975, s.107). Öyle ki, modern devlet yapısının her yerde bürokratikleşebileceğini söyleyen Weber, feodal yapıya sahip toplumların, siyasal örgütlerinde hali hazırda bürokrasinin var olduğunu, adaleti sağlamak, vergi toplamak gibi bürokratik görevlerin aristokrat bir kitle tarafından yüz yüze ve sadakat bağları üzerine yürütüldüğünü vurgulayarak modern bürokrasinin ortaya çıkışı kapitalizmle birlikte görülmeye başlamıştır (Akçakaya, 2016, s. 676).

Weber’in İdeal tip olarak adlandırdığı bürokrasi kuramı örgütlerin işlemleri ve örgüt yapısı üzerine yaptığı analizler sonucu gelişen bir kavramdır (Eryılmaz, 2011, s.45). İdeal tip zihinsel bir kavramdır, bu kavramla asıl hedeflenen amaç ise realitede görünen olay ve durumların karşılaştırmasını yapmak ve bu süreçte ortaya çıkan farklılıkların sebebini aynı zamanda var olan benzerlikleri bulup araştırmaktır (San, 1971, s.26). Kavramsal olarak bir araç olarak görülen İdeal Tip, araştırma kapsamında olasılıkların hazırlanması ve açıklama perspektifinde ortak bir anlam sağlamayı amaçlamıştır.

Weber tarafından soyut bir olgu olarak ele alınan İdeal Tip’in realitede karşılığı olmadığı gibi sistemleşen ve çevreye uygun tip hangisiyse onun önem kazanması gerektiği gibi çıkarımlar yapılmıştır. Çünkü Weber’e göre olgular dünyasında, bu kavramların evrensel düzeyde bilgi sağlayamayacağı ancak belirli bir düzeyde anlamak ve anlamlandırmak için kavramlar ortaya koyarak esneklik olanağına sahibizdir. Bu tespitinde ideal Tip ile olgu dünyasına yakınlaşmaya çabalamak fakat bunun gerçeği anlamakta yeterli gelmeyeceğini gösterir (Özlem, 1990, s.106).

Bürokrasi kavramını tam olarak tanımlamayan Weber, bunun yerine bürokrasinin belirleyici unsurlarını ve temel fonksiyonlarını belirterek ideal yapıda bir bürokratik tip oluşturmaya çalışmıştır. Bakıldığında bilhassa Weber *ideal tip*, *egemenlik*, *otorite* gibi kavramlara oldukça sık yer verir. Burada üzerinde durulması gereken *ideal tip* kavramıdır.

Weber'in İdeal Tip modeli, olması beklenen veya bir üst derece biçiminde değil; spesifik bir vasıf yüklenerek örneği olmayan 'saf' manasında kullanılmıştır. Ancak bu noktaya ulaşmak neredeyse imkansızdır. Bu yüzden, örgütlerin ideal tipe ne kadar yaklaştıkları, ne kadar bürokratikleştikleri ile doğru orantılıdır (Abadan, 1959, s. 54).

Weber bu İdeal Tip modelinin temel özelliklerini şu şekil aktarır (Weber, 1986, s. 190);

- 1- Hukuksal normlar ile düzenlenmiş yetki alanı,
- 2- Görev ve yükümlülükler, hiyerarşik bir düzen çerçevesi yanı makam mevki sistemi var olacak şekilde planlanmıştır,
- 3- İlişkilerde gayrişahsilik esastır,
- 4- Sistem yazılı belgelere dayanır,
- 5- Uzmanlaşma,
- 6- Özel eğitim ve liyakata sahip bürokratlar göreve alınır,
- 7- Kamu ve özel alanın ayrımı,
- 8- Bürokratik normlardır.

Mevcut sistemin en üst kısmında en geniş yetkiye sahip tek kişi vardır. Sistem ters orantılı biçimde aşağıya inildikçe kişi sayıları artıp yetkileri azalmaktadır. Taban kısım, yetki alanında minimum, kişi sayısında maximum noktasındadır. Birbirine bağlı olan bu yapıda ilerleyen süreçlerde uzmanlaşma ve terfi gerçekleşir.

Nihayetinde Weber'in bürokrasinde; yukarıda bahsedilen özellikleri barındıran sitemli, görevlerin ve yetki alanlarının önceden belirlendiği; siyasal yapıların vazgeçemediği modern örgüt biçimidir. Weber bürokrasiyi bir yönetim

şekli olarak değil de hukuksal normlara uygun şekilde yükümlülüklerin uzman kişiler tarafından yerine getirildiği bir örgüt biçimidir (Eryılmaz, 2010, s. 48).

Weber, bu örgüt biçiminin, toplumun genelinde hakim olan iktidar yapısıyla ilişkisini otorite kavramı üzerinden ele alır. Güç ve otorite kavramlarını bu hususta birbirinden ayırır. Eğer bir birey, toplum içindeki ilişkilerinde mevcut iradesini, başka bir bireyin direnmesine karşın, yerine getirebiliyor ise bu güçtür ve bu birey de o güce sahiptir. Otorite ise güç kavramının özel bir halidir. Eğer bir talimat, başka bir bireye itaat yükümlülüğü veriyorsa bu da otoritedir. Otorite, meşruluk esasına dayansa da meşruluğun her hangi bir inanç dayanağı yoktur. Mevcut inanç da, verilen talimatların doğruluğunu ve ona itaatın gerekliliğini anlatır (Akçakaya, 2016, s. 678).

Otorite kavramını inanç bağlamında itaat etme şeklinde ele alan Weber, egemenliği de benzer bir şekilde bireyin mevcut iradesinin başka bireylerin davranışlarına uygulanabilirliği olarak ele almaktadır. Egemen konumundaki bireyin, diğer bireylere hükmetmeyi hak sayması, başkalarına da bu durumu benimsetmeyi görev saymaları belirtilen egemenlik ilişkisinin üç durumu mevcuttur (Akçakaya, 2016, s. 678).

### **1.3.4.1. Weber'e göre otorite tipleri**

#### **1.3.4.1.1. Geleneksel otorite**

Geleneksel otorite, geçmişte sürekli var olan meşruluğunu adet, gelenek ve göreneklerden alan egemenlik anlayışıdır. Eski zamanlardan süre gelen geleneklerin kutsallığına dair benimsenen inanç kalıbı bu otoritenin egemenlik anlayışının kaynağını oluşturur (Fişek, 1779, s. 72).

Geleneksel normlar, otoriteyi sağlayacak kişileri belirler. Geleneksel otoritede gücü geçmişten gelen efendiler mevcuttur. Söyledikleri sorgulanmaksızın kabul görür. Efendinin emirleri, keyfi, kişisel ve sübjektif niteliktedir. Bu otorite tipi, feodal ve patrimonyal olarak iki şekilde karşımıza çıkar. Patrimonyal yapı, genellikle

efendiye ücret bakımından bağımlı idari kademedeki çalışan tebaadan meydana gelir. Diğer bir yandan feodal yapıda, otorite aygıtında yer alanların efendiye karşı özerklikleri mevcuttur. Aynı zamanda kişisel olarak efendiye bağımlılıkları mevcut değildir. Bu otorite, feodal toplum yapısında baba- oğul veya serf- senyör ilişkisi olarak karşımıza çıkar (Fişek, 1979, s.73). Aralarında sadakat çerçevesi içinde bir iş birliği mevcuttur. Bu durum otorite aygıtında yer alan görevlilerin kendilerine verilen alanlarda bağımlı olmaksızın yetki kullanmalarına neden olur; özel mülklere sahiptirler, gelirleri ve mal varlıkları için üstte bağımlılık söz konusu değildir (Eryılmaz, 2010, s. 51).

#### **1.3.4.1.2. Karizmatik otorite**

Weber'e göre Karizmatik otorite, tek bir kişinin kahramanlık veya kutsallığına ve sahip olduğuna inanılan olağan üstü güçlerin varlığına dayanan meşruluk ile davranan iktidarın oluşturduğu otorite tipidir. Toplumun tam bir teslimiyet ile bağlanma sonucu meydana gelir. Her ne kadar geleneksel tip ile benzer gözükse de gelenek ve adetlerin gözetilmesi şartı aranmaz ve tamamen geleneklere karşıt olarak gelişebilir. Burada önemli olan otorite sahibinin kahramanlık, sihir veya olağan üstü yetenekleri ile tanrı vergisi olan bir karizmaya sahip bulunduğu inancı benimsetmektir (Akçakaya, 2016, ss. 282-283). Yönetim tekeli tamamen karizmatik lidere aittir. Bu durum keyfi ve şahsi uygulamaların övüldüğü bir yönetim haline gelir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 59). İdari yapıda yer almak, karizmatik lidere bağlılık ve duyulan sadakat ile paraleldir. Karizmatik niteliklerinde seçilen üyelerde var olması gerekmektedir (Weber, 2011, s. 92). Düzenli bir atama, terfi, kariyer gibi kavramlara yer verilmez ve idari yapıdaki uzmanlık almış bireyler de değildir. Denetim, kişisel karizmalardan ve kişilerden bağımsız herhangi kalıcı bir kuruma yer vermez (Ekşi, 2010, s. 193).

#### **1.3.4.1.3. Yasal - ussal otorite**

Bu otorite tipi, meşruluk kaynağını hukuksal norm ve bu normlara uygun çerçevede seçilmiş kişilerden alan bir egemenlik biçimidir: yönetime itaat yönetim tekelinin hukuka uygun olduğu inancındandır (Kapani, 2001, s. 90). Yönetenlerde,

yönetilenlerde belirlenen hukuksal normlara göre davranmakla yükümlüdür (Eryılmaz, 2013, s.68). Yöneticiler ve göreve getirilen idari kadrolar, seçim, atama gibi yasal yollar ile göreve gelir, yükümlülüklerini yerine getirirken statüsünün verdiği güç ve otoriteyi kabul görmüş normlar çerçevesinde kullanıldığına inanılır (Arslan, 2005, s.248). Yönetim hukuksal sınırlar içinde gerçekleşir. Bu yüzdendir ki Weber bu otorite tipine ussal/rasyonel kavramlarını da eklemiştir. Kuralların rasyonelitesi, itaat ve kurallara uyulmasını sağlayan bir etkidir (Eryılmaz, 2013, s.68). Bu bağlamda bu otorite tipi uzun süren yavaş yavaş meydana gelen rasyonel hukukun ürünüdür.

Weber bürokrasiyi ussal otoriteye uygun olan yönetim yapısı olarak adlandırır (Arslan, 2005, s.248). Yani bürokrasi ussal otoritenin en gelişmiş halidir. İdari araçlar bakımından feodal tipten farklılık gösterir. Yükümlülükler yerine getirilirken ihtiyaç duyulan kaynaklar bürokratlara ait olmaz. Böylece resmi servet ve özel mülk ayrımı yapılmış olur. Bu ayrım yasal otoritenin temel özelliğini taşıyor ayrıca onu patrimonial ve feodal otorite tipinden de ayırır (Eryılmaz, 2013, s.69).

Weber, bu otorite modellerinin realitede ‘saf’ bir şekilde ortaya çıkmayacağını savunur. Bu saf modellerin farklı kombinasyonlarına ve karışık biçimlerine rastlanır. Bu çerçevede bahsedilen tiplere, var olan otorite sistemindeki karizmatik, yasal ve geleneksel faktörlerin bileşimlerini tespit etmede olduğu kadar gerçek hatta ki ideal tipler arasındaki ayrımların sebeplerini de anlamak için araştırmacılara fayda sağlayan analitik bir araçtır (Gülmez, 1975, s. 53).

### **1.3.5. Seçkin bürokrasi kuramı**

#### **1.3.5.1. Robert Michels ‘Oligarşinin tunç kanunu’**

A.R. Michels seçkin düşüncenin önde gelen isimlerindedir. Michels, Weber’den farklı olarak örgütlerin toplum yapısına olan etkilerini incelemiş, büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yönelmiştir. Michels’e göre büyük çapta örgütler, örgüt içi demokrasiye doğaları gereği son verirlerken, diğer taraftan seçkin egemenliğini yansıtmışlardır (Fişek, 1975, s. 113).

Michels ‘‘Oligarşinin Tunç Kanunu’’ nu; demokratik örgütlerin giderek oligarşik bir eğilime girmeleri ve giderek artan bürokrasiyi çağdaş toplumlarda demokratikleşmeyi engelleyen unsurlardan biri olarak nitelendirmektedir (Aykaç, 1997, s. 115).

Örgütlerdeki oligarşik eğilimlerin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Michels’e göre bunların;

Birincisi; bir sosyalist parti ya da sendika örgüt yapısını oluştururken hiyerarşik bir bürokrasi kurmak durumundadır. Parti yöneticileri ve üyeleri partide tam gün çalışacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Görevliler ve parti önderleri çalıştıkları süreler içinde belli alanlarda uzmanlaşırlar ve profesyonelleşirler. Bu yöneticiler sosyal kimliklerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler. Yöneticilerin çalışma amaçları mevcut durumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek halini alır. Mevcut durumlarını koruyamayacaklarını anladıkları anda ise; kendi yerlerini alabilecek kişileri tespit etme araştırmasına ve kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirme çabasına girerler. Bu durumda resmi seçimler ve oylamanın dışında bir anlam ifade etmez. Böylece örgütlerin tümü, resmi yapıları demokratik olanlar bile, yapılarının fiilen oligarşiye dönüştüren ‘‘Tunçtan bir kanun’’ a tabi olurlar (Eryılmaz, 2010, s. 39).

İkincisi; demokrasi tüm örgüt üyelerinin örgüt politikalarının saptanmasına ve kendilerini ilgilendiren konularda karar alınırken dahil olmalarını ister. Ancak çağdaş geniş ölçekli örgütlerde çalışan sayısı çok fazla olduğu için bireylerin tüm kararlara katılmaları teknik olarak düşük ihtimaldir. Yani örgüt üyelerinin sayısal fazlalığı örgüt içi demokrasinin gerçekleşmesini önleyen etkenlerden biridir (Ergun ve Polatoğlu, 2004, s. 64).

Üçüncü ve son olarak; örgüt yapısının karmaşıklaşmasına bağlı olarak, aşılması gereken örgütsel sorunlarda komplike bir hal alır. Karmaşık hal alan örgütsel sorunların çözülmesinde özel bilgi ve yetişkinlik düzeyi gerektirmektedir. Bu bilgi ve yetişkinlikte olmayan örgüt üyeleri çözüm ve karar verme sürecinde ve dolayısıyla örgüt içi demokraside yer alamazlar (Fişek, 1975, s.114).

Michels'e göre tarihin demokratik akımları birbirini izleyen dalgalara benzemektedir. Demokrasiler belirli bir seviyeye ulaştıktan sonra, şiddetli şekilde mücadele ettikleri aristokratik ruhu ve aristokratik formları benimseyerek adım adım bir dönüşüm geçirirler. Oluşan yeni yapı, eskileri ele vermek için çabalarken bu sefer onlar demokrasi çekimindeki yeni muhalifler tarafından saldırıya uğrarlar. Bu zalim döngünün sonu gelmeyecek şekilde devam etmesi kaçınılmaz bir durumdur (Alatlı, 2010, s.154).

### **1.3.5.2. Bruna Rizzi 'Bürokratik kolektivizm'**

Bruna Rizzi, sosyalist düşünce yapısının etkisinde kalan hatta kendini Marksist olarak nitelendiren ancak son tahlilde onu inkar ederek seçkin akımın içinde yer alan yazarlardan biridir (Akçakaya, 2016, s.681). Rizzi, üretim araçlarının mülkiyetlerine sahip olmayıp yöneticileri farklı bir sınıf olarak görememeleri nedeniyle 'Bureaucratization of the World' (Dünya'nın Bürokratikleşmesi) eserinde Marksizm'e karşı çıkar. Rizzi, Stalin dönemindeki komünist örgüt biçimini örnek olarak üretim fonksiyonlarını ve buna bağlı olarak da siyasal gücü hakimiyetine almasıyla 'Yeni Sınıf' olarak var olduğunu ileri sürer (Fişek, 1975, s. 114).

Her Marxist gibi Rizzi de hakimiyetin sağlanmasını üretim fonksiyonlarının elde edilmesiyle mümkün olacağını savunur. Kapitalist sistem ile farkı sömürünün bireysel değil de kolektif oluşudur. Sovyetlerde üretim fonksiyonları sosyalleştirilmek yerine devletleştirilmektedir. Böylece üretim fonksiyonları kamuya ait olmak yerine devlete ve devlete hakim bürokrasiye aittir. Son tahlilde bürokrasinin bir kısmı proletaryayı kolektif bir şekilde sömürür ve artı emeği çalar (Çevikbaş, 2014, s. 92) ve sömürüyü gerçekleştirenler bürokrasinin birer parçasıdır (Türköne, 2005, s. 461).

Yeni rejimi bürokratik kolektivizm diye adlandıran Rizzi, bu rejimin temel unsurlarının Sovyetler Birliği ile sınırlı kalmadığını kapitalist demokrasinin yeni sisteminde ve faşist ülkelerde de çok bellidir. Ancak bürokratikleşme sürecinin mutlu bir sonu da vardır. Rizzi devletin hakim yapının aracı görmez, hakimiyet gücünün kendisinde bulunduğu bürokratik model sömürünün proletaryanın gerçekleştirdiği

yeni bir devrim ile sınıfsız topluma ulaşmada son sömürü biçimi olduğuna inanmaktadır. Böylelikle son incelemede, Marxist tasarım tamamen değişmeden, toplumun sosyalizm ve komünizmin gelmesinden önce aşılması gereken tarihi bir süreç (Bürokratik kolektivizm) ile zenginleştirmektedir (Akçakaya, 2016, s. 682).

### **1.3.5.3. Gaetano Mosca ‘Yönetici sınıf teorisi’**

İtalyan düşünürü Mosca’ya göre toplum, her zaman azınlık bir kitle tarafından yönetilir. Bu kitle, çoğunluktan seçim yoluyla ayrılır ve etkili bir biçimde çoğunluğun yönetimini ele alır. Yönetici elitler diye bahsedilen dominant grup, sosyal hayatta göz ardı edilemeyecek bir güce ve karşı konulmaz etkiye sahiptirler. Ortaya çıkan bu durum onların koordinasyonda iyi olmaları ve beraber hareket edebilmelerinden kaynaklanır (Arslan, 2003, s. 118).

Mosca’ya göre toplumda iki sınıf mevcuttur bunlar; ‘Yönetici sınıf ve Yönetilen sınıf’tır (Eryılmaz, 2010, s. 17). Aynı zamanda düzen içindeki toplumlarda ‘Hükümet’ adı verilen otoritenin varlığından bahseder. Mosca’ ya göre yönetici sınıf, iktidarın nimetlerinden fayda sağlayan, güç tekeli elinde bulunduran siyasi işlevleri icra eden sayı olarak daima az olan gruptur. Yönetilen sınıf ise, sayıca çok olan ve bir şekilde keyfi tavırlar ile karşılaşmış zor kullanılmak yoluyla diğer kitle tarafından yönetilen gruptur (Kapani, 2001, s. 112).

Çoğunluğun yönetimi, özgür seçimlerin gerçekleşmesi, sert ve katı bir siyasi eşitlik Mosca’ya göre oldukça zor üstelik bunlar bir mit olsa da yönetici sınıfın başlıca gerekliliklerindedir. Elit sistemin, yaşadığı dönemlerde ele alındığında ideal olmaktan fazlası olamasa da bu sistemin ilerleyen zamanda siyasi ve toplumsal sorunların çözümünde etkin role sahip olacağına inanılır. Yavaş da olsa yönetici sınıfın sürekli değişim içinde olması sosyal güçlerin değişiminde büyük rol oynar (Akçakaya, 2016, s. 682).

#### **1.3.5.4. Vilfredo Pareto ‘Siyasal (yönetici) elit’**

Vilfredo Pareto, seçkin kavramını, sosyoloji literatüründe yerini almasını sağlamıştır. Mosca’dan etkilenecek onun ‘yönetici sınıf kavramını genişleterek sosyolojik forma uyarlayan Pareto fikirlerine ‘elit’ kavramı çerçevesinde yer vermiştir. Pareto üç sosyal sınıf belirler; Yönetici, yönetici olmayan seçkinler ve bu seçkinler dışında kalan kitle. Yönetici elit, yönetimde dolaylı veya doğrudan önemli role sahiptir ve iktidar üzerinde etkisi olan kişilerden oluşur (Akçakaya, 2016, s. 682). Asıl önem taşıyan gruptur. Pareto, toplumdaki seçkin ve yüksek bu tabakayı zaman zaman Aristokrasi olarak da adlandırır.

