



Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler

The Developments That Cause Bureaucracy To Lose Power Against Politics

Mustafa LAMBA¹

Öz

Bu çalışmada, genellikle olumsuz özellikleri ile ön plana çıkan bürokrasinin, son yıllarda siyaset kurumları karşısında güç kaybetmesine yol açan gelişmelerin literatür üzerinden incelenmesi amaçlanmaktadır. Bürokrasinin siyaset karşısında, yasal, materyal, stratejik örgütsel ve siyasal eylem kaynakları bulunmaktadır. Son yıllarda kamu yönetimi, bilgi teknolojileri ve demokrasi gibi alanlarda bürokrasinin siyaset üzerindeki etkilerini azaltıcı yönde bazı gelişmeler yaşanmaktadır. Bu kapsamda, stratejik yönetim, performans yönetimi ve denetimi, sonuç odaklı yönetim, esnek istihdam, rekabet edebilirlik, hesap verebilirlik, alternatif bürokrasiler oluşturma, adem-i merkezîyetçilik, hizmet kalitesinin artırılması, e-devlet, bütçeleme ve planlama süreçlerin basitleştirilmesi, performans bütçe sistemleri ile bilgi teknolojilerinin sağladığı avantajlar bürokrasinin siyaset karşısındaki güç kaynaklarını zayıflatmaktadır. Diğer taraftan, siyaset ve yönetim ayrımı bakımından da bu gelişmelerin olumlu katkısının olduğu düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Bürokrasi, Siyaset, Bürokratik Güç, Stratejik Yönetim

Abstract

In this study, it is aimed to examine the developments that has caused the bureaucracy, that usually comes to the forefront with its negative features, to lose power against political institutions in recent years, by the way of literature-review. Bureaucracy has some legal, material, strategic, organizational and political action resources against politics. In recent years, some developments that reduce the influence of bureaucracy against politics are observed in some fields such as public administration, information technologies and democracy. In this scope, it is evaluated that the advantages obtained by means of some managerial methods such as strategic management, performance management and evaluation, result-oriented management, flexible employment, competitiveness, accountability, establishment of alternative bureaucracies, decentralization, improvement in service-quality, e-government, simplification of budgetary and planning processes, performance-based budgetary system and information technologies have weakened the dominance and/or power-resources of bureaucracy against politics. On the other hand, it is also considered that these developments have positive effects to disintegrate politics and administration from each other.

Keywords: Public Administration, Bureaucracy, Politic, Bureaucratic Power, Strategic Management

¹ Yrd.Doç.Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, mlamba@mehmetakif.edu.tr

1. GİRİŞ

Kamusal hizmetlerinin görülmesi ve devletle vatandaşlar arasındaki etkileşim memurlar aracılığıyla sağlandığı için her türlü devlet örgütlenmesinde bürokrasiye ihtiyaç duyulmaktadır. Tarihsel süreçte güçlü devletlerin öne çıkan özelliklerinin başında, gelişmiş bürokratik yapılara sahip olmaları gelmektedir. Farazmand, Pers İmparatorluğu'nda yönetsel fonksiyonlar ve örgütsel yapılar bakımından oldukça gelişmiş, etkin ve verimli işleyen bir bürokrasiden söz etmektedir. Hatta Pers bürokrasisinin, Roma, İslam devletleri ve Osmanlı İmparatorluğu'nu da etkilediğini ifade etmektedir. Devletlerin büyümesi, gelişmesi, sunmak zorunda olduğu hizmetlerin çeşitlenmesi ve toplumsal alana müdahalesi, daha örgütlü, nitelikli ve fazla sayıda devlet görevlisinin çalıştırılmasını zorunlu hale getirmiştir. Ancak devletin büyümesi toplum üzerindeki kontrolü arttırdığı için devletle toplum arasındaki mesafe açılmıştır. Böylece, devletin görünen yüzünü oluşturan bürokrasi hakkında olumsuz düşünceler türemeye başlamıştır (Farazmand, 2009:19-52).

Bürokrasi tanımlamaları genellikle olumsuz yargılar içermektedir. Birçoğuna göre bürokrasi, etkisizliği, verimsizliği, anlamsız ve zaman alıcı formaliteleri, yani kırtasiyeciliği çağrıştırmaktadır. Siyasal alanda ise bürokrasi, idari devlet mekanizması yani yönetme işlevinin yerine getirilmesi ile görevli devlet memurları ve kamu görevlilerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Heywood, 2012a:451). Bürokrasinin doğuşunun siyasal mücadelelere dayanması ve mevkilerin siyasal bir kaynak olarak düşünülmesi sonucu alım-satım konu edilmesi, kavramın genellikle olumsuz anılmasına neden olmaktadır (Drefyus, 2007:15-40). Bundan dolayı halk dilinde bürokrasi ve bürokrat kavramlarına hakaret içeren anlamlar yüklendiği görülmektedir (Mises, 2010:19-20).

Kavramın ilk kez 1745 yılında, koyu renkli kumaşla örtülmüş yazı masası anlamına gelen “burra” olarak, Fransız fizyokrat ve iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanıldığı kabul edilmektedir. Bürokrasinin siyasal, sosyal ve yönetsel boyutlara sahip olması, kavrama değişik anlamlar yüklenmesine yol açmaktadır. Ancak kavramın en yaygın kullanımı, örgütlerin yapısal özelliklerini tanımlamada başvurulan, Weber'in bürokrasi anlayışını yansıtan rasyonel bir örgüt olarak tanımlanmasıdır (Eryılmaz, 2013:19-20). Weber'e göre bürokrasi; yasalar ya da yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli resmî yetki alanlarının geçerli olduğu; hiyerarşik bir örgüt yapısına sahip; yazılı belgelere ve uzmanlığa dayanan; belirli bir eğitimden geçmiş kişilerin tüm kapasitesini kullandıkları, gayrişahsi ve biçimsel bir örgüt yapısıdır (Weber, 2004:289-292).

Özellikle Fransız Devrimi ile birlikte tanrısal otoriteye dayalı devlet anlayışının yerini seküler devlet anlayışının alması, devlet kavramını gayri şahsileştirdiği için modern devlette kamu görevlileri kralın hizmetkârları konumundan devletin memurları konumuna gelmiştir (Ateş, 2003:59). Bundan dolayı Weber'in özelliklerini sıraladığı bürokrasi anlayışı, büyük küçük her örgütte uygulanabilen kurallara sahip, rasyonel ve verimli bir sistem (Weber, 2011:16-17) olarak kabul edilmiştir.

Ancak bürokrasinin her zaman rasyonel ve verimli bir sistem olarak işlevlerini yerine getirdiğini iddia etmek mümkün değildir. Temel görevi siyasal kararları uygulamak olan bürokrasi, özellikle konunun çok iyi belirlenmediği ülkelerde, siyasal iktidarlarla mücadeleye girerek gerilimlere neden olabilmektedir (Durgun, 2002:83).

Bürokrasiler, siyaset kurumu ve vatandaşlar arasında bir köprü işlevine sahiptir. Bundan dolayı bir tarafta siyaset kurumu ile güç mücadelesine girerken, diğer tarafta vatandaşlar üzerinde üstünlük

kurma mücadelesini sürdürmektedir. Bu çalışmada, bürokrasi ve siyaset ilişkisinde son yıllarda yaşanan dönüşümün bürokrasi bakımından ortaya çıkardığı güç kayıplarının, literatür üzerinden betimleyici bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

2. BÜROKRASİ SİYASET İLİŞKİSİNDE BÜROKRASİNİN GÜÇ KAYNAKLARI

Bürokrasi, siyasal sistem tarafından alınan kararları uygulama ve kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli kurumların örgütlenme şekli olarak kabul edildiği için bürokrasi ile çevresindeki diğer sistemler arasında karşılıklı girdi alışverişi bulunmakta ve bu ilişkinin boyutları ve niteliği ülkelere göre farklılık gösterebilmektedir (Dursun, 2012:321). Her ne kadar Woodrow Wilson “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesinde, idarenin/yönetimin bir iş alanı olduğunu ve siyasetten ayrılması gerektiğini ileri sürmüş olsa da tarihsel süreçte bunun pek de mümkün olmadığı görülmektedir (Wilson, 1887). Debbasch, siyasal sistemle bürokrasi arasındaki ilişkinin tarihsel süreçte üç dönemde incelenebileceğini ileri sürmektedir. Birinci dönemde, siyasal sistemle bürokrasi iç içe ve bütünleşik olup, siyasal iktidarı bürokrasiyi içinde eritmesi söz konusudur. İkinci dönemde, bürokrasi siyasal iktidardan ayrılarak yeni bir güç merkezi haline gelmektedir. Üçüncü dönemde ise siyasal iktidar ile bürokrasi özerk birer aktör olarak yarışmaktadır (Debbasch, 1978:70-71). Günümüzde de devam eden bu mücadelenin geldiği noktayı görebilmek için bürokrasinin siyaset karşısında sahip olduğu güç kaynaklarını incelemek gerekir.

