

Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme

Tension and Reconciliation: An Assessment Regarding The Relationship of Bureaucracy and Politics Within The Context of Democracy

Gamze AKSAN*
Özlem ÇELİK**

ÖZET

Bir yönetim tarzı veya felsefesi olarak demokrasi, toplumların yönetilmesinde, toplum içinde yaşayan insanların hak ve özgürlüklerine yaptığı atıflar dolayısıyla uzun yıllardır en önemli siyasal sistemlerden birisi olmuştur. En genel anlamda siyasal iktidarın seçim ile başa geldiği bir yönetim tarzını anlatan ve halkın iktidarı ile eşitlik vurgusu ağır basan demokratik sistemlerin geçmişi oldukça eskilere dayanmaktadır. Şüphesiz bu uzun tarihsel süreç boyunca demokrasi hem teoride hem de pratikte oldukça çeşitlilik göstermiştir. Günümüzde ise neredeyse her türlü siyasal sistemin demokrasi kavramı çerçevesinde ya da ondan referans alınarak tartışıldığı söylenebilir. Bir siyasal sistem olarak demokrasinin uygulanabilirliği noktasında ise devletlerin sahip olduğu bürokratik örgütlenmeler önemli yer tutmaktadır. Teorik olarak, belirli kurallar önünde herkese eşit davranan ve gayrişahsilik iddiasında olan bürokrasinin güçlü olduğu yönetimlerde demokrasinin daha düzgün işleyeceğine inanılır. Ayrıca seçilenler ve atanmalar arasındaki uyum da demokrasiye ulaşmanın temel koşullarından birisi olmaktadır. Ancak pratikte bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkinin uyumdan ziyade çatışmaya daha eğilimli olduğu söylenebilir. Diğer bir taraftan demokrasinin uygulanmasında ön koşullardan birisi olarak görülen bürokrasi belirli durumlarda demokrasi önündeki asıl engel haline gelebilmektedir. Bu çalışma ise genel olarak modern demokrasilerde bürokrasi ve siyaset ilişkisini irdelemeyi hedeflemektedir. Bu bağlamda bürokrasi ve bürokrasiye ilişkin kuramsal yaklaşımlar genel olarak incelendikten sonra bir siyaset yapma biçimi olarak demokrasi ile bürokrasi arasındaki ilişki ve bürokrasinin teşkil ettiği problemler bürokrat ve siyasetçi özelinde analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, bürokrasi, bürokrasi ve siyaset ilişkisi
Çalışmanın Türü: Araştırma

ABSTRACT

The main stress of democracy which is the ideal administrative method of modern societies can briefly be defined as the ruling of those elected by the people under their own will, the equality and equal rights for the citizens. The functioning of democracy is possible with the existence of institutions organized with certain rules. Bureaucracy covers this definition and is the main agent for the execution of democracy in an unproblematic way. Furthermore, bureaucracy which implies a form of organization determined by rules and laws in all levels of the state embodies also structures required by the political organization legally holding the power to rule the people. Thought within this context, the harmonious functioning of the structures created by the elected and the bureaucratic institutions consisting of appointees appears to be a vital necessity for the execution of democracy. However, it is possible to state that these institutions bear some structural and functional problems in practice.

In general the term bureaucracy which refers to the execution of procedures and actions, valid in a certain administrative system, by authorized and specialized persons, was first used in France in the mid-seventeenth century. The term was derived from the French word "bureau" meaning "office" in English. The other word completing the term "cratie" has its roots in old Greek and means power and domination (Şahin,1998:2).

The various approaches to describing the features of bureaucracy diversify the definition of the concept. The first approach defines bureaucracy by stressing the structural features of an organization. In this context we are confronted with a bureaucracy carrying certain characteristics as division of labour, hierarchy and procedure systems. The second approach, which pays more attention to behavioural features, refers to positive organizational aspects such as objectivity, certainty, accuracy, file info and consistency as well as to negative aspects like avoidance of responsibility, paperwork, rigidity, excessive secrecy, unwillingness in the exercise and delegation of authorization (Heady'den akt. Eryılmaz,2008:6,7). Parallel to the definitions related to bureaucracy, a variety in bureaucratic theories can be observed. Hegel, Marx and Weber can be named as prominent figures contributing theoretically to the bureaucratic literature. Another theory contributing to the theories is the elitist theory.

In understanding the relationship between politics and bureaucracy and especially between the bureaucrat and the politician, three different approaches come to the forefront. The first and accepted approach is that the political system determines the policy to be applied and the bureaucracy applies the determined policy as demanded. The aspect putting this approach forth is the inspection of the politicians on bureaucracy and bureaucrats. The mechanism is realized with the inspection of bureaucracy by politicians and the obedience of bureaucrats to politicians (Durgun, 2002: 84) and bureaucrats are ideally seen as a ruling staff without political choices, a staff approaching facts impartially and applying every decision made by the politicians (Bayır, 2007:

* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi

** Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi

45). The second approach, on the other hand, denies the political-ruling distinction, bureaucracy has both an administrative and political role, and bureaucrats are in general an intrinsic aspect of governance and the policy process. The advocates of this view think that the relationship of politicians and bureaucrats is rational, complementing, interactive and interlocked rather than hierarchic. The fact that bureaucrats play an active role in society and politics contributes to justice, equality and public good (Eryılmaz, 2008: 96).

The development of a strong democratic administration within society requires above all the existence of sophisticated, conscious and productive citizens and also a rational, participatory and responsible political construction. The public in a society where democracy is existent as a ruling method refers to right, appropriate and equal treatment in the actions and also to the support of the usage of citizenship rights in terms of democratic rights like liberty, justice, freedom, equality and impartiality (Yıldırım, 2009:103,4). In this context it can be spoken of an existence of a positive and meaningful relationship in the framework of equality and equal rights between democracy and bureaucracy. The fact that bureaucracy has not individual but universal criteria in modern state administrations, that is bureaucratic rules and authority are based on non-personal principles, is in harmony with democracy, which has a claim of considering everyone equal before the law. However, this situation does not always bear the same results. (Mouzelis, 2003: 25-6). On the other hand, the values of democracy are meaningful in terms of preventing the bureaucracy to create a closed group of officials and the decrease of authority of the official staff consisting of appointees. Therefore, democracy which is in favour of an order created by the majority presents a contrast with the thought of creating an elite administrative structure (Öztürk, 2003: 36).

The sources transforming bureaucracy to an important power centre are the same sources that make the bureaucracy of what it is and lead to its consideration within society as a legitimate institution in terms of its functions. At this point the knowledge and expertise of the bureaucrats come first into foreground. Bureaucracy as an institution collecting, archiving and managing information holds the information the government needs and the technical expertise needed for the understanding and interpretation of this information (Eryılmaz, 2008: 98). Besides the knowledge and expertise of the bureaucrats being effective in the determination of the policies to be applied, this makes them also professionals in applying the policies. Characteristics such as professionalism, a permanent and stable status, possessing a certain institutional ideology and quick decision making, the power of planning and budgeting render the bureaucrat an important actor in the state administration. When considering the power sources of political institutions and especially politicians, we first think of the legitimacy of political institutions. In this context, politicians representing legitimate authority have the right to allocate the financing required in the functioning of public bureaucracy in the budget process. Moreover, they can mobilize and enhance their representative power through their relations with political parties and pressure groups because they stand on a certain voter base. Furthermore, political leaders can produce alternative information sources by creating their own expert staff other than the present bureaucratic structure (Eryılmaz, 2008:98-108/ Öztürk, 2003:119-125). However, the power sources of politics are abstract against the power sources of bureaucracy especially because of its discontinuity. In bureaucracy, on the other hand, a daily functioning process makes its existence stronger.