Bu seçkinler, toplumsal hareketlilik sebebiyle yeni üyelere açıktır. Aynı zamanda kişisel yeteneğin yetersiz kaldığı durumda herksin alt dereceye düşmesine eğilimlidir. Eğer ki bu süre zarfında bir tıkanma söz konusu olursa yönetici seçkinler içinde yıpranmış, yorulmuş unsurlar artacak; alt derecelerde yetenekli kişiler birikecektir. Seçkin kavramını iki farklı şekilde açıklamıştır. İnsanın her faaliyetini puan ile değerlendirilmesi sonucu, en yüksek puana sahip olanları ‘Seçkin’ olarak tanımlar. Diğer tanımında ise, hükümete etkileri bağlamında seçkinleri ele alır ve bunları da ikiye ayırır; ‘Yönetici ve Yönetici olmayan seçkin’. O zaman devrim ile düzenin tekrar yapılanması ve seçkinlerin topluca değişmesi söz konusu olacaktır (Güngör, 1995, s. 8).

#### **1.3.6. Bürokrasi konusundaki çağdaş yaklaşımlar**

##### **1.3.6.1. James Brunham ‘Yönetimsel devrim’**

Burnham, dünyanın bir toplumsal geçiş süreci yaşadığını söyler. Bu geçiş sürecinin daha evvel yaşanan feodal yapıdan kapitalist yapıya geçiş sürecinden çok daha hızlı olduğu, bunun 50 yıl kadar ya da daha da az bir zaman diliminde gerçekleşeceğini iddia ederek (Ergün ve Polatoğlu, 2004, s. 62) ulaşılabilecek yeni toplum yapısını ‘Yönetimsel toplum’ olarak tanımlamaktadır (Aykaç, 1997, s. 117).

Bu süreçte gerçekleşen teknolojik ilerleme ve ekonomi alanında ortaya çıkan büyük ölçekli yapıların ortaya çıkışı ekonomi alanında da siyasi alanda da yönetimin üretim araçları üzerindeki kontrolünü zorlaştırmıştır (Eryılmaz, 2010, s. 29). Brunham, teknolojik ilerlemelerin kapitalizmin üretimi denetlemedeki yeteneğini kaybetmeye başlaması ve mal sahipliği ile yöneticilik fonksiyonlarının ayrıldığı genel süreç içinde kapitalistleri toplumun egemenliğinde aktif rol oynayan üretim araçlarından ayırmıştır. Toplumu denetlemenin yolu üretimi denetlemektir. Söz konusu denetimi sağlamak için uzmanlığa sahip olmak gerekmektedir (Ergün ve Polat, s. 62). Yöneticiliği meslek olarak icra eden seçkinler grubu, büyük sanayi krallıklarından sonra sıra devlet yönetimine el koymaya gelecektir (Eryılmaz, 2010, ss. 29-30).

Burnham, yaklaşımındaki hakim sınıfın yöneticilerini şu çerçevede ele alır; başlıca üretim araçları ile ilgili işlevler önem taşır. Çünkü bu işlevler imtiyaz, iktidar ve sınıf hakimiyetini belirler. Brunham yöneticilerini, üretim fonksiyonlarını yöneten ve elinde tutanlar olarak tanımlar. Ona göre, son zamanlarda üretim fonksiyonlarının, kapitalistlerin denetiminden çıkmaya başlaması bu durumda kapitalizmden uzaklaşmaya neden olduğunu söylemektedir. Bu süreç bittiğinde yöneten sınıf ortadan kalkacaktır. Burnham, bu bağlamda üretimin gerek teknolojik acıdan gerekse işin doğası açısından değişimine dikkat çeker. Kalifiyeli iş gücü artarak, niteliksiz işçiler arasındaki fark giderek büyümüştür. Yani burjuva da diyebileceğimiz yönetenler, yönetme özelliğini kaybetmiştir. Proleterya da diyebileceğimiz üretkenler ise üretme özelliğini kaybetmiştir. Böylelikle bu iki sınıfa bir üçüncü eklenmiştir. Bu yeni sınıfı oluşturan 'Yöneticiler'dir. Aslında bu yeni sınıf sanayide hep var olmuşlardır. Fakat aniden önemleri artarak bir sınıf oluşturdular. Bunun sebebi üretim sürecinin eskiden basit ve onu yönetmek için uzmanlık veya özel yetkinlik gerektirmemesiydi.

Diğer bir yandan, büyük ölçüde üretim yapan şirketlerin ağırlık kazanması ve modern sanayinin teknolojik ilerleyişi de buna eklendi. Tüm bu değişimlerle birlikte yönetim uzmanlaşmış, daha ayrıcalıklı, karmaşık ve üretim aşaması için daha da kritik hale geldi. Bu sebeple de burjuvazi ve yöneticiler birbirinden sosyal sınıf bağlamında ayrıldı (Erkul, 2009, s. 204).

Bunların sonucunda yöneticiler ve yönetim önem kazandı; kazanılan bu güç, günümüzde de yaygın kullanıma sahip ‘Bürokrasinin gücü’ olarak belirtilmektedir. Yönetici sınıfın ilk olarak büyük kurumları, daha sonrada kamu kuruluşlarının hakimiyetini ele alacaklarını böylelikle ilerleyen süreçte egemen sınıfın yöneticilerden oluşacağı, bu durumunda ‘Yönetimsel Devrim’ olarak nitelendirilmesi gerekmektedir (Aykaç, 1997, s. 81).

### 1.3.6.2. Warren G. Bennis

Bennis, bürokrasinin yapısını aktarırken Weber’in bürokrasisini benimsemiştir. Bennis bürokrasisini tanımlarken şu öğelere yer verir;

- Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan iş bölümü
- Tanımları iyi yapılmış otorite hiyerarşisi
- Çalışanların yükümlülük ve haklarını içeren kurallar
- Kişisel çıkarlara dayanmayan beşeri ilişkiler
- Teknik yeterliliğin esas alındığı seçme ve terfi sistemi (Çevikbaş, 2014, s. 92).

Bennis’e göre bürokrasi, her ne kadar sanayi devrimi sıralarında faydalı toplumsal bir buluş olsa da XX. yüzyıl şartlarına uyum sağlayamaması, işlevselliğini kaybetmesine neden olmuştur (Şimşek, 1994, s.59). XX. yüzyıl ile beraber gelen bilgi patlaması teknolojinin hızla gelişip değişmesine neden olmuştur. bürokrasi bu değişimlere ve bunların doğurduğu yeni durumlara adapte olmak zorundadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 68).

Bennis bürokrasinin üstünlüğünü alışılmış durumları idare etmekte başarılı olduğundan kaynaklandığını söyler. Önceden belirlenen amaç ve kurallar sayesinde örgütler karşılaştıkları durumların üstesinden kolaylıkla gelebilir. Bennis’e göre, Weber’in geliştirdiği bürokrasi, dönemin mevcut koşullarına uyum sağlayamamaktadır. Bürokrasi, hızla ilerleyen ve değişen teknolojik ve sosyal gelişmelere yetişememektedir. Bennis’in tabiri ile ‘Teknolojik ve bilimsel devrim’ gelecekteki var oluşu için tehdittir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 70).

## 1.4. Siyaset Kavramı

‘Siyasa’ şekline Arapçada kullanılan, Türkçeye ‘siyaset’ olarak geçen kelime, yetiştirmek, eğitmek (veya beceri kazanmak) anlamına gelmektedir. Özgün olarak bu kelime bedevi toplumlarda hayvanların genellikle de develerin ve atların eğitilmesinde ve yetiştirilmesinde kullanılmıştır. Atları timar eden, bu terbiyeyi veren kişiye de seyis adı verilmiştir. Bir bireyi yetiştirmek, bakmak, yönetmek ve terbiye etmek anlamı kazanan siyaset kelimesi daha sonraları insanların yönetimi, şehirlerin yönetimi ve bu alanlardaki ilişkilerde kullanılmıştır. İnsanların ve şehirlerin idaresi anlamında siyaset, onların refahını arttırmak için belirli bir sistemde onları yönetmenin sanatını anlatır. Bu durumda siyaset, varılması istenen sonuç veya ilke gereğince şehrin yönetilmesine bağlı sanat anlamına gelir (Dursun, 2002, s. 25).

İngilizcede ‘Politics’ olarak geçen siyaset ‘Polis’ kelimesinden türetilmiş olup, bu da eski Yunanca da ‘şehir’ anlamına gelmektedir. Polis siyasi bir model örneği de taşımaktadır. Bu modelde tüm vatandaşların şehir işlerine hassasiyet göstermesi istemekte ve bunu yapmayanların ilgisiz, duyarsız hatta budala olduğu düşünülmekteydi. Zamanla politikanın muhtevası, biçimi ve niteliği de değişerek politika, beşeri eylemlerin lüzumlu ve gerekli bir biçimi olarak kabul görmüştür (Yayla, 2002, s. 1).

Değişik şekillerde tanımlanan siyaset kavramı, siyaset olgusunun bir yönünü açıklaması ve birçok ögeyi dışarıda bıraktığından dolayı eksikler ile doludur. Söz konusu tanımlar, siyaseti bir sanat olarak, devlet yönetimi, otorite ilişkileri, baskı, yönetim mücadelesi gibi özelliklerle açıklama yoluna gitmişlerdir. Birçok siyaset bilimci siyaseti yönetim savaşı olarak tarif eder (Heywood, 2010, s. 23).

### 1.4.1. Hükümet etme sanatı olarak siyaset

Siyaset, klasik olarak devletle ilgili bir çalışma olarak tarif edilir. Klasik siyaset bilimi devlet ve hükümet iktidarına göre çalışır. David Easton’un çalışmalarında devlet ve elemanlarını incelemek siyasetin kendisidir. Easton siyaseti, ‘yönetim tarafından değerlerin dağıtılması’ şeklinde açıklar. Bununla da kazanç,

armağan ve cezaların paylaşımı şeklinde toplumdan gelen isteklere yanıt verilmesi amaçlanmaktadır.

Bu tanım oldukça kısıtlı bir alanı içine almaktadır. Siyaset, iktidarı merkezine alıp sosyal alan gündelik siyasetin dışında kalmaktadır. Böylece siyaset iktidar ofislerine, bakanlık ve yasama binalarına hitap ederek birçok kurumu, sosyal alanı siyaset alanın dışında bırakmaktadır (Heywood, 2010, s. 23).

#### **1.4.2. Kamusal hayat olarak siyaset**

Devletin kısıtlı alanın dışında ikinci ve daha kapsamlı siyaset kavramlaştırılması kamusal yaşam olarak, siyasetin tanımlanmasıdır. Bir deyişle de ‘siyasi olan’ ve ‘siyasi olmayan’ ayrımı anlatan çizgi; yaşamın ‘Kamusal’ ve ‘Özel’ görünüş biçimleri arasındaki huduttur. Aristo’da böyle bir siyaset anlayışı vardır. Aristo Politika’da en bilinen varsayımını; insanın, doğası gereği politik bir hayvan olduğudur. Bu görüşüne Aristo iyi bir hayat yaşayabilmenin insanın siyasi bir topluluk içinde var olabilmesiyle mümkün olduğunu anlatır. Bu bakış açısıyla siyaset adil bir toplum yaratmak için, ahlaki bir faaliyet olmalıdır. Aristo’nun ‘bilimlerin siyaseti’ olarak nitelediği siyaset budur.

Kamusal alan ile özel alan arasındaki hudutları belirlemek için ne gerekmektedir. Geleneklerin hakim olduğu kamusal alan özel alan farklılığıyla çakışmaktadır. Devletin kurumları; güvenlik sistemleri, mahkemeler, ordu, hükümet polis, vb, kamu olarak açıklanır. Bunlar vergilerle finanse edilen toplumun ortak faaliyetleridir. Edmund Burke’un, özel işletmeler, kulüpler, özel işletmeler, cemaatler, aile ve kan bağı olan grupları ‘küçük mühfezerler’ diye adlandırdığı topluluklar ise özeldir. Bunlar toplumun tamamı tarafından değil kişisel yararları karşılamak için çalışan bireyler tarafından meydana gelir ve finansmanlarını kendileri sağlar. Bu özel – kamu ayrımına istinaden siyaset devletin içinde yaptığı çalışmalar ve kamu araçları ile oluşturulan mesuliyetle sınırlıdır. Kişilerin kendileri için devam ettirdikleri yaşam alanları; sosyal, kültürel – sanatsal, ev içi, ekonomik, şahsi alanlar, siyasetin dışındadır (Türköne, 2005, s. 8).

### 1.4.3. Uzmanlaşma ve uyum olarak siyaset

Siyasi kararlara ulaşma yolları şiddet, oyalama, alışkanlık, tartışma, pazarlık ve gelenektir. Bunlar geniş bakış açısıyla siyaset kavramının içinde olmakla beraber, çağdaş siyasetle öncelikler müzakere, oyalama ve pazarlıktır. Demokratik siyasette en azından bu böyledir. Siyasetin kurallaşmaya başlaması ve kurumsallaşması bakımından fayda sağlayan bir yol değildir. Aynı zamanda genelleme yapacak olursak demokratik ülkelerde istisna olarak karşımıza çıkmaktadır. Tüm siyasi sistemler, şiddeti en aza indirmeye çalışmaktadır. Bu yüzden ki, şiddet ve siyaset (iktidar) birbirlerinin panzehiri gibidir, birinin olduğu yerde artması diğerinin azalmasına neden olur ve mevcut hiçbir sistemin şiddet ile ya da zor kullanarak ayakta kalmasına sağlamak mümkün değildir (Heywood, 2010, s. 29).

### 1.4.4. İktidar olarak siyaset

Siyasetin hem en kapsamlı hem de en radikal olanı ve sonuncu anlamıdır. Bu geniş siyaseti belirli alanda; devlet veya kamu alanında, kısıtlamaz, beşeri hayatın her alanında ve tüm sosyal yaşamda mevcuttur. Adrian Leftwich göre siyaset, resmi ve resmi olmaya, özel ve kamu dahil tüm toplu faaliyetlerin, grupların toplum ve kurumların tam da merkezinde bulunmaktadır. Buna göre sosyal etkileşimin her alanında karşılıklı siyaset vardır. Küresel alanda ve uluslararası nasıl oluyorsa küçük arkadaş toplulukları ve aile içinde de mevcuttur. (Heywood, 2010, s. 30).

Üretim, toplumun bütün kaynaklarının kullanımı, bu kaynakların bölüşümü politikanın en geniş anlamıyla ilgilidir. Hangi araçla olursa olsun istenen sonucu elde etmeye sahip olmak, siyasetin özünün güç olduğunu göstermektedir. Siyasetin bu ilkesini Harold Laswell, 'kimin ne zaman, nerede, neye, eline ne geçeceğinin belli olması' şeklinde formüle etmiştir. Bu bakış açısından siyaset mücadele ve bölünmeyle anlatılır. Bu mücadelenin temel nedeni de kıtlıktır. Şu gerçektir ki insan ihtiyaçlarını karşılayacak araç ve kaynaklar sınırlı olmasına karşın, insan arzuları ve ihtiyaçları sınırlıdır. Bu yüzden ki, mücadele sınırlı kaynaklar üzerinde yapılırken bu mücadelenin yapıma yolu da iktidardır (Türküne, 2005, s. 10).

Siyaset kişinin kendisinin olasılık olması ve bu olasılıklar arasında seçim yapması durumudur. Siyaset taraf olmaktır, kendi isteklerinin olması ve ortak belirlenen yasalar için çalışmaktadır. Siyasetin olması için tarafların var olması gerekmektedir. Eğer ilkeler tek taraflı ise, sistemler, değerler, ideolojiler tek tanımlı, tek taraflı var ise, siyaset değil despotizmdir. Siyaset adalet kavramının ne olduğuna dair sınırsız toplum anlaşmazlığıdır. Siyaset, kişilerin yaşam düzenlemelerinin olduğu fakat bu yaşam düzenlemelerine kesin bir şekilde devletin diğer kişilerin ve toplumu düzenlemede aracı olmamasının gerekliliğinin ortak görüşüdür. Siyaset yalnız bir düzenin zorunlu tutulduğu değil, değişik adalet yapılarının tartışıldığı bir alandır. Çünkü amaç kişilerin siyasal iktidar çalışmalarına katılmasıdır. Siyaset geleneği, toplum ve devlet gayesinde devamlılık sağlayacak şekilde sürdürülür. Kamu yararı, toplumsal menfaatler, devletin güvenliği, siyasal iktidar gibi çok net ve açık olmayan kavramlaştırmalar da kişisel seçenekler yok edilir. Oysaki kişisel isteklerin ve kişilerin hedeflendiği siyaset anlayışında, kişisel çıkarlar, siyasal katılım, uzlaşma, siyasi sürekliliğin temeli sayılan meşruiyet prensipleri kabul edilmektedir (Çetin, 2003, s. 33).

### **1.5. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi**

Bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiye değinmeden önce, kısaca egemenlik kavramı üzerinde durmak gerekir. Weber egemenliğin tanımını yaparken, her gerçek egemenlik formunun gönüllü askeri bir itaat etmeyi işaret ettiğini ifade etmektedir (Weber, 2012, s.331). Egemenlik sisteminin meşruluğu sosyolojik olarak yalnızca geçerli derecede uygun tutumların olacağı ve uygun davranışların ortaya çıkacağı şeklinde ele alınabilir (Weber, 2012, s. 333).

Bürokrasinin tanımına bakacak olursak, toplumlarda tabandan yukarı gidildikçe daralan bir yapıda örgütlenmiş, belirli kurallar ve ilkeler çerçevesinde çalışan sistem ve kurallar bütünüdür. Resmi olarak bürokrasinin amacı idare işlevleriyle ilgilidir ancak uygulama kısmında yorum farklılıklarından ötürü resmi olmayan etkiler söz konusudur (Mardin, 1990). Büroların yönetimi anlamında bürokrasi, temel hedeflerin açıkça belirlendiği, görevler ve kuralların önceden tanımlandığı, eylem ve işlemlerin yazılı olduğu ve kurallara bağlandığı, katı disiplini

esas alan hiyerarşik yönetim yapısı olarak da tanımlanabilir (Öztekin, 2010). Diğer bir ifade ile bürokrasi bir yönetim biçimi olarak, yönetimin kurallara bağlı olmasını, standardize olmuş bir yapıyı, emir-komuta zincirini ve kurallara itaati meşrulaştırmak için ortaya atılmış bir yönetim sistemini ifade eder (Eryılmaz, 2011).

Sözlük anlamı ile bürokrasi "Devlet işlerinin yürütülmesinde yazışmalara gereğinden çok önem verme, kırtasiyecilik" olarak tanımlanmaktadır. Ancak örgütsel anlamda bakacak olursak bürokrasinin daha derin anlamları bulunmaktadır. Ayrıca siyaset ile ilişkisi içerisinde incelendiğinde, bürokrasinin daha işlevsel ve tartışmaya açık tanımlarına da rastlanabilmektedir.

Bürokrasi, sözlük anlamında ele alındığında biraz daha detaylı ifade edilmektedir. Bu açıdan bürokrasi "İşlerin yürütülmesinde idarenin gücü ya da etkisi, memurlar bürokratlar topluluğu ve devlet örgütüne ya da siyasi parti, sendika, işletme, vb. bağlı üyelerin gücü" olarak tarif edilmektedir.

Weber, hiyerarşi ve ideoloji bazında bürokrasinin siyaset ilişkisini ele almıştır. Her ne kadar bürokrasi yönetsel bir mekanizma da olsa, hiyerarşik bir zincir içeren yapıdır. Bu zincirde her halkada otorite yer alır ve bu otorite, görevin getirdiği yasal sorumluluk alanı ile amirlerin takdir yetkisi ile sınırlanmaktadır. Weber'in patrimonyal ve modern bürokrasi ayrımında, patrimonyal bürokrasi geleneksel toplumlarda belirgindir ve bir yönetici etrafında toplanan ayrıcalıklı grupların olduğu bir sisteme işaret eder. Öte yandan modern bürokraside görevler fonksiyon gibidir ve kişiler bunları yerine getirirken hukuki konumları vardır; genel ve sistemli bir yapıda gayri-şahsi bir şekilde yer alırlar. Weber'in modern bürokrasi tanımında, her bir kadronun görevleri tanımlanmıştır ve memurların görevleri tek ve ana işleridir. Bu memurlar belirli yetkinlikleri ile işe alınırlar ve bu yetkinlikler de göreve göre önceden bellidir (Weber, 2012). Makamların örgütlenmesinde de hiyerarşik zincir takip edilir ve her bir makam bir üsttekinin kontrolündedir.