Bürokrasinin güç kaynakları, bilgi ve uzmanlık, karar verme gücü, politik destekçileri, apolitik özelliği, kurum ideolojisine sahip olması, performans ve istikrarlı statünün sağladığı avantajlardır (Peters, 2001:234-237). Hill ise bürokrasinin güç kaynaklarını, yasal kaynaklar, materyal kaynakları, stratejik örgütsel kaynaklar ve siyasal eylem kaynakları (siyasi yöneticilerin aldıkları kararların uygulanmasını sağlamada) olmak üzere dört grupta değerlendirmektedir (Hill, 1992:234-236).

Yasal Kaynaklar: Hukuk kuralları bürokrasinin güç kaynaklarının temelini oluşturur. Weber’in rasyonel hukuki otorite anlayışı da yasal otoriteye vurgu yapmaktadır. Hukuk kuralları bürokrasilerin varlığı için bir temel teşkil eder ve bürokrasinin gücünü, yetki sınırını ve uygulayacağı kararları belirler. Çünkü bürokratlar devletin yasal yönden yetkilendirilmiş temsilcisi ve memurudurlar. Onların faaliyetleri (ödül, ceza, yasak koyma, ödenek verme, koruma, kovuşturma) genellikle vatandaşlar ve diğer aktörler tarafından meşru kabul edilir (Hill, 1992:234). Bürokratlar işleri geciktirmek, engellemek ya da kendi istekleri doğrultusunda gerçekleşmesini sağlamak için genellikle yasaların arkasına sığınmakta ve sorumluluktan kaçınmaktadır. Memurların kurallara sıkı sıkıya bağlı olmaları, onların değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre hareket etmelerini de engellemektedir (Solakoğlu ve Budak, 1995:97).

Materyal Kaynakları: Bürokrasilerin parasal ve mali kaynakları rakiplerinin güç kaynaklarından daha büyük ve önemlidir. Çok büyük bütçelere kolayca ulaşabilmeleri, ekipmanlar, bilgisayarlar, bilgi analistleri, sosyal hizmet görevlileri, sekreterler hepsi birden politik gücün önemli kaynaklarıdır. Materyal kaynaklar, bürokratlar eliyle kullanıldığından dolayı onların, bürokratik gücün daha da ötesinde bir güç oluşturmalarına olanak sağlayabilmektedir. Özellikle kamu harcamalarının yapılmasında bağlı oldukları gruplara öncelik verilmesi kamu gücünün yanında, ilave güçler elde etmelerine de yol açabilmektedir (Hill, 1992:234-235).

Stratejik Örgütsel Kaynaklar: Yönetişimde yer alan diğer aktörler ve vatandaşlar, hizmetlerin sağlanmasında tekel konumunda bulunmalarından dolayı bürokrasiye bağımlıdır. Bu bağımlılık çok sayıda rutin işin hızlıca görülmesindeki yeteneklerinden dolayı bürokrasinin önemini arttırabilmektedir. Ayrıca yönetişimde yer alan diğer aktörler geçici olmalarına karşın bürokrasilerin kariyere dayalı, kesintisiz ve sürekli olması gücün de sürekliliğini sağlamaktadır. Bürokrasinin, diğer stratejik örgütsel güç kaynakları arasında ise uzmanlık, bilgi, profesyonelleşme, karar alma süreçlerinde bilgi akışı ve kontrolünün sağlanması (Hill, 1992: 235), kurum ideolojisi, apolitik olması, özerk örgütlenme, planlama ve bütçeleme, danışma kurulları yer almaktadır.

Bürokrasinin belki de en önemli güç kaynaklarından biri, politikacılardan daha fazla bilgi ve uzmanlığa sahip olmasıdır (Dasandi, 2014:18; Eryılmaz, 2011:246; Peters, 2001:234). Devletlerin sorumluluklarının artmasıyla doğru orantılı olarak bürokrasinin hacminde bir artış meydana gelmiştir. Bununla birlikte kamusal hizmetlerin artması, politika yapım sürecinin karmaşıklaşmasına, daha fazla bilgi ve uzmanlık gerektiren bir faaliyet haline gelmesine neden olmuştur. Hükümetlerin bu süreçte ihtiyaç duyduğu bilgi ve uzmanlığın ise bürokratların kontrolünde olması, bürokrasinin büyüyerek güçlenmesini ve iktidarın temel aktörü haline gelmesini sağlamıştır (Heywood: 2012b:271). Ayrıca, modern toplumlarda gittikçe artan profesyonel istihdamı, bürokrasilerin ilave özerklik kazanmalarına yol açmıştır (Peters, 2001:235).

Bürokrasinin temel görevleri arasında, bilgilerin toplanması, arşivlenmesi, işlenmesi ve yönetilmesi vardır. Siyasi yöneticiler ise herhangi bir konuda politika belirlemek ve daha iyi karar alabilmek için teknik yönden yetersiz kaldıklarından enformasyona ve uzmanlığa ihtiyaç duyarlar (Peters, 2001:234; Eryılmaz, 2013:12). Bürokrasi siyaset üzerinde bilgi ve uzmanlığa dayalı üstünlüğünü çeşitli yollarla sağlayabilmektedir. Örneğin bürokrasi, kararların istediği yönde çıkmasını sağlamak için aşırı ya da yetersiz bilgi paylaşmakta, bilgi paylaşımını geciktirmekte veya yanlış bilgi vererek siyasi kurumları bürokratik sabotaja maruz bırakabilmektedir (Eryılmaz, 2013:112-113). Çünkü kararların zamanlamasını ve bilgi akışını baştan sona kontrol edebilecek olanaklara sahiptirler (Nelson, 1994:58; Peters, 2001:235).

Ayrıca bürokrasiler, toplanma, serbest tartışma ve oylama gibi az sayıda işlemsel kurala sahip oldukları için siyasi organlara göre oldukça hızlı karar alabilmektedir. Yasama organında bir kararın çıkması (kanun) teklif, komisyonda görüşme, genel kurulda oylanma ve onaylanma gibi bir dizi süreçten geçmesine rağmen, bürokraside bu tür süreçler bulunmadığı için karar alma ve uygulama süreleri fazla zaman almamaktadır. Seçilmişlerin Kanun Hükmünde Kararname ve yönetmelik hazırlama gibi ayrıntılı işlerle uğraşacak zamana ve uzmanlığa sahip olmaması, bürokrasiye daha fazla esneklik, otorite ve düzenleme yapma yetkisi kazandırarak özerkliğini arttırmaktadır (Eryılmaz, 2013:113; Peters, 2001:235).

Bürokratlar tüm bunları seçmen baskısından uzak, onların onayına tabi olmadan serbestçe gerçekleştirebilirler. Bürokratlar, seçimde aday olmak zorunluluklarının bulunmaması nedeniyle partizan politikaların dışında yer aldıkları için, karar alırken seçmenlerin gönlünü ya da rızasını alma ihtiyacı hissetmezler. Bu yüzden bürokrasiler, partizan politikalarından ayrılarak ve resmi olmanın sağladığı avantajları kullanarak, karar alma süreçlerinde rekabet edebilmektedir. Ayrıca, bürokratların tarafsızlıkları ile uzmanlıklarını birleştirmeleri, aldıkları kararların teknik anlamda siyasi kurumların kararlarından daha üstün olduğu tartışmasını gündeme getirmektedir (Eryılmaz, 2013:115; Peters, 2001:235).