The incompatibility of interests between the bureaucrat and politician can also be seen as one of the sources for conflict between bureaucracy and politics. While the politician aims to get more votes, the bureaucrat aims to obtain a greater budget and to protect the institutional benefit and struggles for it. Therefore, although they seem to pursue common values like serving society, the difference in benefits maximized by politicians and bureaucrats lead to tension.

Problems experienced within bureaucracy and present political structures can negatively affect the realization of responsibilities towards society in the implementation of democracy. The most important of all is related to trust. We are confronted with the reality, observable in the social structure, that individuals expecting to make use of equal rights and services by authorizing their initiatives to these institutions do not really trust these institutions. In addition, this situation can be one of the main reasons for the differentiation between state and society by harming the trust felt for institutional structures. At this point it is important to adopt a view putting priority to individuals expecting service in the state administration. Furthermore, non-governmental organizations setting a bridge for a sound connection between state and society are also one of the structures playing an important role in the functioning of bureaucracy and politics. In this context, non-governmental organizations obtaining their power from civil will hold to some extent the power to contribute to the creation of a democratic order by monitoring these institutions. But the existence of such a civil society requires the existence of citizens aware of their rights and responsibilities. To put it briefly, the appropriate functioning of democracy, which is the ideal administrative method of today's societies, seems to be dependent on the relationship of an order where institutions guarding the benefits of society exist and are inspected by non-governmental organizations created by responsible individuals.

Keywords: Democracy, bureaucracy, the relationship between bureaucracy and politics.

The type of research: Araştırma

Giriş

Modern toplumların ideal yönetim tarzı demokrasi olarak kabul edilmektedir. Demokrasinin temel vurgusu kısaca, halkın kendi iradesi ile seçtiği kişilerce yönetilmesi, yurttaşlar için eşitlik ve eşit haklar olarak ifade edilebilir. Demokrasinin işleyiş gösterebilmesi ise belirli kurallarla örgütlenmiş kurumların varlığı ile mümkün olabilmektedir. Bu tanımları karşılayan bürokrasi, demokrasinin sorunsuz bir biçimde icra edilebilmesinin temel aracıdır. Ayrıca devletin her kademesinde, kurallar ve yasalarca belirlenmiş bir örgütlenme biçimini ifade eden bürokrasi, halkı yönetme erkini meşru olarak elinde bulunduran siyasi örgütlenmenin de ihtiyaç duyduğu yapıları bünyesinde barındırır. Bu bağlamda düşünüldüğünde seçilenlerin oluşturduğu siyasi yapıların ile atananlardan oluşan bürokrasi kurumlarının birlikte düzen

içinde işleyiş göstermesi demokrasinin icra edilmesinde önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkar. Ancak pratikte bu kurumların yapısal ya da işleyişsel olarak belirli problemler taşıdığını söylemek mümkündür. Bu çalışmanın çıkış noktasını demokrasi çerçevesi altında, pratikte genellikle “gerilim ve uzlaşma” olarak varlık gösteren bürokrasi ve siyaset ilişkisi oluşturmaktadır. Bu bağlamda bürokrasi ve siyaset kendi iç ilişkileri ile analiz edilmeye çalışılmıştır.

1. Bürokrasi, Bürokrasi Kuramları ve Bürokratik Örgütlenmelerin Meşruiyeti

Genel olarak belirli bir idare sisteminde geçerli olan prosedür ve işlerin yetkili ve konusunda uzmanlaşmış kişiler tarafından yapılmasını anlatan bürokrasi kavramı(Marshall,1999:85) ilk kez Fransa’da 1700’lü yılların ortalarında kullanılmıştır. Terim, Fransızca kökenli olan “bureau” dan türetilerek İngilizce’de “ofis” anlamını karşılamaktadır. Kavramı oluşturan diğer sözcük olan “cratie” ise eski Yunan’da iktidar ve hakimiyet demektir(Şahin,1998:2).

Ticari düzenlemelerin yanında devlet müdahalesi ve yasal denetimlerin fazlaşması, örgütlenmiş ve profesyonel merkezi yönetimin önemlinin artması ile birlikte söz konusu terimin işaret ettiği siyasal olgular da kendisini göstermeye başlar(Williams,2007:61). Nihayet 18. yüzyılda bürokrasi kavramından anlaşılın, iktidarı kendi yararına kullanan bürokratlar topluluğudur. Almancada ise 1800’lü yılların başlarında bu tanımlara benzer bir şekilde “çeşitli hükümet dairelerinin ve onların şubelerinin halkın zararına yetki ya da gücü ellerinde toplamaları” olarak ifade edilir(Şahin, 1998:3). Bürokrasinin sahip olduğu bu olumsuz imalar süreç içerisinde yerini daha teknik anlatımlara bırakmıştır. Diğer bir yandan bürokrasi toplumda sözü geçen sınıfların normlarını benimsemeye zorlandığı ölçüde egemen bir kurum olmaktan çıkmış ve gittikçe bilimsel-teknik verim anlayışı içine girmiştir(Heper, 1974: 5).

Sosyal bilimcilerin büyük çoğunluğu, bürokrasi kavramını geniş ölçekli karmaşık organizasyonları tanımlamak için kullanmaktadır. Bu düşünceye atfen bürokrasi ne düşman ne de kahramandır ve sadece belirli özellikleri olan sosyal organizasyon şekli olarak ifade edilebilir(Öztürk, 2003:7). İçerik olarak ise bürokrasinin iki temel niteliği ön plana çıkmaktadır. Bunlar “siyasallık” ve “örgütlülük” olarak tanımlanabilir. Kimileri bürokrasinin pür siyasal ve devlet ile özdeş bir kavram olduğunu ifade ederken kimileri de örgütlü olmasını ön plana çıkarır. Örgütlülük ise sadece siyasette yoktur. Böylelikle de bürokrasi salt siyaset ile ilgili bir olgu olmaktan uzaklaşır(Aydın, 2006:62-63).