Bürokrasi ile siyaset arasında yakın bir ilişki vardır. Kamu örgütleri yani kamu bürokrasisi siyasal sistem içerisinde faaliyet gösterir, bu yüzden kesin çizgilerle bürokrasi ve siyaset ayrımı yapmak güçleşir (Durgun, 2002, s. 84).

Toplumu organik bir bütün olarak kabul eden Weber, topluma büyük bir işlev toplama olarak bakar. Bu anlamda Weber organizma ve örgüt tabanlı görüşe bağlıdır. İşlevselcilik, bir bütün içindeki tek tek parçaların, gördükleri iş ve yaptıkları etki bakımından diğer parçalarla karşılıklı bağlılık ve etkileşim içinde olduğunu varsayar. Ancak Weber işlevselciliği, toplumu tam ve eksiksiz bir nesnel ilişkiler bağlamı olarak görmez. Weber işlevselciliği, açıklayıcı değil yorumlayıcı bir tarzda kullanır. Weber'in işlevselciliği, karmaşık kültürel "motifler" topluluğundan önemli görünenleri seçerek başat kılma yoluyla, gerçekliği kısmen de olsa açıklayacak, olasılıklara dayalı bir nedensel düşünme biçimi olmakla sınırlıdır (Akbulut, 2005, ss. 72-73).

Weberyen düşüncede ekonomik olana karşıt olarak siyasi olanın bağımsız etkisi üzerinde durulur ve Weber politik olandan ekonomik olana geneller (Giddens, 1999). Onun düşüncesinde ekonomik yönelimli davranış, yarar sağlama isteklerinin doyurulmasına yönelik davranıştır. Eğer ekonomik davranışa "akılcı" sıfatı eklenirse, çağdaş toplumların niteliği olan ekonomik davranışa ulaşılır. Weber'e göre işte burada siyasal düzenle ekonomik düzen arasındaki ilk ayrım ortaya çıkar. Ekonomi, gereksinimlerin karşılanması ve davranışın akılcı örgütlenmesini belirleyen amaç olarak kalır. Oysa siyaset bir ya da daha fazla kişinin öteki insanlar üzerindeki egemenliği ile belirginleşir (Aron, 2006). Bu tanımlar arasındaki ayrım gerçek değil, kavramsal olan ekonomik davranışla siyasal davranış arasındaki birbirine geçmeyi anlama olanağı verir. Somutta kimyasal bir bileşimin iki maddesinin ayrılması gibi ekonomik davranış siyasetten ayırmak olanaksızdır. Ekonomi kuvvet yöntemlerine başvurmayı içerebilir ve böylece siyasal bir boyut kazanabilir. Öte yandan, her siyasal davranış, yani bir ya da daha fazla kişinin diğerleri üzerindeki sürekli egemenliği ekonomik bir davranış, yani gereksinimleri karşılamak için zorunlu araçların sahipliğini ya da kullanımını zorunlu kılar. Bir siyasetin ekonomisi, ekonominin de bir siyaseti vardır. İki terim arasındaki zıtlık, kuvvet yönteminin ekonomik davranıştan ayrıldığı ve aynı zamanda ekonomik davranışa özgü akılcılığın, araçların kıtlığına ve akılcı seçimine mal edildiği ölçüde kavramsal olarak kesin hale gelir. Weber'de de siyaset bu bağlamda anlamını bulur

ve insanın insana egemenliğini içeren davranışların bütünü olarak tanımlanır (Aron, 2006).

Bürokrasinin siyasallaşmasını savunanlar, daha etkili bir bürokrasiye bu şekilde kavuşulacağını iddia ederler. Bunun nedenini de bürokrasinin halktan geldiği gerçeğine dayandırır. Farklı bir bakış açısı olarak, Hobbes'un Toplumsal Sözleşmesi baz alındığında, devlet ve halkın arasında bir köprü olan sivil toplum gerçeği karşımıza çıkar. Bürokrasinin siyasallaşmasını savunanlar ise bunu göz ardı ederler, oysa sivil toplumun sindirilmesine yol açacak olan siyasallaşmış bürokrasi nedeniyle, özerklik kaybolacak yani yasama – yürütme – yargı erkleri arasındaki ayırım toplumun aleyhine olacak şekilde yok olabilecektir. Bu nedenle özellikle demokratik süreçleri içselleştirmemiş toplumlarda bürokrasinin siyasallaşmaması gerektiği vurgulanmalıdır.

Bütün modern örgütler, temsili mekanizmayı ifade eden siyaset ve hiyerarşiyle özdeşleşen bürokrasi olmak üzere ikili bir yapıdan meydana gelmektedirler. Yani bütün ülkelerde kamu hizmetleri ve devlet yönetimi, memurların görev yaptıkları bürokrasi ile siyasetçilerin görevde buldukları siyasal sistemler eliyle görülmüştür. Her iki yapı da topluma hizmet için var olan yapılardır ve dolayısıyla aynı hizmet için çalışmaktadırlar. Siyaset, ülke yönetimine ilişkin genel düzeyde kararları almakta ve hizmetinde bulunan bürokrasiye bunları uygulatmaktadır. Ancak buradaki önemli noktalardan birisi, bürokrasinin kendisine tahsis edilen görev ve hizmetleri tarafsız bir biçimde yapması, siyasal baskının altında kalmaması ve doğrudan halka hizmet etmesidir (Yılmaz ve diğ., 2013, s. 265).

Bürokrasinin siyasallaşmasında ekonomi faktörü büyük rol oynamaktadır. Zira Weber, güçlerin politik ayrımı ile ekonomi ilişkisini şu şekilde ifade eder; rasyonel olarak belirlenmiş işlemlere sahip yasal kurulların yetki paylaşımı nesnellik ve idari eylemlerdeki kişisel etkilerin yokluğu açısından faydalı olabilir. Böyle yetki paylaşımı özensiz olduğundan olumsuz etkisi olsa da, ekonominin rasyonelliği açısından faydalı olabilir. Öte yandan, güçlerin ayrımı da ekonomiye faydalı bir faktördür (Weber, 2012, ss. 404-405). Kapitalizmin gelişmesi için söylenen şeyler,

bürokrasinin gelişim süreci için de pek hala söylenebilir. Bürokrasinin gelişmesinde de kapitalist sistem, tek başına olmamakla beraber, hiç kuşkusuz en önemli rolü oynamıştır. Bir anlamda Weber'e göre bürokrasi, kapitalist üretim sisteminin devam koşullarından birisi olduğu gibi, kapitalist sistem de bürokrasinin varoluş koşullarından birisidir. Kapitalizm, bürokratik yönetim için en rasyonel ekonomik temeli oluşturmakta ve özellikle finansal açıdan gerekli para kaynaklarını temin etmekle, bürokratik yönetimin en rasyonel biçimiyle gelişmesini mümkün kılmaktadır (Weber, 2012).

Kapitalizm ile uyum içinde işleyen bürokrasinin ne var ki demokrasi ile Weber'e göre sorunları vardır. Weber'e göre, demokrasi ve bürokrasi arasındaki iktidar mücadelesi yasal otorite tipinin meşruluğunu tartışmalı hale getirir. Bürokrasi siyasetin denetiminden kaçınarak, yasama ve yürütme organlarına ait olan siyasal karar yetkisini kullandığı oranda, yasal otorite meşruluğunu kaybetmeye başlar (Akbulut, 2005). Bürokratik yönetim zamanla bireyi, rasyonel, uzmanlaşmış bir işbölümüne ve toplumsal yaşamın tüm alanlarının giderek rasyonelleştiği bir demir kafese, büyüdü bozulmuş bir dünyaya hapseder (Swingewood, 1998).

Bürokrasinin siyasallaşmasının savunucuları, halktan gelen bürokrasinin ekonomik açıdan faydalı olması için siyasallaşması gerektiğini savunur ancak bunun demokratik süreçten çıkarıcı etkisini göz ardı edebilirler (Durgun, 2002). Demokratik süreçlerin işlediği gelişmiş toplumlarda, yasama organı tarafından kabul edilen bir yasa, bürokratik mekanizmada rahatlıkla yer bulabilirken, bürokrasinin siyasallaştığı ve gelişmemiş toplumlarda, ya da Weber'in daha çok geleneksel bürokrasi olarak gösterebileceği toplumlarda, bürokratlar giderek kurallara uymayabilen bir yapıya bürünebilir ve kamu hizmetleri aksayabilir. Bürokrasinin siyasallaşmasındaki temel tartışma noktaları ekonomi ve kamusal faydadır. Demokratik toplumlarda, özellikle gelişmemiş olanlarda, bürokrasinin siyasallaşması kamusal hizmetleri sekteye uğratacak ve ülke genelinde ekonomik sorunlara yol açabilecektir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİSİNİN TARİHSEL SÜRECİ

XV. ve XVI. yüzyıllarındaki mevcut Osmanlı yönetim modeline, bürokratik yönetim modelimiz her ne kadar biçimsel yönde benzerlik göstermese de sahip olduğu özelliklere bakıldığında, bunların o dönemlerde var olduğunu ve günümüze kadar ulaştığını görürüz. Günümüz itibari ile 1930'larda genel şeklini almış olan Türk bürokratik yönetim modeli biçimsel olarak ele alındığında ana hatlarıyla 19. yüzyıl yönetim modeli açısından Osmanlı'nın benzeri veya devamı gibidir (Yalçındağ, 1970, s.20). Siyasi rejimin değişmesine rağmen yönetim gelenekleri ve kültür benzer şekilde Cumhuriyete taşınmıştır. Cumhuriyet, 1830' da ki yolun bir evresidir. Bu tarihler bir bütün olarak değerlendirilmezse ve kavranmazsa, yeni olarak sunulan birçok şey yeni sanılır (Türköne, 1992, s. 41). Bu sebeple, Türk kamu yönetimi çerçevesinde bürokrat ve siyaset ilişkisinin tarihsel sürecini daha iyi ele alabilmek için Osmanlı bürokrasisinden günümüze kadar dayanan bu süreç açıklanacaktır (Uğur, 2000, s. 77).

#### 2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu, sahip olduğu bir takım niteliklerden dolayı tarihi bürokratik yapılar veya imparatorluklar içinde bugün yerini almaktadır. Bunun nedeni, tarihi bürokratik yapıların sahip olduğu iki özelliğin Osmanlıda da var olmasıdır. İlk olarak, bu tarz devletlerde bürokrasi, siyasal yapı içinde bağımsızlığını kazanır ve sonra bürokrasinin üst dereceleri idari sadece idari değil siyasi uğraşlarında yerine dönüşür (Heper, 1974. s. 2). İdari ve siyasi sistemin birbirinden ayrışmadığı Osmanlı İmparatorluğunda da bürokrasi yapısı siyasal hayatta hem önceliğini hem de önemini daima korumuştur.

Mevcut siyasal yapının toplumsal alanın her kısmında sahip olduğu üstünlük ve aracı kurumların var olmayışı, padişahı temsil eden bürokrasinin hâkim pozisyonunu daha da güçlendiren bir etkidir. Bakıldığında, padişah vekili olarak

onun adına vazifeler yapan bürokratların tebaa açısından da birer padişah olmasıdır. Tebaa ve bürokrasi arasında ciddi bir uçurum söz konusuydu. Padişahın iradesine sorgusuz sualsiz bağlı olan bürokratlar mevcut iradeyi uygulama aşamasında da kayıtsız şartsız o güce sahiptirler ve reayanın sorumlu olduğu çoğu yükümlülüğün dışında tutulmaktaydılar (Berkes, 1969, s. 31). Kul sistemi ile yetiştirilen kamu çalışanlarının bu sistem ile eğitilmelerinin temel sebebi bürokratların toplumun içinden gelmelerini önlemektir. Böylece bürokratların topluma dayalı olamayan bir yapıya hizmet etmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. Yıkılış döneminde bile bürokratlar tebaadan kopuk ve tebaaya uzaktır. Bürokratlar devlet ile aynı konumda olan bir gruptur. Bağlılık gösterdikleri padişahın formunun diğer bir yansıması olan Osmanlı Devletidir (Divitçioğlu, 1981, s. 65).

Daha sonraları, kulların padişah otoritesine tabi olması yerine, alanında uzman kişilerin sorumluluk sahibi birer vatandaş olarak yönetimde söz hakkının var olduğu yeni bir anlayış yerini almıştı; bu zamanda uzman yöneticiler kendi alanlarındaki bilgileri kullanarak padişahın bağımsız karar alıyorlar hatta bunlar için padişahın onayına ihtiyaç duymuyorlardı (Göçek, 1999, s. 183).

Kısaca, günümüzde Türk kamu yönetiminin yönetim sistemi açısından olumsuz bakış açılarına sahip olmasının temel sebepleri, Osmanlı dönemindeki halka uzaklık ve dönemin bürokratik sınıfı dahilinde geniş bir yelpazeye sahiptir. İmparatorluğun duraklama dönemine kadar istenilen yönetimi ve talepleri tam olarak yerine getirmesi duraklama dönemi aksine devletin kuruluş ve yükseliş döneminde halk ve yönetim arasında pozitif bir tutum oluşturmuştur. Mevcut sistem sosyal ve ekonomik buhranlarla beraber darbe almaya başlamıştır (Yalçındağ, 1974, s. 9).

Avrupa'nın coğrafi keşifler sonrası giderek zenginleşmesi, yeni devletler kurmaya başlaması, Avrupa'nın değerleri madenlere ve ihraç fazlası ürünlerin merkezi haline gelmesine olanak sağlamıştır. Ticaret merkezinin Anadolu'dan çıkıp yön değiştirmesi Osmanlıyı ekonomik çerçevede üretim ve ticaret açısından olumsuz yönden etkilemeye başlamıştır. Osmanlı'nın olumsuz etkilenmesinin yanı sıra günden güne zenginleşen Avrupa teknolojik açıdan da askeri açıdan da bu zenginliği kullanarak güçlü ordular kurdular. Bu gelişen ordular karşısında Osmanlı Devletinin

aldığı darbeler devletin mali sistemine oldukça büyük yükler yükledi. Devlet hazinesine dışarıdan gelen kaynaklar olmayınca devlet çaresizce iç kaynaklara yöneldi. Ekonomik sistemin bozulması yüksek fiyatları ve toprak değerinin de artmasını beraberinde getirdi. Devletin vergi üzerine uyguladığı politika gerek toplama biçimi ile gerekse oranlar bakımından değişti. Tüm bu etkiler ile birlikte Osmanlıda toprak özel mülkiyete geçmeye başlamış ve toprak düzeni bozulmuştu. Bu çerçevede bürokratlar kayırma ile atanmaya başladı (Berkes, 1969, s. 118).

Tüm bu sebepler sonucu merkezi otorite zayıflarken liyakat açısından yetersiz ve bilgisiz bürokratlar artmaya başladı. Devletin bozulan düzenini toplamak için dönemin padişahı III. Selim tarafından ilk reform hareketlerine başlandı. 1808-1839 arası II. Mahmut' un devam ettirdiği hatta ilk modern bürokrasinin ortaya çıktığını görüyoruz. Bu gelişmelerin Tanzimat dönemi ıslahat hareketleriyle devam etmiştir (Karpat, 1967, ss. 9-32). Bu dönemde mevcut sistemin yozlaştığı, merkezi otoritenin bürokrasinin gölgesinde kaldığı var olan otorite ve gücün giderek bürokrasinin eline geçtiğine tanık olunmuştur.

Yenilenme hareketleri olarak bilinen 'Tanzimat Dönemi' imparatorluk tarihinde oldukça uzun sürmüştür. Bu dönemin başlamasında etkin rol oynayan sivil-asker bürokratlardan oluşan bir topluluktur. Bu topluluktaki bürokratlar var olan sorunları batılı ülkelerin uyguladığı yöntemler ile çözülebileceği inancındadırlar. Bu inancın sebebi şüphesiz batı kültürü ile yetişmelerinin bir sonucudur.

Tanzimat dönemindeki bürokratların isteği devletin temsil edilmesinin kendi kurumlarıyla olmasıdır. Tanzimat döneminde padişahın üstün konumunun mevcut sistem içinde korunması sağlanırken, siyaset alanında ayrıcalığın ise bürokratlarda bulunması gerektiği düşüncesi hâkimdi. Bu durum için ise bürokratların bir güvence içinde olması gerekiyordu. Bu sebeple, bürokratları asıl oyalayan konu, bürokrasinin özerkliğini sağlayabilmektir (Heper, 1974, s.149). Yasaların çizdiği sınırlar içinde yetki ve haklara sahip, kul statüsünden kurtulup suç ve cezanın genel kaide ve kurallar ile düzenlendiği bir yapı veya sistemde çalışmak, memur statüsünü kazanmayı ve buna ulaşma imkânını doğuruyordu. Hâlbuki bireylerin kul statüsünde olması hiçbir güvenceye sahip olmadığı anlamına gelir. Hayat boyu sahip olduğu

malları hatta canları padişahın ağzından çıkacak olan tek bir söze bağlıdır. Yapılan bu düzenlemeler ile devlet yapısı padişahın değil bürokratların etkinliğinin var olduğu kurumlara doğru yavaş yavaş kayıyordu (Kalaycıoğlu, 1986, s. 13).

Bürokratik modernleşmenin önemi merkezin güçlenmesini önlemektir. Bu önlemin gerçekleşebilmesi için kurumların her alanda topluma etki edip yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu amaç doğrultusunda belirgin bir şekilde yeni girişimler kendini göstermiştir. Bunun sebebi, padişahın müdahalelerini minimum tutarak, şahsi ilişkilerden ziyade hukuksal temeli olan, kendi içinde tutarlılığa sahip yeni ilişkiler sistemini oluşturmaktır. Bu girişim sonucu Bab-ı Ali, devletin yönetimini ele almıştır. Böylece bürokrasinin daha fazla etki etme niteliği kazanması sonucu bürokratlar bürokrasi sayesinde devletin her alanında hâkimiyet kurmuştur. (Hanioglu, 1989, s.57). Siyaset yetkisi padişahta bulunsa bile bakanlıklar üstü kurumlar ile yasama süreçleri yürütülmüştür. Bu kurumlara (Meclis-i Vala-ı Ahkam-ı Adliye gibi) mensup üyeler sivil bürokratlardır (Lewis, 1988, s. 99).

Bu dönemde bürokratların özelliği, batı modeli eğitim görmeleri, devlet yönetimi alanında sadece kendilerini liyakat sahibi gören, dışa kapalı bir grup olmalarıdır; kendilerini devletin hizmetlisi olarak görürler padişahın değil. Süregelen ve sahip oldukları gelenekle beraber, kendilerinin oluşturduğu politikanın kamu için faydalı olacağı ve genel idareyi de temsil etmede en iyi olacağı düşüncesi mevcuttur. Burada önem verdikleri en önemli kısım sivil bürokrasinin siyasal bağımsızlığını sürdürmesidir (Heper, 1974, s. 70). Bu döneme bakıldığında geçekten de sivil bürokrasinin verilen görevleri yerine getirme aşamasından, alternatif çözüm fikirleri, öneride bulunma, siyaset oluşturma safhasına ulaştığını gösteren uygulamalar göze çarpmaktadır (Aykaç, 1997, s. 150).

Sivil bürokratlardan oluşan bu yapı, II. Abdülhamit döneminde sona ermiştir. Padişah, kendi şahsında devletin temsilinin gerçekleşmesi istemiş ve Bab-ı Ali'yi yerine getirilen görevlerin takipçisi, bir nevi denetimi sağlayan bir konuma getirmiştir. Aynı zamanda Tanzimat'ta oluşturulmak istenilen liyakat esasına dayalı bürokratların yerini yine kişisel sadakate dayalı bir bürokratik yapının oluşumuna başlanmıştır (Haninoğlu, 1989. s. 58). Bürokratlar, etkili yönetim kademesinden

(politika hâkim faktör olarak var olduklarından dolayı) uzaklaştırılmış olsalar da; süregelen bürokratik gelenek devam etmiş ve Abdülhamit'e karşı oluşan muhalefetin merkezini, bürokratlar oluşturmuştur.