Bürokrasiler kendi eylemlerini haklı çıkarma yoluyla bir kurum ideolojisi geliştirirler. Bu kurum ideolojisi, örgütün geliştirdiği siyasa, program, yaklaşım ve anlayışlardan oluşur. Bürokratların, hükümetlerin ne yapması ya da yapmaması gerektiği konusunda gelişmiş fikirleri vardır. Onlar, faaliyet alanlarındaki anlayış düşünce ve siyasaları koruyup geliştirirken, yeni politikalarını da kurum ideolojisine dahil etmeye çalışırlar. Kurum ideolojilerinin yumuşak ve sert olmak üzere iki tipi vardır. Yumuşak tip, bürokrasinin tercih ettiği bir takım fikirlerden oluşan mevcut programlarıdır. Bir bakıma kurumun devam eden programı olarak kabul edilebilir. Politika uygulayıcılar herhangi bir siyasi liderin etkinliğini sınırlandıran politikalar hakkında var olan ofisin (departman) bakışı ve memurlarının açık ve gizli dirençlerini hemen hemen hiç değiştirmeden rapor eden bürokratik yapıların sağladığı güç üzerinde sembolik pozisyonlar elde ederler. Örneğin muhafazakâr bakanların eğitim hizmetlerini özel sektöre doğru yayma eğilimine, bir eğitim departmanının kamu sektörünün ağırlığını arttırma konusunda karşı duruşu, bu ideolojinin varlığını göstermektedir. Kurum ideolojisinin sert versiyonu ise kurumun mevcut siyasalarını korumanın yanında, yeni siyasa önceliklerini kabul ettirmek için çalışmasıdır. Bu durum kısmen, memurların uzman oldukları alanda politikaların daha iyi nasıl olacağı konusunda geliştirdikleri fikirlerinden kaynaklanmaktadır. Memurlar fikirlerinde değişikliğe gidebilirler. Bürokratların ve bürokrasilerin örgütsel ve mesleki üyelikleri yoluyla diğer profesyonellerin en iyi uygulamalarına eş zamanlı uyumu sağlamak için politika değişikliği istedikleri görülür. Bazen de tamamen kamu sektörü işletmeciliği ile ilgili eğitim, sağlık gibi örgütlerde çalışan memurlar sıkı bir şekilde bu örgütlere ait olabilirler ve profesyonellerle olan bağlantıları sayesinde yeni fikirler doğrultusunda mevcut politikalarda değişiklik üretebilirler. Böylece iktidara geldiğinde mevcut siyasaı değiştirmek ya da geliştirmek için yeterli birikime sahip olmayan politikacılar, bürokratların fikirlerini kabul etmek zorunda kalabilirler (Eryılmaz, 2013:114-115; Peters, 2001:222).

Bürokrasilerde kurum ideolojisinin oluşmasında sürekli ve istikrarlı bir yapının önemi büyüktür. Bürokrasinin güç kaynakları arasında da sayılan bu özellik, memurların her zaman görevlerinin başında olmalarını ve kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmeye devam edilmesini ifade eder. Bürokratların görev süreleri hükümete bağlı olmadığı için onlar değişse de kamusal hizmetler sunulmaya devam eder. Çünkü bürokratlar sorunların nasıl çözüleceğini, neyin, ne zaman ve nasıl yapılacağını siyasetçilerden daha iyi bilirler (Smith, 2003: 167; Eryılmaz, 2013:114; Peters, 2001:236-237).

İstikrarlı yapının yanında bazen bürokrasilerin bakanlık modeli dışında özerk statülü örgütler oluşturdukları da görülmektedir. Bu örgütlerin, bakanlığın hiyerarşik kontrolünden bir dereceye kadar uzaklaşarak kısmi iktidarlar kurma düşüncesinin bir ürünü oldukları düşünülmektedir. Özellikle belirli bir hizmetin görülmesi için oluşturulan bu örgütlerde teknobürokratların egemen olduğu görülmektedir. Özerk yapıların kaldırılması ya da köklü değişiklikler yapılması oldukça zordur (Eryılmaz, 2013:116). Bürokrasinin önemli güç kaynaklarından biri de teknik bir işlev olarak kabul edilen planlama ve bütçeleme ile ilgili görevleridir. Alanı gittikçe genişleyen kamusal hizmetlere yönelik politikalar, merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmiş bürokratik örgütler tarafından planlanmakta ve belirlenmektedir. Planlamanın önemli katkılarından biri, uzmanlık gerektiren ve zaman alıcı bir iş olması dolayısıyla, bürokrasiye konumunu güçlendirici ve siyasi iktidarı etkileyecek teknik araçlar sağlayarak, bazı önemli

konuların siyasi karar organlarının yetkisinin dışına çıkarılmasına neden olmasıdır. Siyasal kurumlar tarafından düzenlenen ikinci büyük güç para ve paranın kontrolüdür. Kurumlar varlıklarını sürdürebilmek ve büyümek için paraya ihtiyaç duyarlar ve bunu sağlamak için de siyasi kurumları etkilemek zorundadırlar. Bütçe süreçleri, bürokrasi ile siyaset etkileşiminde hayati noktalardan biridir. Siyasi kurumlar paranın nasıl harcadığını ve hesap verebilirliği garanti altına almak ve fonların kontrolünü elinde tutmak ister. Bütçenin önemi, her iki tarafın da diğerinin etkisini gidermek için bir dizi teknik geliştirmesine yol açmasından kaynaklanmaktadır. Modern devlette kurumların sayı ve nitelik olarak genişlemesi, bütçe süreçlerini iyice karmaşık hale getirdiği için bürokratlara siyasetçiler karşısında teknik bir üstünlük kazandırmıştır (Eryılmaz, 2013:117-118; Peters, 2001:237). Kamu Tercih Kuramının önde gelen isimlerinden Niskanen, bürokratik arz modelinde, kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlerin verimli kullanılmadığını ve kamu harcamalarının aşırı arttığını ifade etmiştir. Bu durumun ise bürokratların kamusal üretimde tekel konumunda bulunmaları ile hizmet üretimi ve bütçe hakkında tek yanlı bilgiye sahip olmalarından dolayı, politikacılar karşısında üstünlük kurmalarından kaynaklandığını ileri sürmüştür (Niskanen, 2007). Ayrıca bürokratların sendika, birlik gibi örgütlü çıkar gruplarının üyeleri olmaları da önemli bir avantaj olarak değerlendirilmektedir (Kaufman, 2001:23).

Bürokrasiye üstünlük sağlayan araçlardan biri de kamu politikalarının belirlenmesinde danışma kurulları ve komitelerin kullanılmasıdır. Baskı gruplarıyla da bağlantılı oldukları için bürokratik güce yardım konusunda oldukça başarılı olan bu kurullar, bürokratlardan ve bazı mesleki kamu kurumlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurullara genellikle siyaset kurumlarının çözmekte zorlandığı konuların havale edilmesi, kısa vadede siyasetçilerin elini rahatlatmakta ancak uzun vadede bürokrasinin güç kazanmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2013:118-119; Peters, 2001:243).

3. SON YILLARDA BÜROKRASİNİN GÜÇ KAYBETMESİNE YOL AÇAN GELİŞMELER

Siyasetin bürokrasiyi kontrol altına almaya, bürokrasinin yönetsel sistemde ortaya çıkardığı olumsuzlukları gidermeye ve kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik çabalar bir bakıma bürokrasinin siyaset karşısında zayıflamasına yol açmaktadır. Bürokrasinin olumsuzluklarının giderildiği iyi işleyen devlet yapıları, etkin devlet kavramı ile ifade edilmektedir. Saygılıoğlu ve Arı (2003:143-147), etkin devletin unsurları arasında, devletin daha düşük maliyetle etkili bir yapıya kavuşturulmasına ve bürokrasinin kendini üstün gören kendinde zorlama gücü bulan yönlerinin değiştirilmesine yer vermektedir. Bu kapsamda etkin devletin bürokrasi bakımından, liyakate dayalı, profesyonel, sonuç odaklı, performans göstergelerini esas alan ve liderliğe önem veren bir yapıda olması gerektiği ifade edilmektedir.