Bürokrasinin özelliklerini tanımlamadaki farklı yaklaşımlar ise bu sosyal örgüt biçiminin çok çeşitli anlamlarının olmasına sebep olmaktadır. Bu konu genel olarak iki yaklaşım çerçevesinde şekillenir. İlk yaklaşım bürokrasiyi bir örgütün yapısal özelliklerini önemseyerek tanımlama eğilimi taşır. Bu bağlamda bürokrasi, iş bölümü, hiyerarşi ve prosedür sistemi gibi belirli yapısal özellikler taşıyan bir örgüt olarak karşımıza çıkar. Daha çok davranışsal özellikleri dikkate alan ikinci yaklaşım ise örgütün objektiflik, kesinlik, doğruluk, dosya bilgisi ve tutarlılık gibi pozitif yönlerinin yanında sorumluluktan kaçma, kırtasiyecilik, katılık, aşırı gizlilik, yetki kullanmakta ve devretmekte isteksizlik gibi olumsuz yönlerine de değinilmektedir(Heady’den akt. Eryılmaz,2008:6,7). Bu yaklaşım içindeki esas sorun Şaylan’a göre(1974: 22) bürokratik örgütün etkinliğinin resmi olarak saptanan yetki ve sorumluluklar çerçevesinde ne ölçüde gerçekleştiğidir.

Bürokrasiye ilişkin tanımlara paralel bir biçimde bürokrasi kuramları da çeşitlilik göstermektedir. Bürokrasi literatürüne kuramsal olarak katkıda bulunan isimlerden öne çıkanlar Hegel, Marx ve Weber olarak sıralanabilir. Bu kuramlara katkıda bulunan bir diğer kuram ise elitist kuramdır.

Devlet felsefesinde en önemli düşünürlerden birisi olan Hegel’in bürokrasi kuramı anlamını kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Bu bağlamda bürokrasi toplumun özel menfaatlerini devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracı(Şahin, 1998:36) olarak sivil toplum ile devlet arasında bir köprü görevi görmektedir(Mouzelis,2003:10). Dolayısıyla da bürokrasi birincil olarak, Hegel’in yaklaşımında olumsuz manalar yüklenen sivil toplum gözetemediği genel yararları gözetilen bir yapı olarak karşımıza çıkar(Eryılmaz,2008:23). Diğer taraftan Hegelin sivil toplum devlet ve bürokrasi üçlüsünü kabul eden Marx, bu üçlünün Hegelci yaklaşımdaki ilişkisini radikal bir biçimde değiştirir. Hegel’in genel çıkarların savunucusu olarak tasavvur ettiği devlet Marx’a göre sivil toplumun bir parçası olan hakim sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir. Bu bağlamda bürokrasi çok spesifik ve özel bir oluşum olarak karşımıza çıkar ve bürokrasi de temelde devletin kendisi

gibi, hakim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hakimiyetini sürdürmede kullandığı bir araç olarak kendisini var eder. Ayrıca bürokrasi her ne kadar halkın hayatını düzenlese de halk üzerinde esrarengiz bir havaya bürünerek zalim ve özerk bir güç haline dönüşürken bu bağlamda bürokratin konumu da kutsallaşmaktadır. Bu süreçte bürokrat hem kendisine hem de dışarıdakilere yabancılaşır((Mouzelis,2003:11-2).

Bürokrasiyi “yasal olarak kurulu ussallık” anlamı yükleyerek kullanan Max Weber ise bürokrasiyi rasyonel örgütlenme biçimi olarak ele almış ve tarihsel bağlarıyla sistematize bir kuram inşa etmiştir. Otoriteyi geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal olarak ideal türlerine ayıran Weber, bürokrasiyi daha çok yasal ussal otorite biçiminde kendisini gösteren bir örgütlenme şekli olarak ele aldığı görülmektedir.

Özellikle modern endüstri toplumunda bürokrasinin ortaya çıkışı üzerinde duran Weber bu olguyu toplumsal ve teknolojik değişim bağlamında değerlendirmiştir. Weber’e göre feodal toplumlardaki siyasal örgütlenmelerde bürokrasi vardır ancak modern toplumun ortaya çıkışı ile birlikte bürokrasi şu faktörlerden etkilenmiştir: a) iş bölümü genişlemiş ve uzmanlık alanları belli olmuştur; b) iş bölümünün genişlemesi sonucu toplumsal ilişkiler gayrişahsileşmiştir; c) belirli amaçları gerçekleştirmek için iş bölümüne dayanan rasyonel hiyerarşi ve örgüt biçimleri ortaya çıkmıştır; c) örgütler içinde düzenli maaş ve terfi sistemleri kurulmuştur(Şaylan,1974:23). Weber düşüncesinde bürokrasi yasal tahakkümle ilgili tipik yönetsel aygıttır, yasal düzen ve kurallara inanç ile karakterize edilir. Bürokratin konumu ile kural koyucu, kurallara uyanlar ve meslektaşlarıyla olan ilişkileri biçimsel kurallarla tanımlanmıştır((Mouzelis,2003:19).

Bürokrasi ile ilgili kuramlardan bir diğeri ise elit kuramdır. Elit kuramlar genel olarak daha çok yöneticilerin yönetilenler üzerindeki egemenliklerinden bahsetmektedir. Aynı zamanda bu kuramlarda siyasal sistem içerisinde yönetici elit grubun kamu politikalarını nasıl etkilediği ve yönlendirdiği üzerinde de durulmaktadır(Çevik/Demirci, 2008: 40). Elit kuramların oluşmasına katkıda bulunan başlıca düşünürler Michels, Rizzi, Mosca ve Pareto olarak sıralanabilir.

Elitist kuramcılardan Michels, bürokratik örgütlenmelerin toplumsal yapıya etkilerini analiz etmeye çalışan Weber’den farklı bir biçimde daha çok örgütlerin içyapısıyla ilgilenmiştir(Şahin,1998: 70). Bu ilgisi onu büyük ölçekli kurumların yapısal olarak kaçınılmaz bir biçimde oligarşik özellik gösterdiği sonucuna götürür. Bu bağlamda Alman Sosyalist Partisi’nin içsel yapısını inceleyen Michels’e göre sistem oligarşik olmakla birlikte demokrasi sadece resmi uygulamalarda ve kanunda görünen bir dış görünüştür(Mouzelis, 2003:28). Michels özellikle düşük rütbeli bürokratları bireysel özgürlük ve girişimin düşmanları olarak görmektedir. Zira onların üstlerine karşı bağımlılıkları ve sadakatleri halk üzerinde olumsuz etki yaparken diğer yandan bu durum yolsuzlukların gizlenmesi ve ahlaki yetersizliklerin artmasını beraberinde getirir. Bu sebeple Michels bürokratların sadece toplumu bozmadıklarını aynı zamanda halkın hizmetçisi konumundan efendisi konumuna geçtiklerini belirtir(Öztürk,2003:41). Gözlemlerini genelleştiren Michels, büyük örgütlerin sahip olduğu bürokratik yapılanmaların, örgüt içi demokrasiyi olanaksız hale getirme eğiliminde olduğunu ifade eder. Dolayısıyla demokrasi kendi bünyesinde var olan ve genel olarak insan tabiatından, siyasi mücadelenin niteliğinden ve örgütlerin yapı ve niteliğinden kaynaklanan eğilimler nedeni ile zaman içinde oligarşiyeye dönüşmektedir(Eryılmaz, 2008: 38,42). Bürokrasinin yeni bir elit zümre yarattığını ve bu elitlerin uzmanlıklarını kullanarak seçilmiş liderleri kontrol edebildiğini ifade eden Michels’in görüşlerinin tartışılmasıyla bürokrasinin sınıfsal niteliği ve diğer sınıflarla karşılıklı ilişkisinin ne olduğu gibi sorunlar ortaya çıkmıştır(Şaylan, 1974: 25). Diğer bir siyaset kuramcısı olan ve Sovyet bürokrasisini inceleyen Rizzi’ye göre bu örgütlenme şeklinde kapitalistlerin yaptığı gibi proletaryayı sömüren ve ona hükmeden yeni bir sınıf oluşmuştur. Bu yeni sömüren sınıf bürokrasinin bir parçasıdır. Kapitalizm ile bu sistemdeki tek fark ise, tasarrufun bireysel değil kolektif oluşuyla ilgilidir(Mouzelis, 2003:32).