İttihat ve Terakki ile beraber askeri bürokrasi 19. yüzyılın sonlarında siyasetin etkili unsurlarından biri olarak yerini almıştır. İttihat ve Terakki Cemiyetiyle beraber bürokrasi siyasallaşmış ve siyasi yakınlık önem kazanarak, uzmanlığın değer kaybettiği bir izlenim vermektedir (Eryılmaz, 2002, s. 36). Tanzimat döneminde, gerek asker gerek sivil kesim çerçevesinde bürokrasinin her iki tarafı da 'topluma hâkim olmak' gayesinde ortak bir noktada buluşmaktadır. Bürokrasi, Tanzimat Dönemi'nden beri bunun için gayret göstermiştir. Gerçekten de bürokrasi, birinci ve ikinci Meşrutiyet zamanları bu gayretin olaylarına şahitlik etmiştir (Yalçındağ, 1970, s. 50). Var olan toplum sorunlarının çözümü bürokratlara göre, ancak bu şekil bir hâkimiyet ile mümkün olacaktır. Bu sebeple bürokrasinin güçlendirilmesini sağlamak ve modernize etmek gerekmektedir. Zaten bu zihniyet Cumhuriyet Dönemi'nin bürokrasi yapısının esas noktasını oluşturmaktadır. Zira daha modern ve homojen bir toplum yaratma gayesi taşıyan Cumhuriyet sistemi, yönetici elitlerine gerekli, işlevsel, uygun ve son derece hedefe odaklı bir amaçla ortaya çıkmıştır (Yayla, 1997, s. 152) ve ülke sorunları açısından ele alındığında bürokrasiyi son derece etkili olmuştur. Bu çerçevede bürokrasinin fonksiyonu yalnız idari olmayıp aynı zamanda siyasi vasıf da taşımaktaydı.

Gerilime dönemi, Osmanlı bürokrasisinin önemli özelliklerinden biri olan sivil asker bürokratların, devlete sahip çıkma hareketlerinin bir anlamı da, devlet bürokratlar aracılığı ile ancak bu sosyal ve ekonomik buhranın önüne geçebilmesiydi.

Özetle, Osmanlı bürokrasisi kendisini devlet tek sahibiymiş gibi gördüğünden, halka hizmet bilincinden oldukça uzak kalmıştır. Bu sebeple yönetici ve halkın ilişkileri, ayrıcalıkların tamamı yöneten sınıfta kaldığından yöneten-tebaa boyutunda kalmıştır.

## 2.2. 1923- 1950 Dönemi

Heper'in dediği gibi, başlayan yeni dönem imparatorluğun yönetim sistemi ve devlet geleneğini miras alarak göreve başlamıştır (Heper, 1974, s. 58). Bu etkiyi, Cumhuriyet rejiminin ilk yıllarında daha çok görüyoruz. Bürokrasinin altın yılları denilen dönem ise; Cumhuriyetin ilanı ile 1950'li yıllına kadar olan süredir (a.g.e., s.89). Bürokrasi, Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de toplumun bir arada olabilmesi için devleti gerekli görmüştür (a.g.e., s.50). Bu sebeple, Cumhuriyet bürokrasisinin oluşum evresinde temel iki misyonu benimsemişti. İlk olarak Osmanlı devletinin son zamanlarında başlayan fakat savaş yüzünden kesintiye uğrayan yenilikleri, oluşturulan yeni düzen ekseninden tekrar geliştirerek devamını sağlamak; son olarak ekonomik kalkınma faaliyetlerinde kamu bürokrasinin öncülüğünü öne çıkarmaktır. Bu yüzden yeniliklerin topluma benimsetilmesi misyonu bürokrasiye verilmiştir.

Yeni ekonomik, kültürel ve siyasi programların hayata geçirilmesi ve uygulanmaya konması da askeri bürokrasiden yararlanıldı. Hatta iş daha sıkı tutularak varılmak istenen amaçlara kısa sürede ulaşabilmek programlarda bir sapma olmaması için sivil bürokrasi, askeri bürokrasinin emri altına verilmiştir. Sınır yakın bölgelerde başlarda kolordu ve tümen komutanları aynı anda valilik görevini üstlenmişlerdi. Daha sonra ise askeri bürokrasinin, siyasi hayattaki yerini yavaş yavaş azaltılmasıyla sivil bürokrasiye daha fazla önem vermeye başlanmıştır. Tabii ki burada Atatürk'ün karizması önemli bir etkendi. 1924'te Genel Kurmay Başkanı, kabul edilen kanun ile kabineden ayrılarak, askeri bürokrasinin Meclis tarafından doğrudan denetleyemeyeceği kaidesi kabul edilmiştir (Eryılmaz, 2013, s.137). Buna rağmen, bazı vaziyetlerde askeri bürokrasi mülki görevler görmese dahi sivil bürokrasiyle hükümet arasındaki aracılığın devam etmiştir (Heper, 1974, s.92).

Cumhuriyeti kuran kadroların yakın ilişki içinde olduğu bürokrasinin toplumsal statüsünün yükselmesiyle bu dönemde bürokratların prestij ve statüleri oldukça yüksektir. Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasinin sayısal olarak az düzeyde olması, temel birçok hizmet ve fonksiyonun kamu tarafından uygulayabilme gerekliliği bürokrasinin hızlı bir şekilde genişlemesine sebep olmuştur (Şaylan, 1989,

s.300). Bu yüzden mevcut olan güç bürokrasiydi. Dönemin legal ve etkili siyasi gücünü elinde bulunduran CHP, gruplarında bürokrasiye geniş ölçüde yer vermekte idi (Şaylan, 1986, s. 77) ve artık oda bürokratikleşmişti. Siyasal ve bürokratik gücün harmanlanması sonucu yeni bir aygıt ortaya çıkarılmış ve bu sayede bürokratların isteğini kamu üzerine dayatabiliyorlardı (Heper, 1974, s. 74). 1935 yılında parti kongresi toplandı ve parti devlet aynılığının kurulduğu resmi yolla duyuruldu. Böylece Cumhuriyet Halk Partisi'nin genel sekreteri İç İşleri Bakanı ve valilerde CHP'nin il başkanı oldular. Hem parti hem de hükümet işlerini bölge müfettişleri denetlediler ve tüm halk CHP'nin üyesi sayıldı. Bütün mülki yöneticiler görevlerin yanı sıra siyasi çalışmalarla uğraşmaya başladılar. Bürokrasi ile siyaset kurumu arasında işlevsel ayırım yapılmayarak devlet yönetiminde bürokrasi ile siyaset iç içe girmiş oldu. Mülki yöneticiler partinin başkanı olma sebebiyle siyaseten güçlü kişiler olarak (Öz, 1996, s.142) siyasi makama aday olanlara onay veren kişiler haline geldi (Eryılmaz, 2013, s.139). Yasama organı artık bütünüyle bürokratik siyasetin emrine girmiş ve CHP danışma organı vasfında, bu dönemde alınan kararları meşrulaştırmıştır.

Siyasetle bütünleşen bürokrasi bu dönemde yeni devletin benimsediği prensip ve değerleri topluma yerleştirme işlevini görev edinmişti (Heper, 1977, s.72). Kendine has hiçbir dinamiği olmadığı için iktidar konumunda yer alabilmesi sadece toplumda var olan diğer dinamikleri engelleyebildiği, bu dinamiklerin birinin diğerine hâkim hale gelmesinin önleyebildiği miktarda muhtemel olabilecekti. Bürokrasi bu durumu koruyup kuvvetlendirilmesi için söz konusu toplum ve meclisteki bölünmenin güçlü bir yürütmeye olanak tanınamasından siyasi bir durağanlık durumunu bir ideoloji çerçevesinde topluma benimsetmesi gerekmektedir (Cangızbay, 2002, s.117). Bu nedenle toplum üstü konumları sürdürebilmek için devlete yaslanmaları zorunlu hale gelmişti.

Bu üst mevkilere gelen yeni devlet bürokratlarından karşılıklı olarak Cumhuriyetin amaçlarına sadık kalmaları isteniyordu. Bürokratların Cumhuriyet, Atatürkçü düşünce görüşünün lideri, öncüleri olmalarının beklenmesi bürokratların edindiği misyonu idari değil siyasi yapmaktaydı. Tek parti zamanında siyasal parti

işlevlerini bürokrasiye aktararak bu fonksiyonları bürokrasinin temel görevi durumuna getirilmişti (Heper, 2010, ss. 65-70).

Demokratik modern ülkelere göre bürokrasiye çok iş yüklenmişti. 1930'lu yılların sonuna gelindiğinde siyasal ve toplum düzeninde yerini güçlendirmek ve devrimci esasları politik tutumda benimsenmesi ile birlikte bürokratik anlayış sivil zirveye ulaşmıştır. Fakat aynı bürokratik elit ile siyasal lider iş birliği kesilmesine sebep olacak toplumsal hareketlerin de başladığı yıllardır. (Heper, 1974, s.116). Bu zaman diliminde, bürokratların artan itibar ve güçlerinin artmasıyla politik kararları uygulamak değil de siyaset yapıcı olmak istemekteydiler (Heper, 2010, s.72).

Bürokrasi ve parti arasındaki bağın her ne kadar valilerin il başkanlığına geçirilerek azaltılması sağlansa da devlet eşittir parti anlayışı devam etmiştir. Devletin farklı mevkilerinde siyasi gücün bürokratik elitlere verilmesi, memur asker tabanından gelenlerde meclise seçilebilme imkânlarını gösterdiler. Tek parti döneminde mecliste en çok yer alan meslek grubunu kökeni bürokrat olan üyeler oluşturmaktaydı. Otoriter idare ve seçkin devlet sisteminin hâkim olduğu tek parti yönetiminde kamu yöneticileri Osmanlıda var olmayan statü imkân ve itibardan yarar sağladılar. Osmanlı Devletinde kamu çalışanları, vergi toplamak, devlet işlerini yerine getirmek ve kamu düzenini sağlamakken; tek parti bürokratları, bunlara ek olarak, ekonomik kalkınma ve gelişme, kültürel ve sosyal hizmetler ile politik süreçte doğrudan yer edindiler. Kamu yöntemlerinin yürütülüp oluşturulmasında mecburi etkin rol aldılar (Eryılmaz, 2013, s.141). Çünkü inşa edilen yeni devlet ile istenilen, ideal bir toplumdur. Tabii mevcutta böyle bir toplum olmadığından, bürokratlar kendilerine bahsedilen 'ideal' yapıyla özleştirerek temsilcileri olarak görmüşlerdir (Bayraktar, 1999, s.157).

Genel olarak bakıldığında Cumhuriyet döneminde ne kadar sosyal devlet anlayışı benimsenmiş olsa da, halk ile yönetim arasında tam bir bütünlükten söz etmek oldukça zordur. Bunun nedenlerinden biri Cumhuriyet döneminde bürokratik sistemin Osmanlıda olduğu gibi bürokratların siyasi gücü uzun süreli kendi tekelinde bulundurmasıdır. Bürokratik sistemin mali olarak giderek iyileşmesi ve süre gelen inkılaplar toplum tarafından bu reformları gerçekleştiren kitleye hayranlık

uyandırmaktadır. Ancak Osmanlı mirasını devraldığından olacaktır ki; benimsedikleri halk için çalışma inanç sistemi, halka tepeden bakmayı engellememiştir. Bürokratların hayat tarzı, yaşayış biçimi, sosyal durumları hatta değerleri açısından da halk tarafından farklı dünyaya ait oldukları düşünülmüştür. Bürokratlara tanınan imtiyazlar İkinci Dünya Savaşı ve 1950 yıllarından sonra azalmaya başlamıştır.

Bir diğer miras olan Tanzimat döneminde batı kültürü–modeli etkisiyle geliştirilen kamu yapısı Fransa'nın merkez ağırlıklı olarak uyguladığı sistem ile fazla bir değişikliğe uğramadan Cumhuriyet döneminin demokratik yapısı olarak yerini almıştır. Sonunda Türk Kamu Yönetimi eklektik bir yönetim ile eski ve yeni arasında sosyal ve ekonomik ilerlemeyi gerçekleştirmeye çalışmıştır.

Cumhuriyet dönemi gerek toplumsal reformları hayata geçirmek gerekse var olan yönetim sistemini geliştirmek için birçok girişimi içinde barındırır. Özellikle batının muasır medeniyet seviyesine ulaşma yolundaki örneklerin benimsenmesi ile Türkiye'nin çağdaş uygarlığa ulaşması düşünülmüştür. Bunun için ilk adım yeni yönetim ilkelerini benimsemiş elit bir kadro oluşturmaktır. Bilim yoluyla ve oluşturulan bu elit kadro ile muasır medeniyetler seviyesine ulaşılacağı düşünülüyordu. Heper'inde dediği gibi, rasyonel ve laik elit bir kadro oluşumu yaratılabilirse, bu kadro Türkiye'yi muasır medeniyet seviyesine taşıyabilirdi (Heper, 1974). Böylelikle ilk amaç bu elit kadroyu oluşturmaktır. Bilim yoluyla gerçekleştirilecek olan oluşumun ilk adımı eğitime verilen önem idi. Siyasi liderler, resmi okullar aracı ile eğitim yürütülmüştür (Heper, 1974, s. 107). Uygulanan ve geliştirilen eğitim nitelik açısından katı kurallar ile şekillenen siyasal-bürokratik tavrın benimsenmesi için yeterliydi. Fransız modelinin etkileri eğitim alanında da kendini göstermekteydi. Eğitim kurumları bu modellemeler üzerinden geliştirildi. Ayrıca bu kurumların stratejik ve yasallaştırma kararlarına uygunluğuna dikkat edilmiştir. Böylelikle Cumhuriyet rejimi Türkiye'nin çağdaş kurumlarını yaratıp yaşatacak bir bürokratik kesim yaratmayı hedeflemiştir (Mardin, 1957, s. 11).

### 2.3. 1950 Sonrası

Bu dönemde ülke ekonomisinin örgütlenme yapısında uğradığı önemli değişim; işlevsel bütünlüğün bozulmasıdır. İşletmeler büyümüş, tarımda makinalaşma başlamış, ulaşım ve taşıma gelişmiş, üretim hızlanmış ve bu yönde toplumun siyasi aktörden yeni istekleri oluşmaya başlamıştı. Hızlı kapitalistleşme süreci feodal yapının aksine yeni istek ve beklentilere karşılık veriyordu.

Siyasal hayatta, yeni grupların etkisinin artması sonucu Demokrat Partinin kurulması ile beraberinde gelen çok partili hayata geçiş süreci CHP'nin seçimlerin yaklaşmasıyla oyunu arttırmak için kısmi de olsa daha önceki politikalarından verdiği tavizler sonucu bürokratik elit yapılanmasının önderliğini 1940'larda üstlendiğini görüyoruz. Sivil bürokrasi, kaybedilen seçim sonrası, demokrasi aracılığı ile devrimcilerinde güvende olması ve korunması görevinin kendisine ait olduğuna inanmıştır. Bu açıdan ele alındığında, sivil bürokrasinin tarafsızlığını mümkün kılmak, yeni siyasi aktörlerin en temel sorunudur (Heper, 1974, s.190). Zaten Demokrat Parti, seçim öncesi çalışmalarında bürokrasiyi karşısına almama konusunda ihtimam gösteren bir politika izlemiştir.

Programlarında eleştiride bulunduğu noktalar bürokrasi yerine mevcut iktidar üzerinde yoğunlaşmıştır. Aynı zamanda, geçen zaman içerisinde sorumlu olduğu işlerden yüzünden soruşturma geçirmeyecekleri konusunda bürokrasiye güvence vermiştir. Yine demokrasi için mevcut halk ve siyasetçilerin yeteli olmadığını düşünen bürokrat elitler, 1950'den sonra yerleştirilen temsilcilere sempati duymamışlardır. Hatta yeni gelen iktidarı, Cumhuriyetin ilkelerine, değerlerine ve kurumlarına karşı tehdit görmüşlerdir. Öyle ki, kendilerine temsil yükümlülüğü atfederek bu durumdan meşruluk elde etmekteydiler. Böylece onlara göre, yönetim için uygun olan sadece kendileriydi (Heper, 2010, s.77). Bürokrasinin bu bakış açısı, mevcut siyasi otoritenin (DP), siyasi yaklaşım ve fikirleri ile örtüşmemektedir. Çünkü bürokratik yönetim anlayışıyla mevcut siyasi aktörün anlayışı tamamen zıttı.

Yeni dönemle birlikte, tek parti zamanı iktidar ile bütünlük sağlayan iktidarı kullanıyormuş izlenimi veren bürokrasinin yerini iktidara sadık, muhalefet ilişkileri

olmayan bir yapı istenmiştir (Şaylan, 1989, s.305). Bakıldığında, öncelikleri dikkate alınmayan buna rağmen olabildiğince geniş kitlelerin ne istediğine duyarlı bir siyasi tavır ile emredici kuralların var olduğu ve bu doğrultuda sahip olunan tavrın örtüşmesi mümkün değildi. Dönemin bürokratlarının önceliği demokratik benimsenmesinden ziyade inkılapların korunmasıydı. Sivil bürokratik elit, yeni siyasal elite karşın politik etkinliğine devam etmeye çabalıyordu. Devam eden bu tutum, sahip olunan geleneksel bürokratik yapının saldırılara uğraması demektir. Fakat tüm gerilimlere karşın bürokrasinin siyasal faaliyetini ortadan kaldırması mümkün olmamıştır. Ancak bürokrasi siyasal etkisini geçmişe kıyasla azaltma çalışmaları bir nevi başarılı olmuştur. Tabii bu durum bürokrasiyi daha verimli ve etkin kılma yolundaki gayretleri ikinci planda kalmıştır (Heper, 1977, s.99).

Siyasal aktör (DP), yerel istek ve çıkarlara hassasiyet gösterirken bürokratik elitin fikirlerine çok fazla hassasiyet göstermemiştir çünkü siyasal eliti iktidara ortak görmeyi istememekteydi. Bu neden doğrultusunda bürokrasiyle güç savaşına girerek yapının içindeki bürokrasi egemenliğini bitirme gayesindeydi. Bu alanda mevcut siyasi aktör, süregelen on yıllık iktidarlığında önlem alma ve sürekli çaba içerisinde olmuştur (Aykaç, 1997, s.170). Bu açıdan mevcut iktidarın aldığı; re'sen emekli etmek ve bakanlık emrine bağlama, bakanlık kurulunun işlerine karşı Danıştay kanalının engellemek gibi yasal tedbirler tabii ki tek parti dönemiyle özdeşmiş üst düzey bürokratlara karşı yapılmış eylemlerdir. Bu sebepler ile, bürokrasinin bağımsızlığı belli oranda azalıp tabii hale getirilirken, egemenliğin tek hakimi sayılan TBMM'de kökeni bürokrasiden gelen milletvekillerinin sayısı azalırken iş adamları, esnaf gibi yani serbest meslek sahiplerinin sayısı arttı (Şaylan, 1989, s. 305).

Bakıldığında bu dönemden 1960'lara kadar olan gelişmeler ile birlikte bürokrasinin altın çağında gerilemeler başlamıştı. Şüphesiz Türk toplumunun kendine özel ayrıcalıklı olmasını sağlayan, siyasi iktidar tekelinin bürokrasinin elinden çıkmış olmasıdır. Tüm bu olanlara karşın sivil bürokrasinin sadece politik kararları yerine getiren bir yapıya indirgenememiştir.

## 2.4. 1960 Sonrası

Siyasi aktör-bürokrasi çatışması, çok partili siyasal hayata geçiş ile başlamıştır. Bürokrasinin itibar kaybı, güç ve mali kayıpları onu iktidar kanadına muhalif olmasını sağlamıştı. Egemen-sivil blok olarak sivil asker bürokrasi ve onlarla hareket eden grupları harekete geçiren etkilerde bulunmuş ve bu durumu tarihsel gücüne karşılık önemli bir tehdit olarak değerlendirmiştir (Bilgin, 1997, s. 27). Bu sebeple 1960 darbesi, büyük beklentiler içinde eski güzel günleri tekrar var edebilme gayesi için dâhil oldukları ve destek verdikleri bir hareketti. Bu amaç doğrultusunda, ara dönemde oluşturulan anayasayla beraber parti odaklı siyasetin güçlü varlığını azaltacak önlemler alınması ile bürokrasiye hem otonomi (özerklik) hem de güç kazandırmıştı. Artık yasama organı yani parlamento halkın egemenliğini kullanacak tek mercii olmayarak, özel yapılanmalar oluşturulmuştur; Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi, üniversiteler vs. bunlara birkaç örnektir. Bu kurumların ortak ve önemli özelliği, yapıyı oluşturanlar ve yönetim kadrosu dahil kişilerin bürokrat ya da bürokrat tabanlı oluşudur.

Hazırlanan yeni anayasa, her ne kadar siyasi özgürlükler bağlamında özgürlük sunsa da, aslında bu grupların etkinliğini büyük oranda sınırlamış ve yetkilerini de temsili olmayan bürokratik yapılarla paylaşma esasını getirmiştir. Böylelikle atanmışların, seçilenlere karşı güçlendirilmesi politikası izlenmiştir. Bakıldığında yeni anayasanın Türk bürokrasisini, politik alanda siyasi otoritelerin sığ bir araç konumunda olması yerine sosyal ve ekonomik gelişmelerde kendini duyurabilecek ve yararlı ve aktif bir güç olabilmesinin temelini hazırlamıştır (Yalçındağ, 1970, s. 57).