Heywood (2012a: 468-469), bürokrasinin üç şekilde denetlenebileceğini söylemektedir. Bunlar; siyasi hesap verebilirliğin sağlanması, kamu hizmetlerinin siyasallaştırılması ve karşı bürokrasilerin oluşturulmasıdır. Parlamenter sistemlerde siyasi denetim, bakanların sorumluluğu ilkesine göre gerçekleştirilmektedir. Ancak siyasi denetimi sınırlandıran üç faktör bulunmaktadır. Birinci faktör, bürokrasilerin uzmanlık, büyüklük ve karmaşıklığından dolayı bakan denetiminin etkili olamamasıdır. İkincisi, bakanların emri altındaki memurların hatalarından dolayı istifa etmeye isteksiz olmalarıdır. Üçüncüsü ise meclislerin bakanları ya da memurları inceleyebilecek uzmanlık ve iradede

yetersizlikleridir. Günümüzde bürokrasiyi sınırlandırmaya yönelik çabalar daha çok devletin küçültülmesi, adem-i merkeziyetçilik, performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme, esnek istihdam, rekabet ve hesap verebilirlik, stratejik yönetim, e-devlet ve alternatif bürokrasiler oluşturma gibi alanlarda yoğunlaşmaktadır.

Devleti küçültmeye ve etkinleştirmeye yönelik çabalar artmış olsa da kamu harcamalarındaki artış eğilimi devam etmektedir². Kamu harcamalarındaki artışı, ekonomik, sosyal ve politik çok sayıda değişkene bağlamak mümkündür. Politik değişkenlere dayalı olarak kamu harcamalarındaki artışı açıklamaya çalışan yaklaşımların temelinde bürokrasi yer almaktadır. Profesyonellik, daimi ve istikrarlı bir statü, belirli bir kurum ideolojisine sahip olma, planlama ve bütçeleme konusundaki deneyim, bürokratları devlet yönetiminde etkili aktörler haline getirmektedir. Bundan dolayı, karar verme yetkisini elinde bulunduran siyasi kurumların bürokrasi ile uyum içerisinde çalışması gerekmektedir (Dökmen ve Sezer, 2013:426).

Son yıllarda bürokrasinin yasal düzenlemelerden kaynaklanan güç kaynaklarında azalma yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir. Adem-i merkeziyetçi politikalar yoluyla orta ve alt kademe bürokratlara karar alma ve uygulama süreçlerine yönelik yetki devri gerçekleştirilerek, sorumluluğu üzerinden atma ya da hizmetlerin geciktirilmesi yönündeki olumsuzlukların önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bürokrasinin işleyişinde kuralların ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi işlerin yavaşlamasına, kırtasiyeciliğe ve sorumluluktan kaçmaya neden olurken, takdir yetkisinin genişletilmesi memurların kamu gücünü kötüye kullanmalarına, keyfi davranmalarına ve siyasi yöneticiler karşısında güç kazanmalarına neden olabileceği için çelişkili bir durum ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunun üstesinden gelmede hesap verebilirliğin arttırılması, sonuç odaklı denetim sistemlerinin ve performansa dayalı ödül ve ceza mekanizmalarının geliştirilmesi önerilmektedir (Eryılmaz, 2011: 330-331).

Performans esaslı bütçeleme sistemleri hesap verme sorumluluğunu en üst düzeye çıkaracak (accountability) şekilde hazırlanmaktadır. Verimlilik, etkinlik ve etkililik hedeflerine odaklanıldığı için, siyasi tercihlerin yerini, gerçek verilere dayanan sağlam performans göstergeleri almaktadır. Hizmetin süresi ve hızı, toplanan para, hizmet götürülen insan sayısı gibi birçok gösterge bütçe süreçlerinde önemli hale gelmektedir. Böylece hesap verme sorumluluğu sayesinde, hükümetlerin performansının ve vatandaşların memnuniyetinin artması beklenmektedir (Herzog, 2006:79). Politikacıların, hedeflerin belirlenmesinde ve bütçe kararlarının alınmasında performans bilgilerini kullanacak yöntemler geliştirmesi halinde, bütçe uygulayan diğer aktörler (bürokratlar) üzerinde aktif bir rol oynayabilecekleri düşünülmektedir. Performans esaslı bütçeleme ve sonuç odaklı yönetim yaklaşımlarının temel hedeflerinden biri, politikacıların kamu kurumları için açık ve ulaşılabilir hedefler belirlemesi ve bu hedeflere ulaştıracak süreçleri izlemelerini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesidir. Aksi halde kurumlarda rol çatışması, rekabet, amaç ve talepler arasında çatışmalar yaşanabilmektedir. Bu sorunlar, OECD üyesi ülkelerin temel eksiklikleri arasında gösterilmektedir (OECD, 2007:70). ABD'de uzun süredir performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları devam etmekle birlikte siyaset

² Devletin küçültülmesine yönelik çabalar ve sonuçlarına yönelik ayrıntılı bilgi için bakınız, (Kerman, 2006).

kurumunun karar alma süreçlerinde performans bilgilerinin kullanma konusundaki isteksizliği sistemin sağlıklı işleyişini engellemektedir (Blöndal vd., 2003:37).

Planlama ve bütçeleme oldukça fazla zaman alan teknik detayların yoğun olduğu bir faaliyettir. Bürokrasinin tartışmasız üstün olduğu bu alanda siyasetçilerin elini güçlendiren bazı gelişmeler yaşanmaktadır. Bütçe süreçlerinde bürokratların etkinliğini azaltabilmek için ihtiyaç duyulan bilgiye hızlı, kolay ve anlaşılır bir biçimde ulaşılması yönünde çabalar devam etmektedir. Bürokrasinin bütçe süreçlerindeki etkinliğinin azaltılması ve kamu harcamalarının kısılması için 1993 yılında ABD başkan yardımcısı Al Gore'un³ hazırlamış olduğu rapor önemli bilgiler sunmaktadır. Rapor'da bürokrasiyi azaltmak için bütçe aşamalarının kısaltılması, personel politikasının gözden geçirilmesi, ihale sisteminin hızlandırılması ve kaliteye önem verilmesi, süreçlerin basitleştirilerek azaltılması, gereksiz mevzuat düzenlemelerinin kaldırılması ve eyalet yönetimleri ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi önerilmektedir. Ayrıca, vatandaş/müşteri odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi, vatandaşlara tercih hakkı verilmesi, kurumların rekabet edebilir hale getirilmesi, özelleştirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin özel sektör anlayışıyla yönetilmesi, çalışanların güçlendirilmesi, karar almada merkeziyetçilikten vazgeçilmesi, performansa ve sonuçlara önem verilmesi için stratejik planlamaya geçilmesi, kaliteye önem verilmesi ve elektronik devlete geçilmesi hedeflenmektedir (Deniz, 2014: 31-47).

İngiltere'de 1988 yılında "Devlette Yönetimi İyileştirmek: Atılacak Adımlar" (Next Steps) adında bir rapor yayımlanarak kamu yönetiminde köklü değişiklikler başlatılmıştır. Rapor kapsamında, yöneticilere esneklik sağlanarak, politika üreten bakanlıklar ile uygulama yapacak birimler birbirinden ayrılmıştır. Ombudsmanlık kurumu oluşturularak yönetimde şeffaflığa ve kamuoyu denetimine önem verilmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda, merkezi yönetimde çalışanların büyük çoğunluğunun istihdam edildiği "uygulamacı ajanslar" temel yönetim birimleri olmuştur. Reformlar kapsamında bu ajanslar için hizmetlerin hangi standartlarda sunulacağını gösteren ve bir tür taahhüt niteliği taşıyan performans göstergeleri belirlenmiştir. Bakanlıklar hedef belirleme ve performans göstergeleri oluşturmayı üstlenirken, bağımsız denetim birimleri bakanlıklar adına ajansların performans denetimlerini gerçekleştirmiştir. Bunun yanında kamu ve özel kesim arasında rekabet ortamının oluşturulması, kamu personel sistemi ve yerel yönetimler konusunda da düzenlemeler yapılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:32-50).

Yeni Zelanda, Portekiz, Almanya gibi ülkelerde de benzer düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye'de ise ilk olarak, 2003 yılında mali yönetim sistemini düzenlemek amacıyla çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe süreçlerinin basitleştirilmesi, uzun ve orta vadeli programlara uyumun sağlanması, performans programları aracılığıyla kaynak dağıtımında kontrolün sağlanması gibi mali yönetim sistemini etkinleştiren ve bürokrasiyi sınırlandıran gelişmeler yaşanmıştır. Mali alanın yanında yönetsel alanda da, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturulması ihtiyacı doğrultusunda da bazı adımlar atılmıştır.