İtalyan düşünür Mosca’nın her toplumsal yapıda var olduğunu iddia ettiği yönetici sınıfa dair düşünceleri elit tahakkümü kuramlardan bir diğereğidir. Mosca’ya göre siyasal iktidar azınlığın elindedir ve bu azınlığı kendi terminolojisinde “yönetici sınıf” veya “siyaset sınıfı” olarak adlandırır. Bu sınıf gücünü örgütlenmiş olmasından alır. Ayrıca bu sınıfın üyelerini kaynaştıran akrabalık ya da kültür ve ideoloji gibi çeşitli bağlar mevcuttur(Vergin,2003:117). Yükselen toplumsal mobilite ve seçkinler dolaşımının etkisi ile yönetici sınıf her ne kadar heterojen bir yapı sergilese de Mosca’ya göre hala oligarşik bir yapıya sahiptir. Örgütsel liderlik ihtiyacı elit egemenliğini doğurur(Marshall, 1999: 511). Mosca’nın görüşlerinden etkilenen

Pareto ise “ yönetici sınıfı” kavramını genişleterek daha sosyolojik bir zemine oturtmaya çalışmıştır. Diğer kuramcılara benzer bir biçimde toplumlari elit olan ve olmayan olarak ikiye ayırırken elit sınıfı da kendi içinde yönetici elit ve yönetici olmayan elit olarak ele almıştır. Yönetici elit kesim toplumda siyasal iktidara sahip olan kesimdir ve asıl üzerinde durulması gereken gruptur. Ancak Pareto’ya göre yönetici elite dahil olan grupların tümü siyasal iktidar üzerinde aynı etki derecesine sahip değildir. Ayrıca Mosca’ya benzer bir biçimde Pareto da yönetici siyasal elitin değişmez, kalıcı ve sürekli olmadığına vurgu yapar. Toplumun tabakaları arasında aşağıdan yukarıya doğru devamlı bir dolaşım vardır. Söz konusu “elit dolaşımı” elit tabakanın iç yapısının sürekli değişmesi sonucunu doğurmaktadır(Şahin: 1997: 77-78).

Toplumsal yapı içerisinde bürokrasiyi siyaset, iktidar ve toplum ile ilişkisi bağlamında ele alan bu kuramsal yaklaşımların her birinin kendi içinde anlamlı ve tutarlı iddialar taşımakla birlikte bu yaklaşımların önemli ölçüde eleştirildiğini de belirtmek gerekir. Ancak bürokrasi, özellikle de siyaset ile ilgili literatürde klasikleşen söz konusu kuramlar, bürokrasinin işleyişini analiz etmede önemli bakış açıları sağlamaktadır.

1.2. Bürokrasinin Meşruiyeti

Toplumsal yapı içerisinde herhangi bir kurumun toplum içinde meşru olarak görülmesi her şeyden önce gördüğü işlev ile yakından ilgilidir. Devlet yönetiminde önemli bir yapılanma olan bürokrasinin meşruluğu da bir örgüt ya da kurum olarak toplumdaki işlevi ile anlam kazanır.

Toplumda bir arada yaşamak şüphesiz belirli kuralları gerektirmektedir. Bir arada yaşamayı düzenleme görevinde olan yönetimin bu işlevini yerine getirmesini meşru bir biçimde sağlayan bürokratik örgütlenmeler toplum nezdinde çoğu zaman gereksiz prosedürler yığını olarak görülmektedir. Diğer yandan, devletin sunduğu kamusal hizmetlerin giderek karmaşık hale gelmesinin zorunlu bir sonucu olan söz konusu kamu yönetimi şeklinde(Emre, 2003: 184), yürütülmesi mecburi işlerin herkese eşit davrandığı varsayılan idarecilerce yürütülmesi ve bu durumun yasalarla teminatının sağlanıyor olması, modern dünyanın demokrasi beklentisi yüksek bireylerinin bürokrasiye katlanmasını olanaklı hale getirmektedir.

Literatürde bürokrasinin toplumda gördüğü işlevi kendi iç ilişkileri ile kapsamlı ve sistematik bir biçimde ele alan düşünürlerin başında şüphesiz Max Weber gelmektedir. Bürokrasi ile ilgili yaklaşımları her ne kadar belirli noktalarda eleştirilse de Weber, sosyal bilimler literatüründe özelde de siyaset sosyolojisinde bu örgütsel yapının modern dünyadaki yansımalarını en etkili biçimde analiz eden düşünür olarak karşımıza çıkar. Bürokrasi ile ilgili ideal bir tip kuran Weber’in analizleri, günümüz modern dünyasındaki bürokratik örgütlenmelerin meşruiyetini ortaya koymaktadır.

Weber düşüncesinde bürokrasi genellikle her biri uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren çok sayıda birey arasındaki işbirliğinin örgütlenmesini ifade eder(Aydın, 2006: 65). Weber’e göre(1998: 311) bir kez kurulduktan sonra ortadan kaldırılması en zor sosyal yapılardan olan bürokrasi, “toplum eylem”i rasyonel düzenlilik kazanmış “toplumsal eylem”e dönüştürmenin başlıca aracıdır. Dolayısıyla güç ilişkilerini “toplumsallaştırmaya yarayan bir araç olarak bürokrasi, aynı zamanda kendisini denetleyenler için de birinci derecede önemli bir iktidar aracıdır.

Bürokratik örgütlerin gelişmesinin belirleyici nedenini Weber(1999: 308,314) sahip olunan teknik üstünlükler olarak açıklar. Doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık, sürtüşmenin ve maddi ve kişisel maliyetlerin azaltılması gibi özellikler tam bürokratikleşmiş bir yönetimde optimum seviyeye çıkarılır. Uzmanlaşmış bürokrasideki tüm bu noktalar diğer bütün yönetim biçimleri ile karşılaştırıldığında daha üstün bir konumdadır. Diğer yandan Weber bürokrasinin gücünü gizliliği ile ilişkilendirir, bütün bürokrasilerde bilgi ve niyet gizli tutulmaya çalışılarak böylelikle bu meslekte olanların gücü arttırılmaya çalışılır. Bürokratik yönetim her zaman için gizli oturumlar yönetimi olma eğilimi taşıırken bilgi ve eylemler, eleştirel gözlerden olabildiğince saklanmalıdır.