Yönetim çerçevesinde sivil ve askeri alanlar yeni düzenlemede birbirinden ayrılarak idarenin bütünselliği bozulmuştur. Bir yandan askeri idare yönetimi diğer taraftan sivil idare sistemi olarak farklı iki kendine yetebilen bürokrasi düzeni meydana gelmiştir. Askeri bürokrasi kesimi üretim araçları sahibi olmak için girişimlerde bulunarak hem sosyal imkânlarını hem de maaşlarını arttırma yoluna gitmişlerdir. Böylece ciddi oranda sürekli ve garantili gelir sağlamanın yolu açılacaktı. Bakıldığında tüm subaylar OYAK (Ordu Yardımlaşma Kurumu) aracılığı

ile kapitalist gruplara evriliyordu. Kısmi olarak 1950 döneminde fakirleşen askeri kesim, bu olanaklarla vaziyeti düzeltiyordu (Küçükömer, 1989, s. 129).

Yeni oluşturulan anayasa ile Genel Kurmay Başkanlığı'nın, bakanlığa (Milli Savunma Bakanlığı) bağlılığının ortadan kalkması ve Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulması ile devlet yönetiminde, askeri bürokrasinin güçlü ve etkili bir duruma gelirken; bir yandan da yaşanan değişimler sonucu bürokratları gelişme gösteren yerel yapılara karşın mevcudiyetlerini koruma altına alıyorlardı. Danıştay veya Anayasa Mahkemesi gibi yürütme, yasama ve anayasanın üzeri yasal aktif bir denetim sistemi kurulmuştur. Yeni bir dönemi başlatan 1961 Anayasası ile sivil bürokrasi aynı askeri bürokrasi gibi önceki özerkliğine kavuşamamış, hatta toplumsal statüdeki gerilemenin düzelmeyip bozulmaya devam ettiği görülmektedir. Sivil bürokrasi de daha önce askeri bürokrasinin yaptığı gibi üretim araçlarını elinde bulundurmak için bir takım girişimlerde bulundu: Memur Yardımlaşma Kurumu gibi. Fakat bu uygulamalar, askeri alanda sağladığı başarıyı burada sağlayamamıştır.

Siyasi aktör üzerinde deneyim, uzmanlık ve bilgilerini yönetim sahasında etkilerini arttırmak için Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur (Bayraktar, 1993, s.153). Bu şekilde siyasi aktör üzerinde bilgi gücünü ve uzmanlık avantajını kullanarak kamu politikalarının oluşum sürecinde mühim imkânlar ve avantajlara sahip olacaklarını düşünmüşlerdi. Fakat sivil bürokrasinin bu düzenlemeler de gücün artmasını sağlayamamıştı. OYAK'ın kurulması ile askeri bürokratlar maaş ve avantajlar yönünden sivil bürokratlara farklı bir konuma gelmekle kalmamış siyasi aktör karşısında avantajlı bir duruma gelmesini sağlamıştı (Şaylan, 198, s.306). Çünkü daha önce 'Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği' yeniden düzenlenip etkinliği artırılarak 1961 Anayasasında 'Milli Güvenlik Kurulu' şeklinde Anayasal çerçevede niteliğe sahip olmuştur. Başlarda bu kararlar her ne kadar tavsiye edici özellik taşısa da 1971 yılında yapılan düzenlemelerle kabineye bilgilendirme yapan bir otorite haline bürünmüştür (Başbuğ, 1997, s. 292). Ortaya çıkan bu değişikliklerle birlikte, sosyo-ekonomik alanlar dahil askeri ve sivil bürokrasi arasında herhangi bir paralellik bulunmamaktadır. Tüm bunlara rağmen bürokrasi etkisini siyasal alanda tamamen kaybetmemiştir. Bunun sebebi, aldığımız Osmanlı mirasıdır; Osmanlıdaki bürokratik elit kadrosu, varlığını ve toplumda

kazandığı yeri sadece devlet otoritesi çerçevesinde korumamıştır. 19. ve 20. yüzyılda, maliye, diplomasi, batı tarzı sistemin benimsetilmesi problemi değer kazandığından bürokratik elitin aynı zaman işlevsel bir yapı olmasına olanak sağlamıştı (Heper, 1974, s.80). Bu sebepten, askeri ve sivil bürokrasi aracılığı ile uygulanan siyasetin önceliği her zaman toplum adına karar almak, hareket etmek ve ona mesafeli durması (Tosun, 1994, s. 4) onun işlevsel olmasındandır.

Ekonomik ve sosyal alandaki kalkınma problemleri 1960'larda belirgin hale gelmiş, bürokrasi de değişmekteydi. Sosyal ve ekonomik kalkınmayla ilgili DPT, bürokratik diğer kuruluşlar ve bakanlıklar eski gelenekten uzaklaşmaya başlasa da devletçilik anlayışına devam eden yeni topluluklar belirlemiştir. (Heper, 1973, s.115). Bürokrasi, Türk Kamu yönetiminde 'rasyonellikten uzaktır' görüşü ile yürütülmeye devam ederken, ekonomik ve sosyal açıdan bu düşüncenin uzantıları olan bürokratik uygulamalar ve bürokrasinin mevcut yapısının bir işlevselliği bulunmamaktadır. Oysa Weberyen sistemde insanların örgütlenmesi devleti yansıtır (Weber, 2012).

1970'li yıllar burjuvazi ve işçi sınıfının toplumsal alanda kendilerini belli ettikleri ve bunun etkilerinin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu yıllarda ortaya çıkmaya başlayan, siyasal alandaki istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleriyle bürokrasinin siyasallaşma belirtileri de başlamıştır, tabii mevcut durum ordu için de geçerli idi (Özbudun, 1995, s. 26).

12 Mart 1971 Muhtırası ve sonraki 1972 yılında Anayasa da önemli değişiklikler yapılmış ve böylece bürokrasi siyaset çerçevesinde yeni bir döneme geçilmiştir. Bu değişikliklerle birlikte özerk durumda olan bazı kurumların, mevcut özerkliğinin kaldırılması ve bu tip kurumların mevcudiyetinden yararlanarak günden güne etkisini arttıran sivil toplum örgütlerine karşı, devlet otoritesinin dolayısıyla bürokrasinin sağlamlaştırılmasına başlanmıştır. Toplumda örgütlenmenin zayıf olması sonucu da eklenince bürokrasi ve bürokrasiyle iletişimi olan çevrelerin devlete hakim olmaları kolaylaşmıştı (Akın, 1995, s.66). Bu durum, devletin batıyı örnek alma, modernleşme ve demokratikleşme savını temel hak ve özgürlükler çerçevesinde çelişkili ve olumsuz bir duruma sokmasına neden olmuştur.

Hacim ve siyasal olarak bürokrasinin büyümesi 1960 sonrası yıllarda görülen önemli bir gelişmedir ve bu dönemde devlet bürokrasisinde olduğu gibi güçlü, geniş, hiyerarşik ve net olmasa bile yerel bürokrasilerde de büyüme olmuştur (Kavruk, 2002, s.248). Bürokratik yönetim kısmi olsa da sivil bürokrasi için devam etmiştir. Bürokrasi, sadece mali imkânlar ve hukuki teminat konuları üzerinde durulan reform konuları, idarenin etkinliği ve verimliliği ile ilgili girişimler siyasi kanalla denetimi sağlayabilecek sağlam girişimci sınıflar olmadığından istediği başarıyı sağlayamamıştır (Heper, 1974, s. 84).

Türk kamu yönetimi, 1973 yılından sonra modernleşmenin temsilciliğini sürdürememiştir (İnsel, 1990, s. 14). 1971- 79 arası yıllarda on iki siyasal aktör değişikliği olmuştur; koalisyon, azınlık, duyarlı denge ve ara rejim hükümetleri, olarak iktidarlık kurmuşlardır. Siyasal aktörler, bu dönemde Ulusal Mesleki Yeterlilik Sisteminin prensipleri yerine siyasal yağma sistemini uygulayarak bürokratik kadrolara kendi yandaşlarını yerleştirmişlerdir (Çulpan, 1980, s. 39). Cumhuriyet tarihinde rastlanılmayan bir oranda bürokratları politize etmiş ve değiştirerek kendi kontrollerinde bulundurmaya çalışmışlardır. Sivil bürokratik elit açısından 1973-1974 yılları sonun başlangıcı olmuştur. Devamında bürokratlar yaşamaya sadece bilgileri veren bireyler konumunda bulundular (Heper, 2010, s.93).

Bürokratların siyasal alandaki konum ve etkinlikleri değişmiş devletin koruyucusu anlayışları azalmıştı. Bürokrasi siyasallaşmış hatta bu durum sadece üst düzeyler için geçerli değil alt ve orta dereceler içinde geçerli olmuştur. Liyakat esaslı ve yetenekli memurlar yerine partili bürokratların üstünlüğü sağlanmaya çalışılmıştır. Mevcut siyasal aktörler, bürokrasiye kendi tarafına yakın olanları tayin ederek bürokrasinin kontrolünü ellerinde tutmaya çalışmışlardır (Göküş, 2010, s. 220).

Bu dönemde görülen, özellikle 1973- 80 arası yıllarda siyasi aktörlüğü üstlenen koalisyon hükümetleri kendi taraflarına kayırma politikaları ve himayecilik uygulamışlardır. Tüm kademelerde var olan bu kayırma sistemiyle yetinilmemiş yeni sevil bürokrat kadroları da oluşturulmuştur. Bakanlıklar sanki siyasal aktörler tarafından mülk görülmüş ve mevcut siyasal partinin insiyatifine bırakılmıştır. Bu

gelişmeler doğrultusunda bürokraside siyasallaşma ortaya çıkmış ve ideoloji çerçevesindeki eski homojenliğini kaybetmekle kalmamış, kendi istekleri kontrolünde siyasal hayatı etkileyebilecek güçlerini de kaybetmeye başlamışlardır (Heper, 2010, s. 199).

## 2.5. 1980 Sonrası

1980’li yıllarda dünya genelinde olan değişiklikler yüzünden bürokratik yapı, kendisinden beklenen fonksiyonları yerine getirmemekten, ekonomik durumlara, sosyal gelişmelere uyum sağlamaktan ve kendini yenilemeden uzak bir görünümdeydi. Bürokrasi güçsüz bir siyasi model yaratmıştı. Ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelere uyum sağlayamamıştı (Karaer, 1987, s. 29). Bu iktidar modeli yüzünden ülke karmaşa ve anarşi içinde kalmıştır. Siyasiler bazen siyasetçi olmakla birlikte bürokrasiye karşı durmaktan çekinmişlerdir. Sistemin yozlaşması, dönemle ilgili yapılan eleştiriler, siyasi parti ve şahıslar, siyasi aktörün güçsüzlüğünü, bürokratik seçkinlerin halka karşı merkezin gösterdiği toleranslar yüzünden duyulan rahatsızlık 12 Eylül askeri müdahalesini getirmiştir.

12 Eylül müdahalesi ile birlikte MGK’nın kurulması ile 1960’tan beri artan askeri bürokrasinin gücü doruğa ulaştı (Bayraktar, 1993, s.157). MGK’nın durumu, hazırlanan yeni anayasa, 1961 Anayasası düzenlemelerini daha ileri götürüp, MGK’nın kararları ‘öncelikle dikkate’ alınan Bakanlar Kurulu kararları durumuna getirilmiştir. Yani artık MGK bir otoriteye dönüşerek, tavsiye veya danışma özelliği taşıyan bir kurul değil, öncelikle dikkate alınması zorunlu otoriter Bakanlar Kurulu kararları niteliğindedir. Devamında MGK’nın anayasada belirtilen görevleri 09.11.1983 tarihli 2945 sayılı yasa ile önceki döneme göre daha da genişletilmiştir (Başbuğ, 1997, s.291). 03.10.2001’de MGK’nın yapısı ve işleyişinde öncelikle dikkate alınır, düzenlenmesi kaldırılıp yerine, değerlendirilir, ibaresi konulması askeri -sivil üye dengesi- siviller lehine dönüştürülmesi, aldığı kararların, tavsiye edici olduğunun vurgulanması gibi değişiklikler yapılsa da 1961’den beri Türk siyasetinin, askeri bürokrasinin kanadının altına girmiş olduğu görülmektedir. 1971 müdahalesinden sonra bu durum daha da hissedilir duruma gelmiştir. Sivil bürokrasinin siyasal etkinliğinin söz konusu olmadığı kararların ve temel meselelerin

çözümü askerle uzlaşma sağlayarak ele alınıyordu. Askerler, yürütmenin ve Bakanlar Kurulunun içinde olmadıkları, daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşmuşlardı. Geniş yetkilerle donatılan sekreteryaya, hiçbir sivil otoritenin sahip olamayacağı kadar geniş yetkiler verilmiştir. Savcıya, polise, istihbarata, hatta meclise tanınmayan yetkilerin askeri bürokrasinin elinde olması yürütme ve meclis üzerinde askeri bürokrasinin vesayetini göstermesi açısından ilginçtir (Başbuğ, 1997, s.56). Askeri bürokrasi, sivil toplum örgütlerine, sivil bürokrasiye ve siyasal partilere, her çeşit radikal siyasi düşünceler etkisi altında kalabileceğinden dolayı güven duymamış bu da onu daha güçlü yapılanmaya sürüklemiştir.

Bu durumda egemenlik sadece hükümet ve parlamento da değil, MGK kurulunun üyeleri ve siyasal aktörler arasında pay edilmektedir. Bu paylaşımdaki ağırlık, askeri otorite lehine olmaktadır (Tosun, 2001, s. 351). Böylece, askeri bürokrasi toplumu ve sivil siyaseti gözetim altına aldığından dolayı, siyasi kararları telkin etmekte, işin doğru gitmediğine inandığı an siyasete el koyabilmektedir (Erdoğan, 1997, s. 56).

1980 sonrasında tüm dünyada teknolojiye yaşanan değişim hem yapısal, hem de yönetsel değişimi zorunlu hale getirmiştir. Yeni teknolojinin fırsatlar yaratması, bu teknolojiye büyük taleplerin olması ve bu taleplerin karşılanması gündeme gelmiştir (Yazıcı, 2001, s. 6). Tüm dünyada olduğu gibi bizde de bu taleplerin karşılanması eski teknolojik yapıya göre şekillenmiş ve çalışma biçimi oluşturulmuş bürokratik yapılarla yürütülmesi olanaksızdı. 1980'lerde Türk Kamu Yönetimi içerisinde başlayan, Ortaya çıkan taleplere rasyonel bir biçimde karşılık verme tartışmaları 1990'lı yıllarda sonuç vermeye başlayarak, kamu yönetiminde o zamana kadar görülmeyen değişiklikler ve yapılanmalar içermekteydi. Bunlar üst kurullar bürokrasisi olan IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlardı. Üst kurullarla esasen, iktisadi ve idari alanlarda istikrarın yakalanmasını sağlayan özerk yapıların var olması ve idari alanda verimli ve rasyonel bakış açısının hakim olması, siyaset karşısında idarenin ve ekonominin özerkliğinin korunması ve bu alanların günü birlik popülist müdahalelerden uzak tutulması amaçlanmıştır. Bu kurulların ülkemizde hızla artış göstermesinin nedeni budur. Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) ülkemizde bu üst kurullara ilk örnek olarak gösterilir. Daha sonra buna Rekabet Kurulu, Şeker

Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Sermaye Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Telekomünikasyon Üst Kurulu vb. çok sayıda kurullar da eklenmiştir. Mali ve idari bakımdan özerk bir statüye sahip olan bu kurullar, görevli buldukları alanlarda düzenleme görevini kullanarak kurallar koyup, bir yandan da uygun kurallar çerçevesinde hareket etmesini kontrol altında tutup ve gerektiği durumlarda idari ve önemli maddi yaptırımları gerçekleştirmektedirler. Bu kurumların diğer bir vasıfları da gelen anlaşmazlıkları halledebilme yetkilerinin olmasıdır. Bu sebepten dolayı üst kurulların devlet intizamında; yürütme, yasama, yargı görevlerine benzer yetkilerle bezendiği, bundan ötürü sadece idari kuruluş değil, melez ve karma özellikte kuruluşlar olarak belirtilmektedir (Tan, 2002, s. 266).

Kamu yönetiminde oluşturulan üst kurullara göre olan yapı, şüphe yoktur ki siyasetin hareket alanını kısıtlayan ve bu alanları tekno – bürokratlara bırakan görüşün sonucudur. Böylelikle bu kurulların varlığı yetkili oldukları piyasa sisteminin ilkelerinin yetkin oldukları/ konularda deha ‘rasyonel’ karar verebilir.

Popülist politikaların ‘rasyonel’ devlet anlayışına ters gelen mantığın önüne siyasi iktidarların piyasa sistemiyle geçebilirlerdi (Eryılmaz, 2002, s. 162). Oysa kurulan bu üst kurullar, ellerinde bulundurdukları yetkiler mali ve idari hususlar nedeniyle yeni birer iktidar merkezi olma durumundaydılar. Önemli kamu politikası alanları ‘kurul’ biçiminde yapılan bürokrasiye transfer olması nedeniyle yürütmenin önceleri doğrultusunda karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar ellerinden alınarak özerk yapılara geçmiştir. Böylece ‘kurul’ şeklinde örgütlenen bürokrasilere önemli kamu politikası konularında transfer olmaktadır. Bu üst kurul bürokrasileri kendi sorumlulukları altında yetkilerini bağımsız olarak kullanacaklarından ötürü, birer kamu otoritesi olarak hükümetten ayrı kendilerine özgü kamu politikası oluşturma ve yürütme görevine (yetkisine) sahip olacaklar demektir. Siyasetçilerin bu alana girmeleri ancak özerk statülü bir düzenlemeyle önlenebilir, fakat kurulların siyasallaşmasına bu engel olamaz (Eryılmaz, 2002, 163). Şu halde üst kurullar hem kamu gücüne tabi olmak istemekte hem de kamu gücünü kullanmak istemektedirler (Dönmez, 2002, s.8). Anayasal açıdan kurulların denetimine bakıldığında, bunların bir komisyon yöntemleriyle denetlenmesi ve bu

denetimin sonunda TBMM'yi yılda bir defa bilgilendirilmesi, böylece parlamento denetiminin açıkça devre dışı bırakılması olarak görülmektedir (Karanfiloğlu, 2002, s. 9).

Bu şekilde bir yapılanma seçilmişlerin gücünün etkinliğinden daha çok bürokrat odaklı politikaların hâkimiyetinin güçlenmesi yani atanmışların (bürokratların) hakimiyeti anlamına gelmektedir. Sistem içinde güçlendirilen bürokratlar, siyasetin denetiminin dışına çıkarılmış olmaktadır. Böylece 'seçkinci' bakış açısında bürokraside bir siyasallaşma, aynı zamanda tabandan uzak ve siyasal partiler dışı bir siyasallaşma karşımıza gelmektedir.

XXXXXS  
GCPS

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BÜROKRATİK VE SİYASAL İLİŞKİLER ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ MEVCUT SORUNLAR

Türk Kamu Yönetiminde bürokrasi, çalışmanın bir önceki bölümünde de bahsedildiği gibi Osmanlı'nın yönetim geleneği üzerinden şekillenmiş bir sisteme sahiptir. Türk bürokrasisinin kendine has özellikleri ve sorunları var olup bunları literatürdeki mevcut modeller ile tam olarak açıklamak zordur. Örneğin, yaygın olarak ele alınan ve kendisi ile bütünleşen Weberyen bürokrasi modeli Türk Kamu Yönetimindeki bürokrasiyi açıklamakta yetersiz kalmaktadır.

Weberyen model de yer alan Hukuksal- Rasyonel bürokrasi tipi, kapitalizmin kurumlaşmasını sağlayan batı modeli toplumlara dair bir tanıma sahiptir. Aslında, bu model toplumsal ilerlemeyi yeni yeni var eden burjuva kesiminin şekillendirdiği ve bürokrasinin batıya ait kapitalizmi hızla yayabilecek verimli ve rasyonel bir aygıt olduğudur (Heper, 1974, s.163). Ancak modernleşme tecrübesini yaşayan Türkiye'nin sahip olduğu karakter bürokratiktir. Batıyla kıyaslandığında Türkiye'deki sınıfsal gelişim farklılıkları, modernleşme aşamasında burjuva kesimin var olmayışı, bürokrasinin konumunu hakim sınıf olarak belirlemiştir (Özer, 2006, s. 47).