Türkiye'de kamu hizmetlerinin, *etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli*

³ Rapor'un temel başlıkları, kırtasiyeciliğin azaltılması, vatandaşların müşteriler olarak kabul edilmesi ve bu doğrultuda kamu kurumlarının rekabete açılması, sonuçlara ulaşmak için çalışanların güçlendirilmesi, gereksiz hizmetlerin elenmesi ile devletin temel görevlerine döndürülmesi yer almaktadır. Bkz. (Gore, 1993)

bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemek amacıyla bir Yönetmelik⁴ çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 3. maddesi ile kamu hizmetlerinin, başvuru yapılan ilk kademedan sunulması ve sonuçlandırılması, başvuru mercii ile karar/onay mercii arasında birden fazla kademe oluşturulmaması, hizmetlerin vatandaşa en yakın yerden sunulabilmesi amacıyla gerekli görülen mahallerde geçici veya sürekli bürolar açılabilmesi imkanı getirilmiştir. Ayrıca hizmetlerin elektronik ortamda sunulması için gerekli çalışmaların yapılması, idarelerin hizmet standardı oluşturması ve hizmetlere ilişkin bilgileri vatandaşların erişimine hazır bulundurması gerektiği belirtilmiştir (md. 4,5,6). Böylece hizmetlerin yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda sunulması sağlanırken, bürokrasinin, hizmetleri yavaşlatmasının ve gizliliğin de önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Yönetmeliğin 3. maddesi kapsamında, “Kamu Hizmetlerinde Yetki Devri Çalışması” adıyla İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından 26.01.2008 tarihli ve B.02.0.İGB-542.S1-62 sayılı yazıyla bir çalışma başlatılmıştır. Bu çalışma ile merkezi ve yerel tüm kamu kurumları tarafından sunulan hizmetlerde bürokratik işlem ve süreçlerin azaltılması ve vatandaşlara kamu hizmetlerinin en kısa sürede verilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada öncelikle belirli bir karar alma süreci gerektirmeyen, istenen belgelerin tamamlanması halinde izin veya ruhsat verilmesi zorunlu tutulan hizmetlerin başvuruyu kabul eden kişi tarafından nihai onayının yapılabilmesi; karar alma süreci gerektiren işlemlerde ise mümkün olan en az kademede hizmetin sunulması benimsenmiştir. Ayrıca, bir ilçede veya ilde yapılan hizmet başvurusunun o ilçe veya ilde tamamlanması öngörülerek, karar süreçlerinin mümkün olduğunca merkezin müdahalesinden uzaklaştırılması amaçlanmıştır. Üst kademe yöneticilerin karar süreçlerinden çıkartılması ve denetleyici bir işlev üstlenmesi sağlanmıştır. Çalışma kapsamında değiştirilmesi gereken kanun ve yönetmelikler tespit edilmiş ve 31.07.2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan, Başbakanlık, Bakanlıklar ile bazı bağlı ve ilgili kuruluşlara ait 170 adet yönetmelikte değişiklik yapılarak⁵ bürokratik gücün azaltılmasına ve sınırlandırılmasına katkı sağlanmıştır.

1980’lerden itibaren etkileri hissedilen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ise Weberyen bürokrasiye açıkça karşı bir duruş sergilemektedir (Hughes, 2003: 260). YKY, kamu sektöründe profesyonel yönetime geçilmesini; önceliğin yönetimden siyasete kaymasını; açıkça belirlenmiş performans standartları ve ölçütlerinin geliştirilmesini; süreç odaklı bir yapıdan çıktı kontrollerinin daha fazla önem kazandığı sonuç odaklı yapıya geçilmesini; yönetilebilir birimler oluşturmak suretiyle büyük yapıli örgütlerin daha fonksiyonel optimal birimlere dönüştürülmesi ve dikey örgüt modelinden yatay örgüt modeline geçilmesini; kamu sektöründe rekabetin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini; başarılı özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanabilmesi için daha esnek bir yapı oluşturulmasını; daha az kaynak kullanarak daha fazla çıktı üretebilmek için kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa yönelmeyi öngörmektedir (Hood, 1991: 5; Güzelsarı, 2004: 4-7; Pollitt and

⁴ 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”.

⁵ “170 Kurum Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle, 72 hizmette merkez ve taşra birimlerinde yer alan çeşitli hizmetlere ilişkin yetki devri gerçekleştirilmiştir. Bunun yanında 421 hizmette Adli Sicil Belgesi, İkametgâh, Sağlık Raporu gibi değişik belge ve 215 hizmette de noter onayı kaldırılmıştır. Bu gelişmeler 2009 Avrupa Birliği İlerleme Raporunda kamu yönetimi başlığı altında yer bulmuştur.” T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, <http://www.igb.gov.tr/CalismaGoster.aspx?ID=1&DetailID=14>, (10.11.2014).

Bouckaert, 2011: 10; Ferlie vd., 1996:12; Al, 2002: 131-152; Fábíán, 2010: 39-42). YKY ile politika belirleyen ve hizmet sunan organlar ayrılarak birbirinin alanına müdahale etme imkanları sınırlandırıldıği için siyaset kurumlarının bürokrasiye bağımlılığının da azalacağı düşünülmektedir.

Bürokrasiler, bürolarının hacmini ve parasal kaynaklarını arttırabilmek için sık sık siyaset kurumları ile karşı karıya gelirler. Niskanen modelinde de belirtildiği üzere, bürokratlar; parasal gelirlerini arttırmak, güç, prestij ve geniş atama yetkisi elde etmek ve başında buldukları büronun ihtiyaçlarını rahatlıkla gidermek amacı ile bürolarını büyütme çalışmalarını sürdürüyorlar (McNutt, 1996:135). Niskanen, bürokratik yapıdan kaynaklanan sorunların ve israfın azaltılması için bürolar arasında rekabet ortamının oluşturulmasını önermektedir (Bakırtaş, 1999:15).

Günümüzde kamusal hizmetlerin önemli bir kısmının özelleştirme ve serbestleştirme politikaları sonucu özel sektör tarafından da sunuluyor olması, kamu kurumlarını rekabete zorlamaktadır⁶. Rekabet edebilmek için hizmet kalitesinin ve hızının arttırılması, hizmet maliyetlerinin ise azaltılması gerekmektedir. Bu kapsamda kamu kurumlarında da özel sektör yönetim anlayışını esas alan bir yaklaşım yerleştirilmek istenmektedir. Kurumların yöneticileri performans kriterleri çerçevesinde sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilerek, bürokrasinin elindeki kariyer sistemin sunduğu güç kaynakları zayıflatılmaktadır.

Son yıllarda neoliberal politikalar kapsamında üretim ve istihdam sisteminde yaşanan dönüşümler, esnek istihdam kavramı üzerinden gerçekleşmekte ve memur statüsü, özelleştirme, deregülasyon ve taşeronlaşma uygulamalarıyla daraltılmaya çalışılmaktadır. Esneklik, istihdamın azaltılması ve azalan istihdamın da insan kaynakları yönetimi (İKY) uygulamaları ile kamu personel sisteminin temel ilkelerini aşındırarak gerçekleştirilmektedir (Köroğlu, 2010:147). İKY anlayışı, kamu personel yönetimi anlayışının verimlilik ve etkenlik işlevi ile özlük hizmetleri işlevlerini esnekleştirmektedir. Özlük hizmetlerinin esnekleştirilmesi için mevcut kadroların azaltılmasını öngören norm kadro uygulamaları getirilmektedir. Memurlara yüksek güvenceler sağlayan kariyer sistemi esnetilerek, özel sektörden de geçişlere olanak sağlayan bir istihdam anlayışı yerleştirilmeye çalışılmaktadır (Köroğlu, 2010:162).

Bürokrasinin hizmet sunduğu vatandaş sayısı, yaptığı işler ve bu işlerin maliyeti gibi konularda tek bilgi kaynağı olmasından dolayı ortaya çıkan kontrol kaybı nedeniyle, siyasi yöneticiler zaman zaman bürokrasinin isteklerine boyun eğmek zorunda kalabilmektedir. Ancak, elektronik devlet uygulamalarının ve yazılım programlarının geliştirilmesi, tüm verilere doğrudan erişim imkanı sağladığı için siyasi yöneticiler ihtiyacı olan bilgileri bürokratlara ihtiyaç duymadan doğru bir şekilde elde edebilmektedir⁷.