Yasal otoritenin en saf uygulaması Weber’e göre bürokratik yürütme memurlarının çalıştırıldığı durumdur. Örgütün nihai yöneticisi konumunu ele geçirme seçilme ya da atanma yolu ile elde edilirken otorite yasal yetki alanlarını kapsar(Weber, 2005: 45). Weber düşüncesinde çağcıl bürokrasinin özellikleri ise kısaca şöyle ifade edilebilir: yönetimde genellikle kurallar ya da yasa ve yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli ve resmi yetki alanları ilkesi geçerli olmakla birlikte kademeli yetki düzeyleri ve görev hiyerarşisine bağlı olarak yukarıdan aşağıya doğru denetimin sağlandığı iyice belirlenmiş bir ast-üst ilişkisi mevcuttur. Yönetim işlemleri ise belgelere dayanmaktadır ve bunun için her birine daire denilen iş birimlerinde

istihdam edilen görevliler bulunmaktadır. Aynı zamanda bu yönetim biçimi Weber'e göre çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir. Büro ya da dairelerde istihdam edilecek olan görevliler için iş her şeyden önce görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirir. Yani iş, ikincil bir görev olmanın aksine belirli bir adanmışlığın söz konusu olduğu bir "meslek"tir(Weber,1999:290-293).

Denilebilir ki günlük dilde çoğu zaman olumsuz anlamlar yüklenen bürokrasi kavramı ile Weber, mantığın en yüksek düzeyde olduğu bir örgütü kastetmektedir. Bir insan sistemi olmaktan ziyade bir kanun ve kurallar bütünü olan bürokrasi, kesin bir biçimde akılcı olmanın yanı sıra hiçbir kişisel bağlılığa ve duygusallığa yer vermeyen sosyal kurumların en mükemmel şeklidir(Gökçe/Şahin,2002:5-6). Dolayısıyla modern dünyanın rasyonellik iddiasına uygun bir biçimde bütünüyle rasyonel bir örgütlenme şeklini ifade eden bürokrasi, gittikçe karmaşıklaşan kamu hizmetlerini yine rasyonel olarak yerine getiren ideal bir kamu yönetimi olarak karşımıza çıkar.

2. Demokrasi, Demokrasi ve Bürokrasi

Çağdaş dünyanın ideal yönetim tarzı olarak kabul edilen demokrasi pratiği çok uzun bir geçmişe sahiptir. Bu uzun tarihsel süreç içerisinde demokrasinin farklı biçimlerde ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Eski Yunan demokrasilerinden günümüze birçok farklı biçimlerde tezahür eden demokrasilerin söz konusu çeşitliliği ortak bir tanıma ulaşmayı oldukça zorlaştırmaktadır(Bilir, 2001:5). Genel olarak ise latince kök sözcükler "demos"(halk) ve "kratos"(yönetim)tan oluşan demokrasi kavramı ilkin Eski Yunan'da görülen ve halk arasında eşitlik ve düzeninin olduğu bir tür kamusal topluluk biçimini ifade eder(Williams, 2007: 115). Toplumunu yönetecek kişilerin ve toplumun geleceğine yön verecek kararları alacak olanların bizzat toplum tarafından seçilmiş kişiler olmasını zorunlu kılan(Dursun, 1996:79) ve günümüzde toplum tarafından genellikle "halkın kendi kendisini yönetmesi" olarak algılanan demokrasinin özellikle de bu erdemine birçok siyasi sistem ve ideolojinin sahip çıktığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla da bir yönetim geleneği olarak demokrasi, her türlü siyasal sistemin meşrulaştırma aracı olarak sıkça tercih edilen bir kavram olarak karşımıza çıkar(Marshall, 1999:140).

Çağdaş demokrasilerin hepsi antik Yunan demokrasısından çok büyük farklılıklara sahiptir. On yedinci yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkan ve zaman içerisinde bütün dünyanın benimsediği bir model haline gelen demokrasi çeşidi bir tür "temsili demokrasi" çeşididir. Sistemin temelinde ise yurttaşların parlamento ya da kongre gibi ulusal çaplı merkezi bir forumda alınması gereken kararlar ile yapılan çeşitli tartışmalarda kendi çıkarlarını temsil edeceklerini vadeden politikacıların seçilmesi yatar. Pratikte politikacılar, tek tek yurttaşları dinleyerek hareket etmekten ziyade genellikle belirli politikalar ya da programlarla halkı temsil eden partilere mensupturlar. (Marshall, 1999:140,41). Demokrasinin günümüzdeki yönelimleri ile ilgili olarak ise cumhuriyetçi ve liberal yaklaşımların varlığından bahsetmek mümkündür. Bu iki demokrasi modelindeki temel ayırım, demokratik sürecin işleyişi noktasında kendisini gösterir. Liberal anlayışa göre bu sürecin işlevi, devletin toplumun çıkarları doğrultusunda programlanması ile yakından ilgilidir. Devlet, kamu yönetimi mekanizması, toplum ise pazar ekonomisine göre yapılandırılmış ilişkiler sistemi olarak özel kişilere ve onların toplum içi çalışmalarına sunulurken siyasetin görevi de toplumsal özel çıkarların kolektif hedefler için siyasi egemenlik konusunda uzman bir devlet mekanizması karşısında bir arada toplanması ve kabul ettirilmesidir. Cumhuriyetçi yaklaşımda ise siyaset daha çok topyekûn toplumsallaşma sürecine temel oluşturur. Bu açıdan siyaset töresel bir yaşam bağlamının yansımaları olarak algılanırken doğal dayanışmacı toplum üyelerinin birbirlerine bağlılıklarını benimseyecekleri ve devlet vatandaşı olarak, var olan karşılıklı kabullenme ilişkilerini iradeli ve bilinçli bir biçimde özgür ve eşit hak sahipliği birlikteliğine taşıyacakları ve geliştirecekleri ortamı oluşturur. Böylelikle de devlet ve toplumun liberal mimarisi önemli ölçüde farklılaşır(Habermas,2002:151-2).

Toplumda güçlü bir demokratik yönetimin oluşması her şeyden önce bilgili, bilinçli ve üretken yurttaşların varlığının yanı sıra akılcı, katılımcı ve sorumlu bir siyasal yapılanmayı gerektirir. Bir yönetim biçimi olarak demokrasinin var olduğu herhangi bir toplumda kamu; yapılan işlemlerde doğru, yerinde ve eşit davranma ile birlikte serbestlik, adalet, özgürlük, eşitlik ve tarafsızlık gibi demokratik değerler açısından yurttaşların haklarını kullanmalarına yardımcı olmalarını içermektedir(Yıldırım, 2009:103,4).