Türk Kamu Yönetiminde bürokrasi, diğer ülkelerdekinden farklı ortaya çıkmaya başladığından beri egemenliği paylaşan bir etken olarak hatta bir güç olarak kendi yerini belirlemiştir. Her ne kadar bu durum bürokrasiye zaman içerisinde yönetim alanında ciddi tecrübeler kazandırmış olsa da sorunlarla karşılaşmasına da neden olmuştur. Türk Kamu Yönetiminin sahip olduğu bürokrasinin ne kadar kendine ait özellikleri varsa kendine ait sorunları da bulunmaktadır.

Bürokrasinin, 'yapısal' kısmı; yetki alanı, hiyerarşik düzen, iş bölümü gibi özelliklerini içerirken; 'işlevsel' kısım; usul ve kuralları kapsamaktadır. Böylece bürokrasinin işlevsel ve yapısal olarak iki tarafı bulunmaktadır (Eryılmaz, 2011, s. 217).

### 3.1. Bürokrasinin Yapısal Sorunları

#### 3.1.1. Yönetimde merkeziyetçilik

Merkeziyetçiliğin, Tanzimat Döneminden itibaren Türk bürokrasisinin ana problemlerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Bu durum iki şekilde kendini gösterir. İlki, coğrafi merkeziyetçilik de diyebileceğimiz, merkezi yönetimin, yerel yönetim ve taşra kuruluşlarına uygulama ve karar alma durumlarında kısıtlı yetki veya hiç yetki verilmemesiyken; ikinci durum, örgüt içinde, hem uygulama hem de karar alma yetkilerinin en üstte var olduğu örgütsel merkeziyetçilik olarak görülmektedir (Özer, 2000, s. 95). Bu iki durum kamu örgütlerince sorun teşkil etmektedir.

Hukuksal boyutta, yetki genişliği, yetki devri ve yerinden yönetim gibi prensipler yasalarda kabul edilmiş olsa bile bu kararları alma çerçevesinde merkezi yönetimler tekelcilik anlayışına sahiptir. Bu durumun ortaya çıkardığı karmaşa, belirsizlik, evrak trafiği ve yetkisizlik gibi durumlarla birlikte merkezde karar alma yetkisi bulunan otoritenin de etkisiz kalmasına yol açmakta ve kimi zaman süreçleri durma noktasına taşımaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 11).

Yetki alanında kısıtlı olan taşra yönetimleri problemlerin çözülmesi hususunda sorumluluk almaktan çekinerek böyle koşullarda ilgili konuyu direkt merkeze ulaştırırlar böylece merkez ve halk arasında adeta sekreteryaya görevi yapan aracı bir kurum olarak işler. Bu şartlar hep kırtasiyeciliği hem de yönetim alanında verimsizliği harekete geçirerek uzayan işlere sebep olur (Eryılmaz, 2011, s. 248).

Verilen hizmetlerin gecikmesinden çok tek merkezden planlanan kamusal kaynakların tahsis edilmesi hususunda da maddi tutarların gerçekçi bir şekilde tespitini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, tam anlamıyla kamu alanında fayda- maliyet ya da etkinlik- maliyet analizi yapılmayıp, var olan çalışmalarına yerine getirilmesi amacı taşıyan prosedürlerden oluşur (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 11).

Merkeziyetçilik kapsamında önemli diğer bir durumda uygulanan ve var olan vesayet denetimidir. Yerel yönetimlere merkez tarafından uygulanan vesayet denetimi zaman zaman amacın dışına çıkarak hukuka uygunluğundan çok verilen hizmetin yerindeliliğini ölçen bir role bürünmüştür (Eryılmaz, 2011, s. 249).

### 3.1.2. Örgütsel büyüme

Örgütsel büyüme bürokrasinin işleyişinde kamuda karşılaşılan başka bir önemli sorundur. Anayasa'da da nitelendiği üzere devlet; halka vereceği hizmetlerde yahut hizmetin ihtiyaçlarına göre örgütlenmek durumundadır (Gökçe ve Şahin, 2002, s.12). Fakat burada önem arz eden husus, örgütlenme faaliyetlerinde zorunlu gereksinimler sınırlarında hareket etmektir.

Kamu yönetiminin doğasında örgütsel büyüme mevcut olmakla beraber kamu kurumlarının çoğu işlerin kalitesi, niteliğinden çok personel sayısı, bütçe, hizmet üniteleri ve araç- gereç bakımından maddi (sayı) olarak büyümeye meyillidirler (Eryılmaz, 2011, s. 249). Mevcut işler ve işlerin yürütülmesinde bu durum çoğunlukla verimliliği ve etkinliği arttıramayıp gereksiz kaynak kullanımını da engelleyememektedir.

Türk Kamu Yönetimi süreklilik içinde genişlemekte ve büyümektedir. Gün geçtikçe kamu kurumlarının artmakta olup, yeni oluşturulan kurumlar ile mevcut kurumların işlevlerinin belirsizleşmesi ve birbirleri arasında koordinasyonun yok denecek kadar düşmesine sebep olmaktadır. Birçok başkanlık, daire başkanlığı, genel müdürlük maliyet- fayda analizinden uzak, yerindelik ya da kamu yararı tespiti olmaksızın kimi zaman ideolojik kimi zaman da mevki sağlamak için oluşturulmuştur (Gökçe ve Şahin, 2002, s.12). Kurumların görev ve yükümlülüklerinin belirsizliği nedeni ile yetki aşımı ve benzer konular ortaya çıkabilmekte olup bu durum fırsatçı idarecilerce suiistimal edilebilmektir tabii ki bu durum da liyakat sahibi yöneticilerin gerekliliğinin önemi bir kez daha vurgulamaktadır.

### 3.1.3. Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık

Türk Kamu Yönetimi, bürokratik işleyiş ve yapı olarak ele alındığında resmi sır ve gizlilik esası dikkate alınarak örgütlenmiştir. Bu bağlamda resmi sır genel anlamda kural iken, açıklık istisnadır (Eryılmaz, 2011, s. 250).

Var olan gizliğin sebepleri; diplomasi, devlet güvenliği, otorite kazanma eğilimi, kötü yönetimin üstünü örtme, özel hayatın korunması, siyasi rejimin niteliği, tarafsızlık, etkinlik ve denetim faktöründen bürokratların kendini koruma eğilimleri gibi sıralayabiliriz (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 12). Gizlilik faktörü ile kamu kuruluşlarınca yürütülen işlemlerde toplumun kontrol mekanizmasından ayrılarak keyfi hal ve hareketlerin üstünün kapanması mümkün olabilmektedir.

Gizlilik, devlet ve devlet yönetimi esasında hassasiyetin üst derece uygulanması olası bir durumdur ancak söz konusu şartlarda gizliliğin sınırlarının çizilmesi net bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir. Gizliliğin uygulama aşamasında yetkili yönetim aktörleri bürokrasinin karşısındaki toplumu zayıf göstereceği gibi saptadıkları usule aykırı, rüşvet gibi, şartları meydana çıkarmaları hususunda çaresiz bir durum içine sokmaktadır. Ayrıca temel esasları gizlilik üzerine kurulu örgütler zaman içerisinde hizmetle yükümlü olduğu halktan uzaklaşarak dışa kapalı bir hal içinde olurlar.

Açık ve şeffaf yönetim prensibi istisnai koşul ve olaylar dışında yapıların benimsenmesi ve kabul etmesi gereken temel ilkelere aittir. Bu bağlamda tarihsel süreç içerisinde 2000'li yıllarda Türk Kamu Yönetimi gelişme kaydetmiştir. Nitekim şeffaf ve açık yönetimin önemli ve temel öğelerinden biri olan 'bilgi edinme hakkı' 4982 sayılı kanunla 2003 yılında kabul edilerek yönetimde; açıklık, eşitlik ve tarafsızlık prensipleri kapsamında bireylerin bilgi edinme süreçlerini hukuksal boyutta kullanmanın önü açılmıştır (Eryılmaz,2011, s. 250).

### 3.1.4. Yönetimde tutuculuk ve değişime uyum sağlayamamak

Yapısal sorunların var olmasında etkili olan nedenlerden bir diğeri de geleneksel toplumların özelliklerinden bir olan tutuculuktur. Yönetilen halkın, yönetimin dışında kalması durumunda kurumların geçmişten bugüne devam eden alışkanlıkları sürdürerek değişime karşı olmaları olası bir durumdur (Özer, 2000, s. 96). Nitekim Türk Kamu Yönetiminin, yüzyıllardır içinde bulunduğu kültür ve gelenekle oluştuğunu göz önünde bulundurmamız gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminin bürokratik yapısı, sadece değişime kapalı değil değiştirilme girişimlerine de kapalı ve mesafeli durmaktadır. Siyasi aktörler uygulamak istedikleri plan ve programları başlatma ve hayata geçirme aşamasında bürokrasinin direnci ile karşı karşıya kalıp bu durumu üst kademe bürokratları değiştirerek çözüm yolu bulmuşlardır (Eryılmaz, 2011, s. 251). Bu durum her ne kadar bazı sorunların çözümünü sağlasa da kurumsal benlikten uzaklaşma, görevden uzaklaştırılanlar için meydana getirilen kızak makamlar neticesinde gün geçtikçe artan verimsiz personel sayısına neden olmaktadır.

Kamu kurumlarında tutuculuğun başka bir sebebi ise yönetim alanında kıdem esasının, başarıdan daha fazla benimsenip kabul görmüş olmasının getirisi ile birlikte üst kademe bürokratların genel olarak yaşlı (tecrübe ile paralel görülür) ve değişime uyum sağlama aşamasında zorluk çeken bireylerin oluşturmasıdır (Eryılmaz, 2011, s. 251).

### 3.2. Bürokrasinin İşlevsel Sorunları

Yukarıda bahsettiğimiz oluşum sırasında oluşan problemlerinin yanı sıra iş ve işlemlerle ilgili kamu örgütlerinin önceden belirlenen kurallar dâhilinde sorunlar bulunmaktadır. Halk tarafından kendilerine sunulmuş olan hizmetlerle ilgili aksaklıkların, şikâyetlerin büyük bölümü bu işlevsel problemler ile ilgilidir (Eryılmaz, 2011, s. 252).

### 3.2.1. Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma

Her örgüt salt geçerliliğe göre olan yazılı kurallara dayanarak çalışmalarını devam ettirir ve çalışanlardan örgüt gayelerinin gerçekleşmesine yakışır (mütenasip) davranış biçimlerini göstermesini istemektedir (Kılavuz ve Yılmaz, 2002, s. 18). Düzeni sağlama adına örgütlerde belirlenen bu kurallara tam uyulması nedeniyle ara ara bir takım sorunların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Formalite düşkünlüğü, ayrıntılı kurallara bağlılık, işlemlerin gecikmesine, sistemin ağır işlemesine ve aşırı kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. İşin özündeki sorunun giderilmesi yerine sadece ön plana, şekle uygunluk çıkmaktadır (Erbay, 1997, ss. 406-407).

Kuralcılık, yöneticilerin karşılaştıkları durumlarda inisiyatif kullanmamaları ve genellikle ayrıntılı olarak yasaların düzenlenmesi sonucunda ortaya çıkan durumdur. Kuralcılığın Türk kamu örgütlerinde ortaya çıkmasının belirgin üç sebebi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi bürokrasinin yasama organını kendi iradesi paralelinde çalıştırma arzusu, ikincisi; çalışanları üst düzey yöneticilerin kendi iradesinde ve denetimi altında tutma istekleri olup son olarak, zarar görmemeleri için kamu görevlilerini vatandaşın gözetim ve kontrollünden uzak tutma isteğidir (Eryılmaz, 2011, s. 252).

Kuralcılık prensibinin benimsenmesi kamu örgütlerinde yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, yetkilerin kötüye kullanımını ortaya çıkartmakta ve aynı zamanda tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmaktadır (Kılavuz ve Yılmaz, 2002, s. 19). Çoğu kurallar, iş yapmak istemeyen, sorumluluktan kaçan yöneticiler için sığınma aracı olarak kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 234). Kamu bürokrasisi, sorumluluk riskini azaltmak için, halk arasında sıklıkla kullanılan ‘kırk dereden su getirme’ deyimini kırk dereden evrak getirme (Eroğlu, 1995, s. 167) şekli ile bürokrasiye uyarlama girişiminde bulunmaktadırlar. Sorumluluktan kaçan veya bir kamu hizmetinin bir neden ile yapılmasını istemeyen personel ‘bugün git yarın gel, düşüneneğiz, mevzuata uygun değil, gereken ne ise onu yapacağız’ (Aykaç, 1997, s. 31) şeklinde ifadeler kullanarak hizmet almak isteyenlerde moral işkencesi yapmaktadırlar.

Türk Kamu Yönetimi'nde var olan, kamu örgütleri tarafından konulan ayrıntılı kurallar, yeni şartlara ve zamana uyumu beraberinde getirecek esnekliğe sahip değildir. Kısa sürede eskidiğinden dolayı sık sık yönetmelik ve kanun değişiklikleri gündeme gelmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 14). Bu sebeplerden dolayı yönetimde sürekliliğin sağlanmasının önünde değişen kurallar engel teşkil etmektedir.

### **3.2.2. Yönetimde siyasallaşma**

Siyasal iktidar, kamu bürokrasisini iktidarın yürütme amacı görmekle birlikte, kendi belirlediği programları gerçekleştirebilmek için her zaman bürokrasi üzerinde gücünü artırma eğilimindedir. Bu da yönetimin siyasallaşmasına neden olmaktadır (Kılavuz ve Yılmaz, 2002, s. 19).

Siyasal iktidarın bürokrasiyi etkilemesi kısacası bürokrasinin siyasallaşması, siyasal iktidarın, ulusal politikanın kazançlarının önünde kendi çıkarlarını ön plana çıkarmasıdır (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 17). Siyasallaşma problemi kamu kuruluşları tarafından yürütülen çalışmaların sınırlarının belirlenmesi ve atamalar konusunda ön plana çıkmaktadır.

Kendi planlarını uygulayabilmek için siyasal iktidarın kamu kuruluşlarında bazı pozisyonlara kendi istediği elemanları getirmesi normal karşılanabilir. Bu ölçünün kaçırılmaması başarıya ulaşmada önemli bir faktör olmakla birlikte, bu husus çoğunlukla göz ardı edilmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 17). Bazen toplumda yakınlarını gözetme bir erdem olarak görülmektedir. Bunun aksine davranan bürokrat, çevresinin baskısı ile karşılaşmakta, kuralları çiğneyen, yakınlarını koruyan bürokrat ise saygınlık sağlayabilmektedir (Yılmaz, 1997, s. 432). Kamu hizmetlerinde liyakat yerine, tanıdık arkadaş, dost, hemşehri, akraba ya da siyasi yakınlık gibi etkenler önemli rol oynamaktadır (Eryılmaz, 2013. s. 237). Bu kayırmacılık sonucu devlet dairelerindeki kadrolar, yetmezlik düzeyinde olan kişiler için istihdam alanı olarak kullanılabilir. Bu da hizmet kalitesinin düşmesine ve işlerin aksamasına neden olmaktadır.

Siyasal iktidar değişikliğinde ülkemizde emniyet müdürleri, daire başkanları, genel müdürler, müsteşarlar, valiler ve elçiler değişmekte, hatta söz konusu bürokrasinin orta ve alt kademelerinde dahi söz konusu değişiklik devam etmektedir. Yönetimdeki siyasallaşmayı daha da kolaylaştırmak için siyasal iktidarlar, kızak olarak belirtilen merkez müşavirlik ve valiliği gibi makamlar meydana getirme yoluna gitmektedirler (Eryılmaz, 2011, s. 253). Bu gelişmelerden dolayıdır ki kamu görevlileri kişisel gelişim yerine siyasal iktidarla olan ilişkileri güçlendirmek için emek sarf etmektedirler.

Bunun yanı sıra siyasal iktidar bakımından ilk dört dereceye yükselme ve istisnai memurluk gibi konular mevcut kadroların siyasallaşmasını meşrulaştıran özellikler olarak ortaya çıkmaktadır.

### **3.2.3. Aracılar yoluyla işlemleri yürütme**

Kamu hizmetini yerine getiren kurum ile bu hizmetten yararlanacak kişiler arasındaki ilişkiler sırasında ortaya çıkan araçlar ve bu araçlar yoluyla işlemlerin uygulanması kamu bürokrasisinin işlevsel sorunlarından biridir (Eryılmaz, 2013, s. 238).

Bürokrasinin kuralcılığı ve yapı olarak karmaşıklığı sebebi ile araçlar yoluyla hizmet yürütme ülkemizde de yaygın bir uygulamadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002, s. 27). Kamu bürokrasisi karşısında kendilerini güçsüz hisseden kişiler kamu hizmetlerinden faydalanmak için, işlerin yapılmasında araçlara başvurmaktadır. Diğer taraftan kısıtlı kamu hizmetlerinin paylaşılması sorununun çözümünde, kamu kuruluşunu veya önemli bir yere sahip yöneticiyi etkileyebilecek, nitelikli iş beceresi bulunan araçlardan yararlanma da sıkça başvurulmuş bir yoldur (Oktay, 1983, s. 209). Bu araçlar bir kişi olabileceği gibi, bazen de bir kurum olabilmektedir (Eryılmaz, 2013, s. 238). Genellikle siyasi parti yöneticileri, gelenekler, gönüllü kuruluşlar, milletvekilleri yani seçilmişler (Kabasakal, 1997, s. 416), eski bürokratlar, mahalli eşraf kamu hizmetlerinden yararlanmak isteyen kişilerin işlerinin yürütülmesinde (Eryılmaz, 1997, s. 416) fert bürokrasi anlayışı (sistemi) arasında aracılık yapan kesimlerdir (Kabasakal, 1997, s. 416).

Aracıların sıkça kullanılmasının nedenleri; kolaylık sağlanmaması, işlem süreçlerini ve belgeleri açıklayacak görevlilerin çalıştırılmaması, hizmet alacak kişilerin yeterince bilgilendirilmemesi, konuyla ilgili rehber ve levhaların bulundurulmaması olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2011, s. 255).

#### **3.2.4. Yolsuzluk**

Kamu kuruluşlarında en başta gelen işlevsel sorunlardan biri de yolsuzluktur. Farklı şekillerde tanımlanmakla beraber yolsuzluk; (Çulpan, 1980, s. 34) “kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları veya yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığında çıkar sağlamalarıdır” (Berkman, 1983, s. 16) yine yolsuzluk; “maddi ve maddi olmayan çıkarlar için kamu görevlisinin yetkisini kanuni kurallara aykırı bir şekilde kullanmasıdır” (Akçakaya, 2016, s. 689).

Kısaca yolsuzluk, kamu görevlisinin siyasi veya bireysel menfaat elde etmek için kamu yetkisini kötüye kullanmasıdır (Yılmaz, 1997, s. 430). Yolsuzluk kavramı içinde siyasallaşma, aracılara başvurmak rüşvet ve kollamacılık vardır (Şaylan ve Tekeli, 1974, ss. 93-113).

Yolsuzluğu dayanışma içerikli yolsuzluk ve maddi çıkar içerikli yolsuzluk olarak kendi içlerinde ikiye ayırmamız olasıdır. Maddi bedel içerikli yolsuzluğa rüşvet, zimmet, irtikap, haraç, dayanışma içerikli yolsuzluğa da yakınları, akrabaları ve nüfus sahibi kişileri kayırma örnek olarak verilebilir (Kılavuz ve Yılmaz, 2002, s. 21).

Küresel sistemde, ülkelerde artış gösteren kamu kurumlarında yolsuzluk faktörü dünya ülkelerinin gelişme yolundaki en büyük problemlerden biri olarak kabul görür (Cengiz ve Kul, 2008, s. 56). Nitekim Türk Kamu Yönetiminde de gündemin bir kısmını bu olaylar meşgul etmiştir. 1980’li yıllarda Türkiye’de özel kesimde meydana gelen Marmara Bank veya TYT Bank olayları örnek verilebilir (Şaylan, 1995, ss. 3-5). Susurluk kazası, Etibank gibi olaylar da gündemi meşgul etmiş, kamu çalışanları ve diğer kesimler arasındaki yolsuzluk ve rüşvetin Türkiye’deki boyutlarını göstermiştir (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 16).

Yolsuzluk üç alt başlık şeklinde incelenebilir, bunlar; rüşvet, zimmet, irtikap ve kayırmacılıktır.