Bürokrasinin en çok eleştirilen ve bürokrasiye de bir sığınma aracı sağlayan kırtasiyecilik ve yavaşlık, elektronik devlet uygulamaları ile olumlu bir ilerleme kaydetmiştir. Çok sayıda işlemin (bankacılık, kayıt, başvuru, SGK primi ve vergi beyannamesi, doktor randevuları, bilgi edinme, askerlik vb.) elektronik ortamda doğrudan gerçekleştirilebilir hale getirilmesi, hem bu hizmetlerin

⁶ Bürokratik gücün azaltılması ve etkinleştirilmesi, büroların sahip olduğu monopol güçle doğrudan bağlantılıdır. Monopol gücün azaltılması ise özel firmalar arasında rekabetin geliştirilmesi koşuluyla kamusal mal arzının özelleştirilmesini gerektirir. Bkz. (Bakırtaş, 1999, s.19).

⁷ Bu sayede açık olmayan ya da anlaşılabilir tarzda ve gereğinden fazla bilgi elde etmekten şikâyet eden politikacılar, ihtiyaçlarına uygun ve daha kullanışlı bilgi elde etmiş olacaktırlar. Böylece, kararların zamanında yerinde alınmasına yönelik doğru zamanlama ihtiyacı karşılanmış olacaktır. Bkz. (Çelebi ve Kovancılar, 2012, s.7).

hızlandırılmasını, hem de vatandaş memnuniyetini arttırmıştır. E-devlet uygulamalarının⁸ bürokratik işlemleri kolaylaştırması ile birlikte kırtasiyecilik, bürokratik süreçler, uzun kuyruklar, rüşvet, kağıt israfı ve hizmet maliyetleri azalarak vatandaş memnuniyetinde artışlar gözlenmiştir (Metin, 2012:107). Hemen hemen bütün işlemlerin elektronik ortama aktarılması ve bazı özel yazılımlar sayesinde, bütçenin takibi ve bütçe hakkında sağlıklı veriye erişim de kolaylaşmaktadır. Kaya (2014), e-devlet uygulamaları ile zaman ve kaynak tasarrufu sağlanacağını, hizmet kalitesinin ve verimin artacağını, şeffaflaşmanın gerçekleşeceğini, araştırmacıların ve vatandaşların daha sağlıklı, hızlı ve ucuz bilgiye ulaşacağını, yolsuzlukların azalacağını, kamuya güvenin artacağını ve daha da önemlisi baskıcı, kompleksli ve kendini ispatlamaya çalışan memur davranışlarının disiplin altına alınacağını ifade etmektedir. Ayrıca, e-devlet uygulamalarının kamuya güveni artırmasının yanında, siyasete güveni de artırması beklenmektedir.

Postbürokratik örgütlerin en belirgin özelliklerinden olan, diyalog, ikna ve etkileme yöntemleri, örgütsel kaynakların ve performans bilgilerinin paylaşılmasını gerektirmektedir. Bürokratların güç kaynaklarından olan bilgiyi kendi tekellerine almaları, postbürokratik örgüt modeli ile uyuşmamaktadır (Ateş, 2003:67). Postbürokratik örgüt yapıları sayesinde bürokrasinin bilgiye dayalı gücü karşısında siyasetçiler önemli bir avantaj kazanmaktadır.

Siyasi liderlerin bürokratik gücü kontrol edebilmelerinde, kendi personelinin ve bağımsız bilgi kaynaklarının geliştirmesi son derece önemlidir. Bu durum, bilgi üzerindeki bürokratik önyargının kaldırılmasını sağlayacaktır. Bürokrasi karşısında alternatif gayri resmi danışman atanması ya da kurumsallaşmış yapılar oluşturulması, bürokrasinin karşı politika başlatmasının önüne geçilmesinde de katkı sağlamaktadır (Peters, 2001:247).

Stratejik yönetim, özel sektör kaynaklı olmakla birlikte kamu sektörü ve kar amacı gütmeyen organizasyonları da içine alan, geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşmada izlenecek yolları ortaya koymayı amaçlayan bir yönetim tekniğidir (Aktan, 2008: 5). Stratejik planlama ise stratejik yönetimin bir fonksiyonu olup, örgütlerde amaçları gerçekleştirebilmek için başarılması gereken faaliyetlerin örgüt yöneticilerinin istekleri ve öngörülerini doğrultusunda belirlenmesi sürecidir (Tortop vd., 2007: 306-307). Stratejik yönetim, kamu sektörü ve kar amacı gütmeyen örgütlerde de stratejik yönetime geçiş çabalarına yöneltilen eleştirilere rağmen geniş bir kabul görmektedir (Wiseman, 1993: 145).

Kamu kesimi bakımından stratejik planlama; plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacağı gibi etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasına da katkı sağlamaktadır. Stratejik planlamanın kamu kuruluşlarında, orta ve uzun vadeli hedef belirleme ve bu hedeflere ulaşma yönündeki çabaları arttırması, hizmet kalitesini sürekli yükseltmesi, performans göstergeleri oluşturarak faaliyetlerin, etkinlik, yerindelik, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesi, denetim ve izleme faaliyetlerini kolaylaştırması ve katılımcı yönetimi (yönetişimi) geliştirmesi beklenmektedir (Yılmaz, 2003:78-79). Bürokrasinin ihtiyacı olan finansal kaynakları, personel ve diğer araç gereçler, stratejik plan doğrultusunda hazırlanan performans programları aracılığı ile belirlendiği için

⁸ E-devlet uygulamalarından bazıları, Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), MERNİS, Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), Araç Tescil ve Sürücü Belgesi İşlemleri (ASBİS), Elektronik Fatura Kayıt Sistemi'dir.

stratejik amaç ve hedefle uyumlu olmayan ve performans hedeflerine dahil edilmeyen taleplerin karşılanmasını olanaksız hale getirmektedir. Stratejik planlama, kamu kesiminde karar verme süreçlerini değiştirerek bürokratik yönetim şeklini işletmeci bir anlayışta yeniden dizayn etmektedir (Övgün, 2010: 100-101). Çünkü parlamentoların ihtiyacı olan bilgiler, şeffaflık ilkesi gereği stratejik planlar aracılığıyla sağlanmaktadır. Hesap verebilirlik ilkesinin bir gereği olan denetime ait bilgiler ise kamu politikalarının uygulama sonuçlarını gösteren faaliyet raporlarından elde edilmektedir (Bağlı, 2011:39). Şeffaflık, bürokrasiye hem siyaset kurumu, hem de vatandaş karşısında güç kazandıran gizlilik ve resmi sır kavramlarının karşıtı olduğu için bürokratik gücün azaltılmasında önemi büyüktür. Ancak sadece siyaset kurumunun kontrole yönelik çabaları yeterli değildir. Bunun için 1990'lardan itibaren karar alma süreçlerine yeni paydaşların dahil edilmesine yönelik çabalar görülmektedir.

Bu kapsamda müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçilmesi ile birlikte piyasaları düzenlemekle görevli yapılarda yönetim aracılığıyla yeni aktörler etkili olmaya başlamıştır. Devletin toplumsal yaşama müdahalesindeki azalmanın, bürokrasinin toplumsal gücünü de azaltacağı düşünülmüştür. Düzenleyici kurullarda iktidarın özel kesim ve sivil toplum örgütleri ile paylaşılması bürokrasinin karar süreçlerindeki belirleyici gücünü sınırlandırmıştır. Bununla birlikte devlette, dikey hiyerarşik örgütlenmeden yatay örgütlenmeye geçilmesi, karar almada emir komuta yerine esnek karar alma süreçlerini ortaya çıkarmıştır. Bakanlık tipi örgütlenmeden kurul tipi özerk örgütlenmeye geçilmesi bürokraside bu esnekliği sağlayacak kurumsal dönüşümün çerçevesini oluşturmuştur (Arslan, 2012:237-238).