Bu bağlamda demokrasi ve bürokrasi arasında, öncelikle eşitlik ve eşit haklar çerçevesinde anlamlı ve olumlu bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Modern devlet yönetimlerinde bürokrasinin kişisel olmayan

evrensel ölçütlere sahip olması, yani bürokratik kuralların ve otoritenin gayrişahsi ilkelere dayanması, yasalar önünde herkesi eşit olarak görme iddiasında olan demokrasi ile uyum göstermektedir. Fakat bu durum her zaman aynı sonuçları doğurmaz. Örneğin kurumlara daha profesyonel eleman alma istemi, bu şartları taşıyan kişilerin ve ya diploma, sertifika gibi belgelere sahip olanların lehine sonuçlar doğurabilir. Bu anlamda gerçek bir fırsat eşitliğinden söz edilemeyeceği gibi özellikle varlıksız bireylerin bu gibi fırsatlardan faydalanmada güçlük çekebilmeleri olasıdır(Mouzelis, 2003: 25-6). Öte yandan demokrasinin değerleri bürokrasinin kapalı bir memurlar gurubunun oluşturulmasının önlenmesi ve atanmışlardan oluşan memur kadrosunun otoritesinin azaltılması açısından anlamlıdır. Dolayısıyla çoğunluk tarafından oluşturulan bir düzen taraftarı olan demokrasi, elit bir yönetsel yapı oluşturulması düşüncesi ile karşıtlık gösterir(Öztürk, 2003:36).

Yapısal özellikleri itibariyle bakıldığında, beşeri unsuru memur olan ve hiyerarşik bir biçimde örgütlenen bürokrasi, temelini halktan alan ve eşitlik esasına dayanan demokrasi ile karşıt iki kutuptur. Ayrıca bürokrasi ile demokrasi arasında sahip olunan bilginin paylaşımı konusunda da farklılıkların olduğunu söylemek mümkündür. Devletin idari mekanizması konumunda olan bürokrasi bilgi toplayan ve onu işleyen bir konuma sahiptir. Halk ile paylaşılmak istenmeyen söz konusu bilgi ve belgeler bürokrasiyi gizemli bir hale getirirken bu gizlilik diğer yandan bürokrasinin özelden de bürokratin otoritesini güçlendirir. Ancak halka karşı sorumluluk ve şeffaflık, demokrasinin pratikte en önemli öğelerindendir.(Öztürk,2003: 47). Şüphesiz demokrasi ve bürokrasi arasında bu sayılan farklılıklara birçoğu daha eklenebilir. Söz konusu farklılıklara rağmen günümüzde demokrasinin gerçekleşmesi, ideal olarak, yasal ussal biçimde örgütlenmiş bir bürokrasinin varlığına ihtiyaç duyar. Bürokrasinin bilgisi, uzmanlığı, karar vermedeki iktidarı, devamlı ve istikrarlı yapısı, profesyonelliği, planlama ve bütçeleme gibi özellikleri demokrasinin işleyişi açısından anlamlı öğeler olarak karşımıza çıkar.

Genel olarak halkın iradesinin siyasi partilerle temsil edildiği demokratik bir yönetim biçiminin öne çıktığı modern ulus devletlerin idaresinde en önemli yönetim mekanizması, şüphesiz yasal ussal temellerle biçimlenmiş bürokratik örgütlenmeler olmaktadır. Toplumsal işlevi ve toplumdaki meşru gücün tahsis edilmesi bağlamında düşünüldüğünde bürokrasi, beklide en fazla siyaset ile ilişki içindedir. Demokratik esasların temel alındığı bir yönetimde bürokrasi ve siyaset arasındaki söz konusu ilişkinin nasıllığı ise halk iradesini ön planda tutması beklenen demokrasi pratiğini yakından etkilerken şüphesiz bürokrasi ve siyaset arasında çatışmadan ziyade uyumlu bir ilişkinin varlığı, demokrasinin bürokrasiye veya siyasete angaje olmaksızın varlık göstermesinde belirleyici rol oynar. Dolayısıyla bu çerçevede içerisinde demokrasi ve bürokrasi aktörlerinin hem kendi ilişkileri hem de sahip oldukları sorumluluklar bağlamında toplumla kurdukları ilişki ayrıca önemli olmaktadır.

3. Bürokrasi Siyaset İlişkisi Ekseninde Bürokrat ve Siyasetçiyi Anlamak

Bilindiği gibi toplumlarda kamu hizmetleri ve devlet yönetimi, memurların görev yaptıkları idare cihazı olan bürokrasi ile siyasi organlar tarafından yürütülmektedir(Eryılmaz, 1998:153). Bu bağlamda bürokrasi ve siyaset arasında, özellikle de topluma karşı yüklendikleri sorumluluklar açısından düşünüldüğünde, çok yakın bir ilişki söz konusudur. Siyasal elit tarafından yürütülen politika tayini yani siyasal sürecin kendisi ile bürokrasiye ait olması gereken yürütme eylemini birbirinden ayırmak ise hukuken ya da teorik olarak mümkün gözükse de aslında oldukça zordur. Daha açık bir ifade ile bürokratik otoritenin kullanılış şekli siyasi süreçten soyutlanabilir bir şey değildir(Şaylan, 1974: 32). Böylelikle de siyaset ve bürokrasi arasındaki sınırlar genellikle teorik ve/veya ideal olarak kalma eğilimi taşır.

Siyaset ve bürokrasi, özelden de bürokrat ve siyasetçi arasındaki ilişkiyi anlama açısından ise genellikle üç farklı yaklaşım ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki ve diğer yaklaşımlara nazaran daha fazla kabul göreni, siyasal sistemin uygulanması istenen politikayı tayin ettiği ve bürokrasinin de tayin edilen politikaları istendiği şekilde uygulamak olduğudur. Bu yaklaşımı ön plana çıkaran husus ise ister otoriter, demokratik veya monarşi yoluyla olsun bürokraside ve bürokratlar üzerinde siyasetçilerin denetimidir. İşleyiş; bürokrasinin, siyasetin tamamen denetimi altında olarak, bürokratların siyasilere itaati şeklinde gerçekleşirken(Durgun, 2002: 84) ideal anlamda bürokratlar siyasal tercihi olmayan, olaylara yansız yaklaşım siyasetçi tarafından verilen her kararı uygulayan yönetsel elemanlar kümesi olarak görülmektedir(Bayır, 2007: 45).

İkinci yaklaşımda ise ilkinden aykırı bir biçimde siyaset-yönetim ayrımı reddedilir, bürokrasinin idari rolü olduğu kadar siyasi rolü de vardır, bürokratlar genel olarak yönetişim ve siyaset yapma sürecinin dahili bir unsurudur. Söz konusu görüşün savunucuları bürokrat ve siyasetçi ilişkisinin hiyerarşik olmaktan ziyade akılcı, tamamlayıcı, interaktif ve iç içe girmiş olduğunu düşünür. Bürokratların toplumda ve siyasette aktif rol almaları ise adalet, eşitlik ve kamu yararına katkı sağlar(Eryılmaz, 2008: 96). Diğer taraftan devletin yerine getirmesi gereken işlevler sayıca artıp karmaşıklaştıkça daha çok uzmanlık ihtiyacı, sürekli değişen siyasetçiler karşısında devamlılık arz eden bürokrasiyi avantajlı konuma getirmektedir. Bürokrasi ve siyaset arasındaki bir diğer yaklaşım ise depolitize devlet anlayışı çerçevesinde yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektif ve yansız davranacak rasyonel ve verimli bir idare oluşturma amacı ile idarenin üst kurullar oluşturmak yolu ile siyasal müdahale ve denetimlerden uzak tutulması anlayışıdır. Bu bağlamda siyasetçilerin bürokratların sınırlı sorumluluğundan faydalanarak yetkilerini herhangi bir biçimde kötüye kullanmaları ihtimaline karşı bir önlem olarak aynı zamanda idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratlar yetkilendirilmek istenir(Durgun,2002: 85).