#### **3.2.4.1. Rüşvet**

Rüşvet bir takım maddi kazançlar karşılığında kamu görevlilerinin, çıkarlarını sağlayan grup veya kişilere ayrıcalıklı bir kamu işlemi sonucunda kazanç sağlamaları olarak tanımlanmaktadır (Berkman, 1983, s. 21). Kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak seviyede olmaması rüşvetin doğmasına neden olur. Rüşvet bazıları için bürokrasinin ağır, bazıları içinde bürokrasinin hızlı yürümesi demektir. Aynı zamanda rüşvet, memur için normal bir gelir, vatandaş için ek bir vergi durumuna dönüşmektedir.

Rüşvet, “bireyin bürokratik sistem kendi lehine dönüştürmesinin bir aracıdır” (Eryılmaz, 2011, s. 54). Rüşvetçi mekanizmanın temellerinin toplumda tam olarak anlaşılabilmesi için, halkla ilişkiler, siyasal otorite yapısı, toplumun değer sistemi, kamu yönetimi, ekonomik ve sosyal yapının incelenmesi gerekmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde rüşvetçi yaklaşıma bürokratik çarkın hızlandırılması gibi anlaşılması zor yaklaşımlarda bulunabilmektedir (Özer, 2002, s. 87). Rüşvet alanında yaptığı araştırmalar ile tanınan Uluslararası Şeffaflık Teşkilatı, 1996 yılında bir araştırma yapmış; bu araştırmada Türkiye, 3,54 puanla 22. sırada yer almıştır (Aktan, 1997, s. 1203). 1997 yılında ise Türkiye, sıralamada 13. sıraya yerleşerek rüşvet olayı ile karşılaşan ülkeler arasında yerini almıştır (Eker, 1997, s. 1037). 2002 yıllarına gelindiğinde üst sıralara ilerlediğimiz görülmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002, s.16). Bürokratik yapılarda görünen bu durum (yolsuzluklar), çalışanların maaşlarının yetersizliği, iş ahlakının giderek zayıflaması aynı zamanda bürokrasinin siyasallaşması gibi durumlara da eklenebilir (Çulpan, 1980, ss. 34-35). Dolayısıyla Türkiye’de de rüşvet suçu, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu ve 5207 sayılı Türk Ceza Kanununun da yer alması ve tespiti halinde ciddi yaptırımlar öngörülmesine rağmen halen bazı kurumlarda görülmektedir (Akçayaka, 2016, ss. 689-690).

### 3.2.4.2. Zimmet

Zimmet, görevi nedeniyle kamu görevlisine teslim edilmiş olan ya da sorumluluğu ve korunması denetim altında para veya para yerine geçen metaları kendi lehine kullanılmasıdır. Başka bir deyiş ile yasalara aykırı olarak kamusal kaynakları bireysel çıkarları için kullanılması olarak tanımlanabilir (Özer, 2000, s. 88).

Rüşvette, rüşveti veren grup ya da kişi ve rüşveti alan kamu görevlisi olmak üzere iki taraf varken, zimmet suçunda suçun faili durumunda olan kamu görevlisi vardır. İşlenen suçta hile yapılması durumunda suç nitelikli hale gelmekte ve bu şekilde yasalarda öngörülen ceza artırılmaktadır.

### 3.2.4.3. İrtikap

İrtikap suçu, rüşvetin farklı bir boyutu olarak değerlendirilir ve burada kamu çalışanın eyleminden etkilenen ve kamu çalışanı olarak suçun farklı iki tarafı olmakta olup rüşvetten bir takım farkları vardır. Bu fark; kamu çalışanından yapılması istendiği iş doğrultusunda belli bir miktar ödeme yapılması istenmekte ve bu durum diğer tarafın isteğinde çok zoraki, hatadan istifa etmek ya da ikna etme yolu ile iradesini etkileme şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bu suç Türk Ceza Kanunu (5237 sayılı kanun) kapsamında farklı tür suç kabul edilerek düzenlenmiş olup kamu çalışanları bakımından rüşvet suçundan daha ağır yaptırımları mevcuttur.

### 3.2.4.4. Kayırmacılık

Türk Kamu Yönetiminin işlevsel sorunlardan diğeri ise kayırmacılıktır. Bu suç bürokratlar tarafından maddi çıkar veya fayda sağlamaya çalışmaktan çok, bir takım yükümlülükler ve bağlılıklar çerçevesinde bazı bireylere tanınan ayrıcalıklar olarak nitelendirilir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002, s. 25). Başka bir söylem ile kayırmacılık suçu üst kademelerdeki bürokratlar tarafından mevkilerinin getirdiği

ayrıcalıkla ve imkânlar sayesinde hem akrabalık bağı hem de siyasi ideoloji çerçevesinde kendilerine paralellik gösteren bireylere çıkar sağlamak suretiyle sergilenmektedir (Özer, 2000, s. 91).

Kayırmacılık eylemi siyasal ve yakınlarını kayıma olarak iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Kamu alanındaki hizmetlerin dağıtımında yerindelik ve ihtiyaç prensiplerinden ziyade; partiye destek, oy veya siyasal yakınlık ve benzeri faktörlerin rol oynaması, siyasal kayırmacılık olarak açıklanabiliyorken; kamu hizmet alanına giriş aşamasında, liyakatten çok dost, akraba, tanıdık, arkadaş vb. gibi etkenler birinci derece rol alması şeklinde nitelendirmek mümkündür (Eryılmaz, 2011, ss. 253-254).

Türk Kamu Bürokrasisinde karşılaşılan yolsuzluk toplumların sahip olduğu yapı, ekonomik ve sosyal nedenler ve yönetim yapısı gibi belirleyici birçok sebep ile birlikte genellikle (Akçakaya, 2016, s.691);

- “Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması,
- Kamu Bürokrasisinin merkezîyetçi ve statükocu yapısı,
- Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi,
- Takdir yetkisinin belirli dönemlerde keyfi olarak kullanılması,
- Bürokratik hizmetlerin kalitesindeki yetersizlik ve işleyişindeki hantallık,
- Kamu bürokrasilerindeki işlemlerin karmaşıklığı,
- Kamuda mevcut olan istihdam sorunu neticesinde liyakat unsurunun göz ardı edilmesi,
- Kamu görevlilerinin kamu hizmetlerine adanmışlığında yetersizlik,
- Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği,
- Kamu yönetiminde etkin denetim mekanizmalarının yoksunluğu,
- Kamu görevlilerinin yaşadığı ekonomik sorunlar ve eğitim eksikliği,
- Medya ve sivil toplumun kamu bürokrasisi üzerinde etkinliğinin bulunmamasından,
- Kamu görevlilerine tanınan bürokratik ayrıcalıklar gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır (Uzun, 2014, ss. 46-50).

- Türk kamu bürokrasisinin diğer sorunları özetle şöyle sıralanabilir (Gökçe ve Şahin, 2002, s.19):
- Tanzimat’la birlikte ortaya çıkan “topluma hâkim olma” anlayışının kısmen devam etmesi,
- Yukarıda sayılan sorunlar neticesinde işleri görülmeyen ya da kamu hizmetlerinden yeterince yararlanamayan halk ile yönetici kesim arasındaki iletişimsizlik ve yabancılaşma,
- Bürokratların yetki devri konusunda isteksiz davranmaları ve kendi imparatorluklarını kurmaya çalışmaları,
- Kamu yönetiminde gerek ast-üst ilişkilerinde gerekse kamu kurumları arasında yeterli iletişimin olmayışı ve bu paralelde koordinasyonsuzluk sorunu: Güncelliğini hala koruyan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Karayolları Genel Müdürlüğü arasında yol yapım çalışmaları ile ilgili koordinasyon yetersizliği ve neticesinde devletin trilyonlarca lira zarara uğraması örneğinde olduğu gibi,
- Statü çeşitliliğinin fazla olması; örneğin aynı işi yapan elemanların teknik ve idari personel olarak ayrılması gibi.” (Akçakaya, 2016, ss. 291-292).

### **3.3. Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Siyaset Eksenindeki Sorunlara Çözüm Önerileri**

Türk Kamu Yönetiminin sahip olduğu bürokrasi, işleyiş ve yapı olarak istenilen ya da kendisinden beklenen işlevleri etkin ve hızlı bir şekilde uygulama veya gerçekleştirme konusunda yeterli olmayıp (Karaer, 1987, s.29); küresel alanda ve Türkiye’de de ortaya çıkan kültürel, ekonomik, sosyal, teknolojik ve siyasal gelişmelere adaptasyon sürecinde zorluk çekmiştir. Weberyen bürokrasinin ideal tipi bağlamında oluşturduğu ‘dayanışma, dakiklik, kesinlik, devamlılık, hız, disiplin ve güvenlik’ gibi prensiplerin Türk Kamu Yönetimindeki bürokratik sistemde işleyebilmesi için var olan sistemin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, yukarıda bahsedilen sorunlar karşısında Türk Kamu Yönetimi, çözüm üretmez, iş yapamaz ve hantal algılarından kurtularak verimlilik ve etkinlik prensipleri bağlamında daha sağlam ve güçlü bir yapıya ulaştırılmalıdır.

Kamu bürokrasisinin yeniden yapılanması için ilk olarak bürokratik teorinin güç kaynağı olan merkeziyetçi anlayıştan vazgeçilerek yerine ‘‘idari ve mali adem-i merkeziyetçilik’’ tercih edilmelidir. Böylece kamu hizmetlerinin ve kamu kaynaklarının sunulmasında siyasi ve partizanca eğilim ve tutumların önüne geçilmiş olur. Kamu hizmetlerinde maliyet- fayda ve maliyet-etkinlik analizi yapılabilir hale gelir.

Kamu yönetiminde kural kalıp haline gelmiş bir konu da gizlilik ve kapalılık. Etkin durumda neyin gizli neyin açık olacağına kurumun yetkilisi ya da kurum çalışanı karar verebilmektedir. Fakat neyin açık neyin gizli olacağı kanunlarla belirlenmelidir. Herkese, kendisiyle alakalı işlemler ve diğer kamu politikaları hakkında kolaylıkla bilgi sahibi olma hakkı tanınmalıdır. Kamu politikalarına ilişkin karar ve uygulamalar önceden halka duyurulmalı, belediye meclisi toplantılarına halkın katılımı sağlanmalıdır. Vatandaşlara bürokratik işlemlerle ilgili yeterli bilgiye sahip olabilme ve yönlendirilebilmeleri için tanıtıcı faaliyetler uygulanmaya başlanmalıdır. Böylece vatandaş aracı bir kimse olmadan işlerini yaptırabileceklerinin farkındalığına varmalıdır.

Türk Kamu Yönetimi'nin yeniden yapılandırılması sürecinde, rüşvet ve yolsuzlukla ilgili bir takım önlemlerin alınması da zorunludur. Kamu hizmetlerinin eşit, açık ve genel şekilde sunulması için rüşvet olayı ortadan kaldırılmalıdır. İlk olarak ve temel olan yetersiz ve dengesiz ücret dağılımında güncellemeler yapılmalıdır. Kamu çalışanlarının ücretlerinde yapılan iyileştirme ve yenilemeler kamu çalışanlarının etkin, verimli çalışmasına ve moral motivasyonlarının artmasını sağlayacaktır. Bu da rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesinde bir adım sağlar. 3628 sayılı rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanunu kapsamında kamu çalışanlarının mal bildiriminde bulunma süreleri revize edilmelidir. Belli aralıklarla bildirim ve denetimler yapılmalıdır. Kazançlar değerlendirilip haksız kazançların nerden geldiği sorgulanıp incelenmelidir. Rüşvet ve yolsuzlukta bir diğer madde ise ihaleler. İhalelerde şeffaflık sağlanmalıdır. Büyük ihaleler geniş kesimlere duyurulmalı kamuoyuna açık yapılmalıdır ve kapalı zarf usulü yerine açık arttırma usulü tercih edilmelidir.

Yönetimde siyasallaşmayı önlemek için personel alımı ve terfilerde liyakat sistemi benimsenmelidir. Başka bir deyişle; çağın hızlı değişen temposuna ayak uydurabilecek, kriz yönetimine hakim ve problemlere yeni ve farklı bakış açıları getirebilecek insan gücünün kullanıldığı ve yararlandığı teknokrasi ve meritokrasi gibi yönetim biçimlerinden yararlanılmalıdır. Orta ve alt kademe memurların seçimi için uygulanan Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) sistemi siyasallaşmayı önlemek için atılan güzel adımlardandır ancak sınav sonrası uygulanan mülakat sistemi siyasallaşmaya bir açık kapı bırakmaktadır.

Yapılan her geliş güzel üst düzey ve bakan değişikliği veya bunların yer değişiklikleri kaliteli insan gücünün etkin kullanımının önüne geçmektedir. Üst düzey kamu görevlilerinin değişiklikleri de bir kanun çerçevesine bağlanmalıdır. Ki böylece yöneticiler içinde güvensizlik sorununa çözüm olabilirler. Etkin ve etkili plan program ve vizyona sahip olabilirler. En azından bir yönetici tarafından başlatılan bir proje fikir sahibi tarafından tamamlanabilir olur.

Tanzimat'la birlikte oluşan topluma hâkim olma, topluma yukarıdan bakma anlayışı hala etkilerini sürdürürken; bürokrata karşı gelmenin devlete ve hükümete karşı gelme şeklinde algılanması gibi sebeplerle yönetilen ve yöneten arasındaki bağ olumsuz etkilenmekte kopukluğa neden olmaktadır. Yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkinin sağlanabilmesi için yöneticilerin ve kamu çalışanlarının insan ilişkileri başta olmak üzere toplum değerleri ve dinamikleri üzerine özel eğitimler verilebilmesi için çalışmalar yapılmalıdır. Ayrıca alt üst ve diğer kamu kurumları arasındaki iletişimsizlik ve koordinasyon eksikliği üzerine çalışılmalı, iletişim sorununa çözüm getirilmelidir.

Değişime açık olunmalıdır. Kamu Yönetimi'ndeki teşkilatlanma revize edilmeli; teşkilatlanmaların, amaç metot ve sonuçları, sürekli araştırılıp incelenmeli ve sistemin eleştiri ve denetim yolları kullanılarak etkinliği sağlanmalıdır. Yapılan çalışmalarında dışarıdan anlaşılacak şekilde düzenlenmesi ve tedbirlerinin alınması sağlanmalıdır.

1980’li yıllarda Türk Kamu Yönetimi’nde başlayan devletin küçültülmesi ile uygulanan özelleştirme politikaları bağlamında, gerekli görülmeyen makamların varlığına son verilmesi veya sınırlandırılması hususunda 1999 -2002 yılları arasında alınan kararlar, etkin ve hızlı bir şekilde uygulanmaya başlanmalı; bu çerçevede de ‘devlet’ anlayışı yeniden yapılandırılarak ‘devlet baba’ anlayışından uzaklaşılması bürokrasiye, Türk Kamu Yönetiminde işlerlik kazandırma açısından önemli rol oynayacağı düşünülmüştür. Bu bağlamda Türkiye’de bağımsızlığa sahip üst kurullar, idarenin bütünlüğü bakımından etkili siyasal bir denetim süreci uygulanmalıdır.

Görev, sorumluluklar ve yetkilerin, paralellik gösterdiği, net, anlaşılır ve açık bir şekilde belirlenmesi sistemde karşılaşılan yetki gaspı durumlarına engel olabilir. Yeni hükümet sisteminin kabul edilmesi ile birlikte oluşturulan yeni kurumların, mevcutta var olan kurumlar ile yetki uyumsuzluğu, çift başlılığı doğurmaktadır.

Türk Kamu Yönetiminin toplumda yarattığı, “salla başı al maaşı” algısı yerine; etkinliğin kazandırılmaya çalışıldığı, performansları gerçek anlamda tarafsız bakış açısı ile değerlendirilecek bir sistem uygulanmalıdır ve çalışan ile çalışmayan ya da verimliliğe göre bir ayırımın olması gerekmektedir. Bu çerçevede uygulanacak önlemlerin etkinliği bağlamında yasal olarak kazanılan hak tartışmaya açık olmalı; bu şekilde görevi sonlanan bürokratlar, eşit düzeydeki başka bir göreve yerleştirilmeli, bürokratin verimlilik ve performansına göre belirlenmesi hatta gerekli görüldüğünde alt kademe de görevlere yerleştirilmelidir. Özetle, Türk Kamu Yönetiminde çalışanlara tanınan iş güvencesi, bir miktar daha özel sektördeki sistem bazında ele alınarak; çalışanların mevki korumak için başarılı olmak ve sürekli gelişim göstermeye mecbur olmaya itmelidir. Diğer bir yandan kamu hizmetleri sürecinde gereksiz teferruattan ve formaliteden uzaklaşılmalı ve daha etkin, hızlı hizmet sürecinde resmi kurumların talep ettiği belge, bilgi ve evraklar en aza indirilerek işlemler basitleştirilmelidir.

## SONUÇ

Tarih boyunca bürokratlar ile siyasetçiler arasında var olan ilişki, Türk Kamu Yönetiminin temel konusu haline gelmiştir. İki tarafın birbirleri ile iyi ilişkiler kurması ile birbirlerinin meşruiyetine güç katarken; problemlerle ya da kötü ilişki sonucu genellikle siyasi otorite rejiminin meşruluğunu azaltma vasfı taşımaktadır. Yani hem siyasal aktör hem de kamu yönetimi birlikte var olmuşlardır.

Bakıldığında, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkinin iyice anlaşılması ve ayrımlarının yapılması gerekmektedir. Bürokrasinin siyasallaşmasının, iddia edildiği gibi daha etkili bir yönetim ve demokrasi sağlayacağı kanısı, ne yazık ki ülkemiz gibi demokratik süreçleri içselleştirmemiş, birden bire demokrasiye geçen toplumlarda çürümektedir. Zira siyasallaşmış bir bürokrasi, propaganda aracı olarak kullanılabilir. Buna en basit örnek, kamu hizmetlerinin hükümetin siyasi parti propagandalarına yönelik tahsis edilmesinde bile görebiliriz. Devlet ile hükümetin karışması ve özerlikliğin kaybolması, yani yönetim erklerinin ayrılığının ortadan kalkması gibi tehlikeler, bürokrasinin siyasallaşması ile karşımıza çıkar. Weber'in *Ekonomi ve Toplum* adlı eserinde de üzerinde durduğu üzere, bürokrasinin siyasallaşması hem kamusal hizmetlerde hem ülke ekonomisinde büyük sorunlara yol açabilir; memurların haksız elde ettiği ayrıcalıklar, kişisel veya partisel çıkarların bürokrasiyi etkilemesi, yasama – yürütme – yargı erklerinin ayrılmasından ötürü toplumsal sorunların yaşanması, gibi.

Bürokrasinin siyasallaşmasını destekleyenler, halktan gelen demokratik yönetimin gereği olarak bunun olması gerektiğini iddia edebilirler. Çoğulcu temsili demokrasi ilkesi gereği, halkı temsil eden siyasilerin bürokratlara “genel yön verme”, “genel politikalar belirleme” yönlerinin olması doğal görülmektedir. Başka bir ifadeyle, siyasetçiler halktan aldıkları gücü yine halkın siyasal tercihlerini yansıtan genel kamu politikalarını belirlemede kullanırlar. Dolayısıyla, gündelik politikaların belirlenmesi bürokratlara bırakılır. Çünkü bürokrasinin görevi, siyasetçiler tarafından belirlenen genel politikaları etkin ve etkili bir şekilde yerine getirmektir, (Gökçe ve diğ., 2012) şeklinde ifade edilen bir görüş ve benzerleri kulağa mantıklı gelebilir. Ancak, demokratik süreçlere aniden geçen veya demokrasiyi tam olarak

sindirememiş, içselleştirememiş toplumlarda bürokrasi ile siyasetin kaynaşmış ilişkisi, yani bürokrasinin siyasallaşması, ne yazık ki kamu aleyhine sonuçlanacaktır. Bürokrasinin tüm bu sayılan nedenlerden ötürü siyasallaşmaması gerekmektedir.