Bürokrasiyi azaltma çabaları kapsamında siyasi liderler vatandaşları kamu hizmetlerinin kolektif tüketicileri ve bireysel müşterileri olarak yeniden tanımlamaya çalışmışlardır. Kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasındaki amaç, vatandaşların seçme şansını artırmaktır. Böylece çok sayıda alanda kamu hizmeti sunucuları, hem kendi aralarında, (okul, hastane gibi konularda), hem de kendileri ile özel sektör arasında (ihaleler ve sözleşmelerde olduğu gibi) rekabet rejimi ile yüz yüze gelmişlerdir. Siyasi liderler, kamu bürokrasisinin oluşturduğu düzen karşısında bireysel müşteri ve kolektif tüketiciler yoluyla, sendikalar ve çeşitli örgütlü çıkar grupları arasındaki bağları⁹ kırmak istemişlerdir (Aucoin, 1996:646). Böylece, kırılan bağların yerine karar alma süreçlerine sivil toplum kuruluşları ve özel sektör, dahil edilerek bürokratik güç azaltılmaya çalışılmıştır.

Günümüzde yönetim ve denetim konularında ekonomik ölçütlerin ve sonuçların ön plana çıkması, piyasa odaklı denetim yaklaşımlarını ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar Mises'in (2010:73) belirttiği gibi, bürokrasinin, hizmetlerin iktisadi hesaba göre değerlendirilmediği bir idare olduğu düşünülse de kamu hizmetlerinin rekabete açılması, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve kaliteyi sağlamanın en iyi yolları arasında gösterilmektedir (Al, 2007:48-49). Sürekli artan hizmet talebi karşısında kaynakların sınırlılığı yönetimin hesap verebilirliği yönündeki taleplere de cevap aranmasını zorunlu kılmaktadır. Hesap verebilirliği sağlamada en etkili yollardan biri de performans ve sonuç odaklı yönetim ve buna dayalı denetimdir. Performans denetimi ile girdi ve süreçlere göre yapılan geleneksel denetim anlayışının yerini, amaçlar ve sonuçlara ne düzeyde ulaşıldığını esas alan bir denetim anlayışı

⁹ Hükümet ile işçi, işveren ve meslek örgütleri arasında yer alan bürokrasi bu konunun sağladığı avantajla siyasa belirlenmesinde kritik bir rol oynarlar. Oluşan siyasa ağları bürokrasiyi seçilmişlerin ve halkın etkisinden nispeten uzaklaştırır. Bkz. (Heywood, 2012, s.466.)

almaktadır. Ayrıca, geleneksel memur güvencesi aşındırılarak, özel sektör personel yönetimi anlayışı doğrultusundan esnek ve iş garantisi olmayan performansa dayalı sözleşmeli personel istihdamı özendirilmektedir (Al, 2007:50-53). Böylece, bürokrasinin siyaset kurumlarına olan bağlılığı artırılmakta ve kamu hizmetlerinin sunumu vatandaş odaklı hale getirilmektedir.

Siyaset karşısında bürokrasiyi kontrol altına alma yollarından biri de, ABD, Almanya ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanan, üst düzey bürokrasinin hükümetle birlikte değişmesini öngören kamu hizmetlerinin siyasallaştırılmasıdır (Heywood, 2012a: 470). Bu yolla bürokratlar siyasetçilere bağımlı hale getirilmektedir. Günümüzde, karşı bürokrasiler oluşturma yani siyasi danışman, dışarıdan birilerinin istihdamı ya da düşünce kuruluşları şeklindeki yapılar hızla yaygınlaşmaktadır (Heywood, 2012a: 471-472). Bakanların kişisel danışmanları gibi görev yapan bu kimseler ülkemizde de bakan yardımcısı, danışman vb. kadrolarda istihdam edilmeye başlanmıştır.

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Modern devletle birlikte, kralın hizmetkarları konumundan uzaklaşarak kamusal hizmetlerin yegane sunucusu konumuna gelen bürokrasileri kontrol etmeye yönelik bir güç mücadelesi ortaya çıkmıştır. Refah devleti döneminde devletin üstlendiği görev ve hizmetlerin çeşitlenerek artması, kamu yönetim sisteminin karmaşıklaşmasına ve bürokrasilerin büyümesine yol açmıştır. Bürokrasiler bilgi ve uzmanlığa dayalı çeşitli güç kaynakları sayesinde önemli bir güç odağı haline geldikleri için siyaset kurumları üzerinde etkili olmaya ve halktan uzaklaşmaya başlamışlardır. Kırtasiyecilik, verimsizlik, işlerin yavaş ilerlemesi, kalitesizlik gibi yakınmalar bu gelişmeler sonucunda çoğalmıştır.

Bürokrasilerin asıl görevi kamu hizmetlerinin yürütülmesi olmakla birlikte, ellerinde bulunan çeşitli güç kaynakları yoluyla temel hükümet politikalarının belirlenmesinde siyasetçileri kendilerine bağımlı hale getirmişlerdir. Neoliberal politikaların özünü oluşturan piyasa ekonomisinin kuralları, bürokrasinin mevcut yapısını değişime zorlamıştır. Siyaset kurumlarının dümen tutan konumuna erişebilmeleri için bürokratik gücün sınırlandırılması istenmiştir. Bu kapsamda her ne kadar memur sayısında bir küçülmeye sonuçlanmasa da özelleştirmelerle devlet küçültülmeye çalışılmıştır. Küçük ancak etkin bir devlet oluşturma çabaları ön plana çıkmıştır.

Bürokrasinin siyaset karşısındaki bilgi ve uzmanlığa dayalı güç kaynakları, e-devlet uygulamaları, yazılım programları, karşı bürokrasiler ve süreçlerin basitleştirilmesi yoluyla sınırlandırılmaktadır. Siyasetçiler politika belirleme ve karar verme süreçlerinde ihtiyacı olan bilgilere elektronik ortamda, doğru, tasnif edilmiş, anlaşılır ve karşılaştırma yapmaya olanak verecek şekilde ulaşabilmektedir. Ayrıca karmaşık süreçler sadeleştirilmekte ve hükümetin bilgi ve uzmanlık ihtiyacını karşılamak için atadığı danışmanlar, bürokratların siyasetçiler üzerindeki etkisini azaltmaktadır.

Bütçe hazırlanması karmaşık ve teknik uzmanlık gerektiren bir süreç olduğu için siyasetçiler bu alanda yetersiz kalmaktadır. Bürokratlar ise bu avantajı kullanarak bürokrasilerini ve mali olanaklarını genişletirler. Performans bütçe sistemleri kaynakların, açık ve ulaşılabilir hedeflere göre dağıtılmasını öngörmektedir. Bundan dolayı bürokrasiler her türlü hizmetin ve harcamanın hangi amaçla gerçekleştirildiğini açıklamak zorundadır. Ayrıca her türlü harcamanın da hesabını vermekle yükümlüdür.

Analitik bütçe sınıflandırması kamu harcamalarının hangi kurumun hangi birimi tarafından, hangi kaynaktan hangi amaçla yapıldığını kolaylıkla tespit edilmesine olanak sağlamaktadır. Bundan dolayı sorumluların tespiti ve hesap verebilirliğin sağlanması bürokratik gücü sınırlandırılmasında etkili olmaktadır. Ancak hizmetin süresi, hızı, toplanan para, hizmet götürülen insan sayısı, gibi performans bilgilerinin kullanmada siyasetçilerin pek de istekli olmadıkları görülmektedir.

Bürokratik gücün sınırlandırılmasında başvuru en etkili yollardan biri de rekabetin ve buna dayalı olarak da hizmet kalitesinin arttırılmasına yönelik gelişmelerdir. Bu kapsamda, çalışanların performans yönetimi anlayışına uygun olarak performans kriterleri doğrultusunda sözleşmeli olarak istihdam edilmesi, hizmetlerin vatandaşlara en yakın birim tarafından sunulması, hizmet standartları oluşturularak hizmetlerin, nasıl, hangi sürede, kim tarafından, hangi kalitede sunulacağını belirlenmesine yönelik adımlar atılmıştır. Ayrıca monopol niteliğindeki hizmetlerin özel sektöre açılması hem rekabetin gelişmesini sağlamakta hem de bürokrasinin bu alandaki hakimiyetini sınırlandırmaktadır.

YKY anlayışı, bürokraside piyasa odaklı bir sistemin yerleştirilmesini önermektedir. Böylece özel sektör yönetim anlayışına dayalı, sonuç odaklı, esnek, ekonomik, yatay örgüt modeline uygun birimler oluşturulmaktadır. Bürokrasinin, politika belirleme alanına müdahalesi önlenerek siyasetin bürokrasiye bağımlılığı azaltılmak istenmektedir.