İdeal olarak belirlenmiş bu kuramsal yaklaşımlar pratikte belirli yapısal sorunlara sahip olmakla birlikte daha önce belirttiğimiz gibi içlerinden en fazla tercih edileni siyasetçiye politika belirleme, bürokrata ise belirlenen politikaları uygulama rolünün biçildiği ve dolayısıyla da bürokrata daha edilgen olarak konumlandırıldığını söyleyebileceğimiz yaklaşımdır. Teorik olarak ele alınıp pratikte de en fazla uygulanması beklenen ve tercih edilen yaklaşım olması dolayısıyla siyaset ve bürokrasi, özelde de siyasetçi ve bürokrat arasındaki ilişkiyi bu açıdan analiz etmek daha anlamlı olacaktır.

Klasik olarak siyaset ve bürokrasi ilişkisinde siyasi organların fonksiyonu kamu politikalarını oluşturmak, makro düzeyde yapılacak olanları belirlemek, öncelikleri saptamak, kısacası yapılacak olan işlemlere karar vermek iken bürokrasinin görevi ise belirlenen politikaları ve alınan kararları uygulamaktır. Bürokrasiden görevini icra ederken siyasi organlara bağlı ve onlara karşı sorumlu bir çalışma düzeni içinde olması beklenir(Eryılmaz, 1998:153). Diğer bir yandan demokratik dizge ile yönetilen bir ülkede seçimle başa gelen ve değişen siyasal iktidara karşılık, sürekliliğini koruyan kamu yönetimi örgütünün hem siyasal iktidarlar karşısında hem de kamusal hizmetlerini sunduğu yurttaşlar karşısında yansız olması gerektiği düşüncesi ağırlık gösterir(Emre,2003:185).

Teorik olarak bu biçimde kurulan bürokrasi ve siyaset ilişkisinde aktörlerin söz konusu ideal işleyiş ilkelerinden çok daha farklı davrandıkları söylenebilir. Bürokrasi ve siyaset arasındaki problemlerin kökenleri ise öncelikle sahip oldukları farklı güç kaynakları ile yakından ilgilidir. Kabaca, siyasetçi tarafından belirlenen politikaları ve alınan kararları uygulamakla görevli olan bürokrata konumu yukarıdaki tanıma göre başlangıçta edilgen bir görünüme sahip olsa da bu durum bürokrata aslında devlet yönetiminin kendisinin ve işleyişinin getirisi olan birçok imkânın sahibi yapmaktadır. Diğer yandan halkın inisiyatifi ile halkı yönetme iradesi gibi büyük bir kudrete sahip olan siyasetçiler, görünenin aksine bürokratlara göre daha edilgen bir konumda olabilmektedirler.

Bürokrasiyi önemli bir güç merkezi haline getiren kaynaklar, bürokrasiyi aslında kendisi yapan ve onun toplumdaki işlevi bağlamında meşru görülmesini sağlayan kaynaklarla aynıdır. Bu noktada ilk olarak bürokratların bilgi ve uzmanlığı ön plana çıkar. Bürokrasi bilgiyi toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kurum olarak iktidarın ihtiyacı olan bilgi ile söz konusu bilginin anlaşılması ve yorumlanması için gereken teknik uzmanlığı elinde bulundurur(Eryılmaz, 2008: 98). Bürokrata bilgisi ve uzmanlığı uygulanacak olan politikanın tayininde etkili olmasının yanı sıra kurum içindeki tecrübesi, onu aynı zamanda politikayı uygulamaya da ehil yapar. Profesyonellik, daimi ve istikrarlı bir statü, belirli bir kurum ideolojisine sahip olma ve hızlı karar alabilme, planlama ve bütçeleme gücü gibi özellikler bürokrata devlet yönetiminde önemli bir aktör haline getirmektedir. Siyasi kurumların özelde de siyasetçilerin güç kaynaklarına bakıldığında ise ilk olarak siyasi kurumların meşruiyeti gelir. Bu bağlamda meşru otoriteyi temsilen eden siyasetçiler kamu bürokrasilerinin işleyişinde gerekli olan finansmanın bütçe süreci içinde dağıtılması yetkisine sahiptirler. Yine, belirli bir seçmen tabanına dayandıkları için seçmenler, siyasi partiler ve baskı grupları ile ilişkileri vasıtasıyla, temsil güçlerini harekete geçirebilme ve genişletme güçleri vardır. Ayrıca siyasi liderler mevcut bürokratik yapının dışında kendi uzman kadrolarını oluşturarak alternatif enformasyon kaynakları üretebilirler(Eryılmaz, 2008:98-108/ Öztürk, 2003:119-125). Ancak siyasetin güç

kaynakları, bürokrasinin güç kaynakları karşısında özellikle de süreksiz olması sebebi ile daha soyut kalmaktadır. Diğer tarafta bürokraside her gün işleyen bir süreç, iyice kanıksanarak kendisini var eder.

Bürokrat ve siyasetçi arasındaki menfaat uyumsuzluğu da bürokrasi ve siyaset arasındaki çatışmanın kaynaklarından birisi olarak görülebilir. Politikacı daha fazla oy alabilmeyi hedeflerken diğer yandan bürokrat ise daha fazla bütçe elde etmeyi ve kurumsal faydayı gözetir ve bunun için çaba gösterir. Dolayısıyla da topluma hizmet gibi aynı ortak değere yönelmiş olmasına rağmen bürokrat ve siyasetçinin maksimize ettiği faydanın farklılığı gerilime sebep olmaktadır(Kabasakal, 1998:164,165). Kabasakal'a göre(1998) bürokrasi ve siyaset ilişkisinde asıl gözden kaçırılan nokta ise söz konusu ilişkide bireyin nasıl konumlandırıldığı ile ilgilidir. Bürokrasi-siyaset ilişkisi karşısında bu ilişkiden fayda uman bireylerin veya toplumun işlevi sadece gözlem seviyesinde olmaktadır. Aslında söz konusu ilişkide, birer vatandaş olarak fayda uman bireyler politikacıları, oy vermek ya da vermemek suretiyle yönlendirebilir gözükmektedir. Ancak bu oy silahının da ne kadar etkili olduğu tartışmalıdır. Bürokrasi ve siyaset ilişkisinde toplum faydasının gözetilmesinin yolu ise ilişkinin temelinde toplumu ve ferdi hakları oturtmakla mümkün olabilir. İlişkinin temelinde toplumu ve ferdi hakları oturtmak ise daha çok demokrasiyle ilgilidir. Toplumun her kesiminde, birlikte herkes için eşit hak bilincinin yerleşmesi, kanıksanması gerekir. Ayrıca bireyin, buna paralel olarak da toplumun haklarını koruyacak, menfaatini gözetecek ve ona bürokrasi siyaset ilişkisinde etkin bir rol sağlayabilecek araçların varlığı, bu ilişkinin olumlu yönde gerçekleşmesinde oldukça belirleyicidir. Bu açıdan toplum temelli örgütlü yapılanmaların yani sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri, denetleme ve baskı aracı oluşturabilme anlamında bürokrasinin demokratik olarak işleyebilmesine katkı sağlayabilecek önemli unsurlar olarak karşımıza çıkar.