Modern ve geleneksel yapıların birlikte yer aldığı azgelişmiş ülkelerde genellikle bürokrasi yapısı toplumun kendiliğinden geliştirdiği değil, gelişmiş başka bir ülkeden direkt alınan ve alındığı ülkenin yapısal ve kültürel özelliklerini barındıran bir sisteme sahiptir. Bahsedilen ülkelerde bürokrasi dışında yer alan kurum ve kuruluşların varlığının oldukça zayıf olması veya varlığından söz edilmemesi durumu bürokrasiyi siyasal sistemin karşısındaki güç yapmaktadır. Bu durumsa kalkınma sorunları bağlamında bürokratların tutumlarının ve davranışlarının işlevsel olmamasına sebep olmaktadır. Bürokratik yapıların güç kazandığı, siyasal yapıların ise zayıfladığı sistem gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Bakıldığında demokrasinin benimsendiği çağdaş ülkelerde sistem, siyasal partiler aracılığı ile seçimle sağlanmaktadır. Bu şekil bir sistemde bürokratlar (bürokrasi), siyasal aktörlerin belirlediği görevleri yapmakta, bir şahsa itaat veya tabii olmak değil, devlete ve topluma onun aracılığıyla yükümlülüklerini yerine getirme görev bilincine sahiplerdir çünkü bürokratların topluma ya da halka verdikleri hizmet idaridir, siyasi değil. Bakıldığında bürokrasi, demokrasinin var olduğu siyasal yapıdaki ve bu nitelikteki kurumların işlevlerini uygulama aşamasında yardımcı kurumlardır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin dışında, bürokrasinin hakim olduğu toplumlara bakıldığında yasama, bürokrasi sayesinde meşruiyeti kazanacak bir faktör olarak kuvvetle muhtemel hoşgörüsüyle karşılanacak ancak yasamanın topluma bütünü ile hakimiyetine olanak verilmeyerek öncelikli görülmeyecektir.

Türk Kamu Yönetimi çerçevesinde ele alındığında da bu gibi benzer faktörler göze çarpmaktadır. Cumhuriyete miras kalan Osmanlı bürokrasi yapısında hem idari hem siyasi işlevler mevcuttu, idari ve siyasi yapının birbirinden ayrılmadığı aksine birbiri içinde yer aldığı bir yapı mevcuttu. Bu bakımdan siyasal hayatta Osmanlı bürokrasisi önceliğini ve önemini her zaman korumuştur. 1950'li yıllara gelene kadar Cumhuriyet Dönemi var olan bürokrasi adeta altın yıllarını yaşamıştır. Siyasal aktörler, toplum ve idare kapsamında her ne kadar farklı bir anlayışta olsa da Osmanlı döneminde görüldüğü gibi siyasal etkinlikler geniş kapsamda devletin yani

bürokratlar tarafından üstlenilmiştir. Bürokratların temel misyonunu, kültürel toplum oluşturmada kullanılan yeni prensipler oluşturmaktaydı.

Sivil bürokrasinin etkisini kaybettiği görülse de 1950-60 yılları arasında bürokratik siyasetin etkili aktörü sivil bürokrasi olmuştur. Yeni devlet kurulması bağlamında askeri bürokrasi etkili bir role sahipti. Askeri bürokrasi ne kadar 1960 yılına kadar siyasetin dışında tutulmaya çabalansa da yeni kültürel ve siyasal amaçlar oluşturma doğrultusunda yedek güç olarak askeri bürokrasi kullanılmış idi.

Cumhuriyetin oluşumunu sağlayan siyasal kadrolar ile bürokrasi arasındaki yakın ilişki bürokrasinin statü olarak yükselmesini sağlamış ve siyasal güç ile bürokrasi ciddi oranda yakınlaşmıştı. Çok partili siyasal hayata geçiş sonrası yakınlaşmanın olası sonucunda diğer partinin (CHP) karşı tarafta yer alan partiye muhalefet olarak kalması bürokrasi- siyaset geriliminin başlamasına sebep olmuştur. Dönemin bürokratları, yeni siyasal aktörü (DP) kendi kurum ve inançlarına karşı tehdit olarak görüyorlardı. Bu bağlamda Atatürkçü yenilikleri muhafaza etmek ve koruma prensipleri, bürokratik elitlerin hakimiyetleri için misyonları haline gelmişti. Bir bakıma bu grup, ideolojisini benimsemekten çok, bunu araç olarak kullanmaktaydı. Sivil bürokrasi bu dönem içinde maddi manevi kayıplara uğramıştı. 1960 darbesi bürokratik ve askeri kesimin belli taraflarınca yapılmıştı. Bürokratlar bu darbe ile etkinliklerinin devamını, oluşan yeni güçler ile işbirliği sağlayarak gerçekleştirme gayesi içindeydiler.

Sivil bürokrasi 1960'tan sonra da gücünü hızla kaybetmeye devam ederken askeri bürokrasi ön planda yerini almaya başlamıştı. Partizanlaşma sivil bürokraside ciddi anlamda görülmeye başlasa da yeni bürokrasinin azalan etkisine bakılarak Weberyen düşüncede liyakate dayalı bürokrasi anlayışına doğru bir gelişme göstermiştir.

1973 yıllarına gelindiğinde sivil bürokrasinin etkisi azalmıştı. 1960 sonrası MGK'nın devlet içi konumuyla askeri bürokrasinin giderek artan gücünü görüyoruz. Oluşturulan yeni anayasayla MGK'nın sınırlarının, görevlerinin düzenlenmesi yapı

içerisindeki konumunu arttırıyordu. Bir nevi askeri bürokrasi MGK aracılığı ile kontrolü sağlıyordu.

Türk Kamu Yönetiminde 1990'lı yıllara gelindiğinde Dünya Bankası, IMF gibi kurumların aracılığıyla gelen telkinler ile üst kurullar bürokrasisine doğru bir kayış başlamıştır.1960 sonrası görülen sivil bürokrasi kontrolü, partizanlaşma oluşturulan bağımsız üst kurullar ile siyasal alanda dokunulmazlık elde etmeye başlıyor. Bürokratların üzerindeki siyasal baskıyı azaltma sebepleri bakıldığında bu yapıyı öne çıkarma ve siyasi aktörün bürokratlar üzerindeki etkisini azaltan önemli bir faktördür. Türk Kamu Yönetiminde hala bu yapılanma bazı alanlarda karşımıza çıkmaktadır.

Türk Kamu Yönetiminde bürokrat- siyaset ilişkisi bağlamında çıkan problemler ve Türk bürokrasisinin genel özellikleri açıklanmaya çalışılmıştır. Türk Kamu Yönetiminin sahip olduğu bürokratik yapı, geçen zaman içerisinde gerek işlevsel gerek yapısal değişimlere rağmen bahsedilen özellik ve problemlere bugün de devam etmektedir. Sosyal ve siyasal alanlardaki gelişmeler ile birlikte hatırı sayılır dönüşümler meydana gelmiştir. Türk bürokrasisini, bir bütün olarak yapılanma aşamasına başladığı görülmektedir. Bakıldığında, her aşamada bürokrasi ve siyaset arasında bir uyum gerekmektedir. Eğer söz konusu uyum olmaz ise idari taktir yetkisi, bağımsız değil, siyasi kararlar karşısında sabotaj niteliğinde olabilir.

## KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). Bürokrasi. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayınları.
- Akbulut, Ö. Ö. (2005) Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım. Ankara: TODAİE.
- Akçakaya, M.(2016). Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3, 669-694.
- Aktan, C. C. (1997). Dünyada ve Türkiye’de Yolsuzluklar. *Yeni Türkiye*, 3 (13), 1202- 1208.
- Alatlı, A. (2010). Batıya Yön Veren Metinler 4. İstanbul: İke Eğitim ve Sağlık Vakfı Yayınları.
- Aron, R. (2006). Sosyolojik Düşüncenin Evreleri. Korkmaz Alemdar (Çev.). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Arslan A. (2003). Eşitsizliğin teorik Temelleri. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (2), 115-135.
- Arslan, N. T. ( 2005). Türkiye’de Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ataman, G. (2001). İşletme Yönetimi. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Aykaç, B. ( 1997). Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personelinde Bürokratik Eğilimler. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Aykaç, B. (1997). Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler. Ankara: Yüksek Öğretim Kurulu Matbaası.

- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul: İşletme İktisadi Enstitüsü Yayını.
- Başbuğ, A. (1997). Ya Milli Güvenlik Kurulu Ya Demokratik Cumhuriyet. *Yeni Türkiye*, 29.
- Bayraktar, G. (1993). Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü. (Yayınlanmamış Master Tezi) G.Ü.S.B.E., Ankara.
- Bayraktar, G. (1999). Demokrasinin Önündeki Engel Zihniyet: Toplum Mühendisliği. *Yeni Türkiye*, 2.
- Berkes, N. (2019). Türkiye’de Çağdaşlaşma. İstanbul: Doğu Batı Yayınları.
- Berkman, Ü. (1983). Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Bürokratik Eğilimler. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Bilgin, V. (1997). Türkiye’de Anti Demokratik Geleneğin Gücü Nereden Geliyor?. *Yeni Türkiye*, 17.
- Cangızbay, K. (2002). Çok Hukukluluk, Laik ve Laikrasi. Ankara: Liberte Yayınları.
- Cengiz, M. ve Kul, M. (2008). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10, 55-76.
- Çetin, H. (2003). İnsan ve Siyaset. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Çevik, H. H. (2003). Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3 (2), 75-102.

Çevikbaş, R. (1992). Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi. *T.İ.D*,192, 392.

Çoker, Z. (1995). Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika. *T.İ.D*,67, 409.

Çulpan, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. *A.İ.D.*,13 (2), 31-45.

Demirci, F. ve Önder, Ö. (2011). Siyaset Bilimi. Ankara: Kitabevi.

Divitçioğlu, S. (1981). Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumunu. Kırklareli: Sermet Matbaası.

Dönmez, Z. (2002). Üst Kurullar. *Kamu Yönetimi Dünyası*,3 (10).

Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *G.Ü. Özel Sayısı*, 83-102.

Eker, A. (1997). Yozlaşmanın Boyutları ve Giderilmesine İlişkin Çözüm Önerileri. *Yeni Türkiye*, 3 (14), 1032-1038.

Ekşi, H. (2010). Bugünü Anlamak İçin Max Weber'i Yeniden Okumak. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (11), 187-198.

Erbay, Y. (1997). Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat Siyasetçi İlişkisi. *Yeni Türkiye*,3 (13), 405-412.

Erdoğan, M. (1997). Türkiye'de Siyasal Sistem ve Demokrasi. *Yeni Türkiye*, 17.

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (2004). Kamu Yönetimi. Ankara: Alfa Yayınları.

Eroğlu, F. (1995). Merkezi Yönetimin Yeniden İnşası ve Bürokrasinin Reorganizasyonu. *A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 11 (1-2), 161-175.

Ertuğrul, N. İ. (2009). Reel Sosyalizm ve Bürokrasi. *Mülkiye*,33, 176-264.

Eryılmaz, B. (1993). Bürokrasi. İzmir: Anadolu Matbaacılık.

Eryılmaz, B. (2010). Bürokrasi ve Siyaset. İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2013). Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime (5. Baskı). İstanbul: Alfa Yayınları.

Fişek, K. (1975). Yönetim. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayınları.

Gladden, E. N (1994). The Essential of Public Administration. London: Staples Press Limited.

Göçek, F. M. (1999). Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğun Çöküşü- Osmanlı Batılaşması ve Toplumsal Değişim. Ankara: Ayraç Yayınları.

Gökçe, O. Ve Şahin, A. (2002). 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2 (3), 1-27.

Gökçe, O., Mehmet, G., Önder. (2002). Kamu Yönetimi Ders Notu. Konya: Dizgi Ofset.

Göküş, M. (2010). 1960- 1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (12), 203-223.

Gülmez, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. *A.İ.D*,8 (1), 47-73.

Güngör, S. (1995). Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurulması ve Kurumsallaşması Sürecinde Siyasal Elit- Aydın Elit ilişkisi. ( Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara Üniversitesi, Ankara.

- Haninoğlu, M. Ő. ( 1986). Tanzimat Brokrasisine DönüŐ Arzuları ve Jn Türkler. *Türkiye Günlüğü*, 8, 56-59.
- Heper, M (1974). Bürokratik Yönetim Geleneği. Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Heper, M. (1973). Modernleşme ve Bürokrasi, KarŐılaŐtırmalı Kamu Yönetimine Giriş. Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1974). Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetin'de Gelişimi ve Niteliği. Ankara: ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Heper, M. (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.
- Heper, M. (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.
- Heper, M. (2010). Türkiye'de Devlet Geleneği (3.Basım). Ankara: Doğu Batı.
- Heywood, A. (2010). Siyaset. B. Berat zipek (ev.). Ankara: Adres Yayınları.
- İnsel, A. ( 1990). Türkiye Toplumunun Bunalımı. İstanbul: Birikim Yayınları.
- Kabasakal, . (1997). Bürokrasi- siyaset Toplum İlişkisi zerine Bir Deneme. *Yeni Türkiye*,3 (13), 413- 417.
- Kalaycioğlu, E. (1986). Tanzimat: Modernleşme ArayıŐı ve Siyasal DeđiŐme. İstanbul: Beta Yayını.
- Kapani, M. ( 1997). Politika Bilimine Giriş. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *AİD*, 20 (3).

Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *AİD*, 20 (3), 29-54.

Karanfiloğlu, A. Y. (2002). Özerk Kurulların Denetimleri de Özerk mi ?. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 3 (10).

Kavruk, H. (2002). Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve kent Hizmetlerinin Yönetimi. Ankara: Hizmet- İş Sendikası.

Küçükömer, İ. (1989). Düzenin Yabancılaşması (2.Baskı). İstanbul: Alan Yayıncılık.

Lenin, V. İ.( 1987). Devlet ve Devrim: Marxist Devlet Öğretisi ve Proleteryanın Devrimdeki Görevleri, (Altıncı Baskı), Bilim ve Sosyalizm Yay., Aralık 1978, <http://www.kurtuluscephesi.com/lenin/devlet.html#c2>, Erişim Tarihi, 16.12.2020.

Lewis, B. (1988). Modern Türkiye’nin Doğuşu. Metin Kırathlı (Çev.). Ankara: Türk Tarihi Kurumu Yayınları.

Ludwing, V. M. (1947). Bürokrasi. Feridun Ergin (Çev.). İstanbul: Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları.

Mardin, Ş. (1957). Türkiye’de Orta Sınıfların Üç Devri. *Forum*, 6 (58), 11-12.

Mardin, Ş. (1990). Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1. İstanbul: İletişim Yayınları.

Mises, L. (2000). Bürokrasi. Feridun Ergin (Çev.). Ankara: Liberte.

Mouzelis, N. (2001). Örgüt ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi. H. Bahadır Akın (Çev.). Ankara: Çizgi Kitabevi.

Oktay, C. (1983). Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi S. B. F. Yayınları.

- Öz, E. (1996). Otoriterizm ve Siyaset Türkiye’de Tek Parti Rejimi ve Siyasal Katılma. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (1995). Türkiye’de Demokratik ve Siyasal Kültür. Ankara: Kültür Yayınları.
- Özer, M. A. (2000). Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma. *Sayıştay Dergisi*, 4 (7), 179-195.
- Özer, N.( 2006). Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler. Ankara: Lotus.
- Özlem, D. (1990). Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji. İstanbul: Ara Yayıncılık.
- Öztekin, A. (2010) Yönetim Bilimi. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Öztürk, N. K. (2003). Bürokrasinin Gücü ve Siyaset. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- San, C. (1971). Max Weber’de Hukuk’un ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi. Ankara: Ticari İlimler Yayınları.
- Soyacak, S. ( 2009). İki Yeni: Neoliberal Hayek, Neomarksist Poulantsaz. *Mülkiye Dergisi*, 33, 217- 232.
- Swingewood, A. (1998) Sosyolojik Düşüncenin Kısa Tarihi. Osman Akınhay (Çev.). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Şaylan, G. (1995). Değişim ve Yolsuzluk. *AİD*,28 (3).
- Şimşek, Ş. ( 1994). Yönetim ve Organizasyon. Konya: Ders Notları.
- Tahtalıoğlu, H. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktör Olarak Bürokrasi ( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Atatürk Üniversitesi, Ankara.

- Tan, T. ( 2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. *A.İ.D.*,35 (2).
- Tekeli, N. ve Şaylan, G. (1974). Rüşvet Kuramı. *AİD*,7 (3), 92- 113.
- Tortop, N. (2010). Kamu Yönetimi. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tosun, G. ( 2001). Devlet Sivil Toplum İlişkisi. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Türköne, M. (2005). Siyaset. Ankara: Lotus Yayınları.
- Türköne, M. (2005). Siyaset. Ankara: Lotus Yayınları.
- Weber, M. (1986). Sosyoloji Yazıları. Taha Parla ( Çev.). İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weber, M. (2011). Bürokrasi ve Otorite. H. Bahadır Akın ( 3. Baskı) (Çev.). Ankara: Adres Yayınları.
- Weber, M. (2012). Ekonomi ve Toplum. İstanbul: Yarın Yayıncılık.
- Yalçındağ, S.(Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *T.O.D.A.İ.E. Dergisi*, 3 (2), 20-57.
- Yayla, A. (1997). İslam- Laiklik ve Demokrasi. *Yeni Türkiye*, 17,152.
- Yayla, A. (2002). Siyaset Teorisine Giriş. Ankara: Liberte Yayınları.
- Yazıcı, E. (2001). Endüstri İlişkileri Sisteminde Değişimi Üreten Temel Dinamikler. *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 3 (3).
- Yılmaz, A. (1997). Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma. *Yeni Türkiye*,3 (13), 418-438.
- Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*,3 (2), 17-31.

Yılmaz, N.; Doğan, K.C. ; İnankul, H (2013) Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkinin Weberyana Değerlendirmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27 (3), 263- 281.

XXXXXS  
GCPS

## TURNITIN RAPORU

kumtuna.deryam

ORJİNALLIK RAPORU

% <b>13</b>	% <b>12</b>	% <b>10</b>	% <b>3</b>
BENZERLİK ENDEKSİ	İNTERNET KAYNAKLARI	YAYINLAR	ÖĞRENCİ ÖDEVLERİ

BİRİNCİL KAYNAKLAR

<b>1</b>	<b>acikarsiv.atilim.edu.tr</b> İnternet Kaynağı	% <b>3</b>
<b>2</b>	<b>dergipark.gov.tr</b> İnternet Kaynağı	% <b>2</b>
<b>3</b>	<b>politik-acilar.blogspot.com</b> İnternet Kaynağı	% <b>2</b>
<b>4</b>	<b>arastirmax.com</b> İnternet Kaynağı	% <b>1</b>
<b>5</b>	<b>www.ulkucudunya.com</b> İnternet Kaynağı	% <b>1</b>
<b>6</b>	<b>dergipark.ulakbim.gov.tr</b> İnternet Kaynağı	% <b>1</b>
<b>7</b>	<b>paperity.org</b> İnternet Kaynağı	% <b>1</b>
<b>8</b>	<b>acikerisimarsiv.selcuk.edu.tr:8080</b> İnternet Kaynağı	% <b>1</b>
<b>9</b>	<b>eyad.mu.edu.tr</b> İnternet Kaynağı	<% <b>1</b>

10	(Doğan, Halit Murat and Ülker, Halil İbrahim). "Türkiye'de Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri", Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, 2013. Yayın	<% 1
11	Submitted to Atilim University Öğrenci Ödevi	<% 1
12	taskinarslan.com.tr İnternet Kaynağı	<% 1
13	www.scribd.com İnternet Kaynağı	<% 1
14	Submitted to Türkiye ve Orta Dogu Amme İdaresi Enstit Öğrenci Ödevi	<% 1
15	dep.manas.edu.kg İnternet Kaynağı	<% 1
16	Submitted to Beykent Universitesi Öğrenci Ödevi	<% 1
17	Submitted to Galatasaray University Öğrenci Ödevi	<% 1
18	eprints.sdu.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1
19	sead.selcuk.edu.tr İnternet Kaynağı	<% 1

- 20 [www.turkcenindirilisi.com](http://www.turkcenindirilisi.com) İnternet Kaynağı <% 1
- 
- 21 Submitted to Suleyman Demirel University Öğrenci Ödevi <% 1
- 
- 22 [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) İnternet Kaynağı <% 1
- 
- 23 [www.eksenegitim.org](http://www.eksenegitim.org) İnternet Kaynağı <% 1
- 
- 24 GÖKÇE, Orhan and ŞAHİN, Ali. "21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", Selçuk Üniversitesi, 2002. Yayın <% 1
- 

Alıntılarını çıkart Kapat

Bibliyografyayı Çıkart Kapat

Eşleşmeleri çıkar Kapat



**ÖZGEÇMİŞ****Adı ve Soyadı:** Deryam KUMTUNA**Doğum Tarihi:****Öğrenim Durumu:**

<b>Derece</b>	<b>Alan</b>	<b>Üniversite</b>	<b>Yıl</b>
<b>Lisans:</b>	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	İstanbul Arel Üniversitesi	2017
<b>Yüksek Lisans:</b>	Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi	Atılım Üniversitesi	Halen

**İş Deneyimi:** -**Yabancı Diller:** İngilizce**Yayımlar:** -**E-Posta:****Tarih:** 07.06.2021