Bürokrasinin güç kaybetmesine neden olan gelişmelerden biri de kamu kurumlarında stratejik planlamaya geçilmesidir. Stratejik planlarda vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedeflerle, bu hedeflere ulaştıracak çalışmaların belirlenmesi bürokratların hareket alanlarını daraltmaktadır. Ayrıca performans programlarında, yıllık ölçekte hangi hizmetin, hangi bütçe ile hangi stratejik amaca ulaşmak için yapılacağı taahhüt edilmekte ve faaliyet raporlarında da bu hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı kontrol edilmektedir. Bundan dolayı hem bürokrasinin hesap verebilirliği de sağlanmış olmakta, hem de siyasetçilerin ihtiyacı olan bilgiler sağlanabilmektedir.

Son yıllarda kamu kurumlarında yönetim anlayışı çerçevesinde özel sektör ve sivil toplum örgütleri de yönetime dahil edilerek bürokrasinin karar alma süreçlerindeki belirleyici rolü azaltılmaya çalışılmaktadır. Böylece bürokrasinin sendika ve örgütlü çıkar grupları ile olan bağları zayıflatılmakta ve toplumun diğer kesimlerine hesap verebilirliği geliştirilmektedir.

Sonuç olarak, 1980’li yıllardan sonra yönetsel alanda gerçekleştirilen çok sayıda reformun merkezinde yer alan bürokrasilerin, yeni yönetim anlayışları ve uygulamaları ile siyaset karşısındaki güç kaynaklarında azalmalar olduğunu söylemek mümkündür. Bürokrasinin siyaset karşısında güç kaybetmesi ise siyasetin alanına eskisi kadar müdahale edemeyeceğini göstermektedir. Dolayısıyla bu gelişmeler, siyaset ile yönetimin ayrılması düşüncesini gerçekleştirmeye yönelik adımlar olarak değerlendirilebilir.

5. KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (2008), “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”, *Çimento İşveren Dergisi*, Temmuz-Ağustos.
- Al, Hamza (2002), *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.

- Al, Hamza (2007), “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 40, Sayı. 4, Aralık, (445-61).
- Arslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- Ataç, Beyhan (1986), “Kamu Kesimi, Politika ve Bürokrasi”, Prof. Dr. Suat Mirza'nın Anısına Armağan, Cilt 1, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:42, Eskişehir.
- Ateş, Hamza (2003), “Postbürokratik Kamu Yönetimi,” (Ed) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara, (57-82).
- Aucoin, Peter (1996), “Political Science and Democratic Governance”, *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, Vol. 29, No. 4, December, (643-660).
- Bağlı, Mehmet Selim (2011), “Parlamento-Bütçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemi”, *Yasama Dergisi*, Sayı. 17, Ocak – Şubat – Mart – Nisan, (39-80).
- Bakırtaş, İbrahim (1999), “Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:14, Sayı:1, (1-23).
- Blöndal, Jón R.- Kraan, Dirk-Jan - Ruffner, Michael (2003), “Budgeting in the United States”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 2, (7-53).
- Dasandi, Niheer (2014), “Review Of The Political-Bureaucratic Leadership Interface”, UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore.
- Debbasch, Charles (1978), *Science Administrative*, Paris LGDJ, 1978, s.70-71, Aktaran: Davut Dursun *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınları 6. Baskı, İstanbul Dursun, 2012.
- Deniz, Mustafa (2014), “Bürokrasiyi Azaltmak ve Kamu Harcamalarını Kısımak (Amerika Örneği)”, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/133/MustafaDEN%C4%B0Z.pdf, (15.10.2014).
- Diñer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara.
- Dökmen, Gökhan ve Sezer, Özcan (2013), “Kamu Harcamaları ile Bürokrasi Arasındaki İlişki: Avrasya Ekonomileri Örneği”, *International Conference On Eurasian Economies*.
- Dreyfus, Françoise (2007), *Bürokrasinin İcadı*, (Çev.) Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Durgun, Şenol (2002), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi Özel Sayı*, (83-102).
- Dursun, Davut (2012), *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınları 6. Baskı, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Okutan Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2013), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, 5. Baskı, İstanbul.
- Fâbiân, Adrian (2010). “New Public Management And What Comes After”, *Issues Of Business And Law*, Vol: 2, (36-45).
- Farazmand, Ali (2009), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Taylor and Francis Group, USA.

- Ferlie, Ewan-Ashburner, Lynn-Fitzgerald, Louise-Pettitgrew, Andrew (1996), *The New Public Management In Action*, Oxford University Press, New York.
- Fişek, Kurthan (1979), *Yönetim*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gore, Al (1993), Report of the National Performance Review <http://nsf.gov/pubs/stis1993/npr93a/npr93a.txt>, (15.11.2014).
- Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi Tartışma Metinleri, No:66.
- Herzog, J. Richard (2006), “Performance Budgetting: Descriptive, Allegorical, Mythical, And Idealistic”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Spring 2006; 9 (1), (72-91);
- Aktaran, A. Kemal Çelebi ve Birol Kovancılar, “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt. 19, Sayı. 1, 2012, s.8, (1-18).
- Heywood, Andrew (2012a), *Siyaset*, Çev: Bekir Berat Özipek, Bican Şahin, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bahattin Seçilmişoğlu ve Atilla Yayla, Adres Yayınları, Ankara.
- Heywood, Andrew (2012b), *Siyasetin Temel Kavramları*, (Çev.) Hayrettin Özler, Adres Yayınları, Ankara.
- Hill, Lary B. (1992), “Introduction”, (Edt.) Lary B. Hill, *The State Of Public Bureaucracy*, M.E. Sharpe Inc., New York.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, Vol.69, (3-19).
- Hughes, Owen E. (2003), *Public Management and Administration*, Third Edition, Palgrave Macmillan, New York.
- Kaufman, Herbert (2001), “Major Players: Bureaucracies In American Government”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 1, January/February, (18-42).
- Kaya, Muammer (2014), “Bürokrasiden Kurtulmak için e-Devlet”, *Üniversite ve Toplum Dergisi*, Mart 2005, Cilt 5, Sayı 1, <http://www.universite-toplum.org/text.php3?id=226>, (11.14.2014).
- Kerman, Uysal (2006), Türkiye’de Devletin Küçültülmesi Sorunu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Koroğlu, Özlem Taner (2010), “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 469, Aralık, (139-164).
- McNutt, Patric A. (1996), *The Economy of Public Choice*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- Metin, Abdullah (2012), “Türkiye’de E-Devlet Uygulaması ve E-Devletin Bürokrasiye Etkisi”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı. 7, Nisan, (97-108).
- Mises, Ludwig Von (2010), *Bürokrasi*, Çev: Feridun Ergin ve Atilla Yayla, Liberte Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- Nelson, Michael (1994), “Bureaucracy”, (Ed), Adam Kupper ve Jessica Kupper, *The Social Science Encyclopedia*, 2nd Edition, Routledge, London.

- Niskanen, William A. (2007), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton Press, Chicago.
- OECD (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD.
- Övgün, Barış (2010), *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010, s.100-101.
- Peters, Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, Fifth Edition, Routledge, London and New York.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis of New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third Edition, Oxford University Press.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Arı, Selçuk (2003), *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Smith, B.C. (2003), *Understanding Third World Politics*, 2nd Edition, Indiana University Press, USA.
- Solakoğlu, Gönül Budak ve Budak, Gülay (1995), “Bürokratik Yapılarda Etkinliği Azaltan Disfonksiyonel Bürokratik Davranışlar” *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildiriler Kitabı Cilt:2*, TODAİE Yayınları, Ankara, (95-103).
- T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı,
<http://www.igb.gov.tr/CalismaGoster.aspx?ID=1&DetailID=14>, (10.11.2014).
- Tortop, Nuri-İsbir, Eyüp G.-Aykaç, Burhan-Yayman, Hüseyin-Özer, M. Akif (2007), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayın, Ankara.
- Weber, Max (2004), *Sosyoloji Yazıları*, Çev: Taha Parla, İletişim Yayınları, 6. Baskı, İstanbul.
- Weber, Max (2011), *Bürokrasi ve Otorite*, Çev: H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol:2 No:2, June, (197-222).
- Wiseman, Martin (1993), “The Ecology of Strategic Management in Small Local Governments”, *Public Administration Quarterly*, Vol:17, No:2, Summer, (145-148).
- Yılmaz, Kutluhan (2003), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık, (67-86).
- 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”.