Sonuç Yerine

Toplumda yaşayan bireylerin hem kendi içlerinde hem de devletle olan ilişkisini düzenleme açısından ve eşit haklar ekseninde birlikte yaşayabilmenin formülü demokrasinin işleyişi ile yakından ilgilidir. Modern devletin idare edilmesinde en önemli örgütsel yapılanmalardan olan bürokratik örgütlenmeler yönetimin demokratik bir biçimde gerçekleşebilmesinde önemli araçlardan birisidir. Bu bağlamda halkın iradesini temsil eden ve yönetimde karar verme gücüne sahip olan siyasi mekanizmanın, devleti idare etmede her türlü bilgi ve uzmanlığı elinde bulunduran bürokrasi ile uyum içinde çalışması gerekir. Bu durumun aksine, aslında toplum için var olan bu örgütlenmelerin gerek kurumsal gerek bireysel olarak kendi faydasını gözetmesi ve elinde bulunan gücü toplumsal çıkarlardan farklı olarak kullanması, devlet yönetiminde sıkça karşılaşılan sorunların belki de en önemlilerinden birisidir. Gücü elinde bulunduranın en mikro anlamda birey olduğu her türlü zafiyetiyle birlikte düşünüldüğünde, gücün kullanımında yaşanan bu tip problemler aslında çok da şaşırtıcı değildir. Sorunun çözümü ise daha çok bu kurumların her anlamda denetlenmesi ile yakından ilgilidir.

Bürokrasinin hem kendi içinde hem de mevcut siyasi yapılanmalarla yaşadığı sorunlar demokrasinin uygulanışında şüphesiz topluma karşı sorumlulukların yerine getirilmesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. En önemlisi ise toplumdaki güven duygusu ile ilgilidir. Yönetimde kendi inisiyatiflerini bu kurumlara devrederek eşit hak ve hizmetlerden yararlanmayı bekleyen bireylerin, söz konusu kurumlara karşı çok da güven duymadıkları toplumsal yapıda gözlemlenebilen bir gerçeklik olarak karşımıza çıkar. Aslında halkın çıkarları için görev yapan ve dolayısıyla belirli sorumluluklar taşıması beklenen bu kurumlardaki aktörlerin iç ilişkilerinde kendi çıkarlarına dönük davranışları, ait oldukları kurumsal yapılara karşı duyulan güveni zedeleyerek devlet ve toplum arasındaki ayrışmaların ana sebeplerinden birisi olabilmektedir. Bu noktada ise devlet yönetiminde hizmet bekleyen bireyleri önceleyen bakış açısının yerleşmesi önemlidir. Ayrıca devlet ve toplum arasında sağlıklı bağlar kurulmasında köprü görevi gören sivil toplum kuruluşları da bürokrasi ve siyasetin işleyişinde etkili rol oynayan yapılanmalardır. Bu bağlamda gücünü sivil iradeden alan sivil toplum kuruluşları, söz konusu kurumları denetleyerek demokratik bir düzenin oluşumuna katkı sağlayacak gücü de bir bakıma elinde barındırır. Ne var ki böyle bir sivil toplumun varlığı aynı zamanda kendi hak ve ödevlerinin bilincinde olan vatandaşların da varlığını gerektirir. Kısaca belirtmek gerekirse günümüz toplumlarının ideal yönetim tarzı olan demokrasinin sağlıklı işleyiş gösterebilmesi, ancak toplum menfaatini gözetemeyen kurumların var olduğu ve bu kurumların, yine

sorumlu bireylerin oluşturduğu sivil toplum kuruluşlarınca denetlendiği bir düzen ilişkisine bağlı görünmektedir.

Kaynakça

- WEBER, Max(2005), *Bürokrasi ve Otorite*, Çev: Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- WEBER, Max(1998), *Sosyoloji Yazıları*, Çev: Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.
- HABERMAS, Jürgen(2002), “Öteki” Olmak, “Öteki”yle Yaşamak, Çev: İlknur Aka, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- MARSHALL, Gordon(1999), *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev: Akınhay/Kömürcü, Bilim ve Sanat Yayınları, İstanbul.
- WILLIAMS, Raymond(2007), *Anabtar Sözcükler*, Çev: Savaş Kılıç, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ŞAHİN, Ali(1998), *Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans tezi, Konya.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal(2003), *Bürokrasi Gücü ve Siyaset*, Siyasal Kitapevi Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal(2008), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ŞAYLAN, Gencay(1974), *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- MOUZELIS, Nicos P.(2003), *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, Çev: H. Bahadır Akın, Çizgi kitapevi, Konya.
- VERGİN, Nur (2003), *Siyasetin Sosyolojisi*, Bağlam Yayınları, Ankara.
- ÇEVİK, H. H./ DEMİRCİ, S. (2008), “Kamu Politikası: Aktörler ve Modeller”, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Ed. Bekir Parlak, Turhan Kitapevi, Ankara, ss: 20-60.
- HEPER, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 23, Ankara.
- AYDIN, Mustafa(2006), *Siyasetin Sosyolojisi*, Pınar Yayınları, İstanbul.
- EMRE, Cahit(2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınları, Ankara.
- GÖKÇE, Orhan/ ŞAHİN, Ali(2002), “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, S.Ü. İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Cilt:1, Sayı:3, ss:1-29.
- BİLİR, Faruk(2001), *Türkiye’de Milletvekilliği ve Milletvekilliğinin Sona Ermesi*, Nobel Yayınları Ankara.
- ÖZTOPRAK Sağır, Meral/KARKIN, Naci(2005), “Demokrasinin Güncel Sorunları ve Demokratik Paradokslar”, Akdeniz İİBF Dergisi, Sayı:10,ss:1-25.
- YILDIRIM, Murat(2009), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık Ya Da Müşteri Odaklılık”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 1, ss:99-116.
- ERYILMAZ, Bilal(1998), “Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği(Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları)*, Ed: Davut Dursun, Hamza Al, İlke Yay. İstanbul, ss:153-167.
- DURSUN, Davut(1996), *Devlet Siyaset ve Toplum*, Emre Yayınları, İstanbul.
- DURGUN, Şenol(2002), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, G.Ü. İ.İ.B.F. Özel Sayısı, ss:83-102.
- BAYIR, Mustafa, Özgür(2007), *Türkiye’de Etik-Yansızlık – Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- KABASAKAL, Öner (1998), *Dönüşüm, Sosyal ve Stratejik Çözümler*, Seba Yayınları, Ankara.