

## BÜROKRASİ KURAMLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK SORUNLAR

Murat AKÇAKAYA\*

Geliş Tarihi (Received): 13.12.2016 – Kabul Tarihi (Accepted): 16.12.2016

### ÖZ

Max Weber'in kuramsal temellerini attığı bürokrasi, çok farklı tanımları yapılan bir kavramdır. Bürokrasinin; "masaların ve büroların egemenliği", "memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi", "bürokratların yönetimi", "rasyonel örgüt", "verimsizlik ve kötü yönetim", "kamu yönetimi", "memurlar tarafından yönetim", "büyük yapılı örgütler ve modern toplum" gibi tanımları yapılmaktadır. Bürokrasi daha çok örgütlerin olumsuzluklarına ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (kötüleyici ve aşağılayıcı) bir kavram olarak tanımlanmakta; sorumluluktan kaçma, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemler bürokrasi konusunda örnek gösterilmektedir. Tanımlamak yerine bürokrasinin belirleyici özelliklerini ve temel unsurlarını belirterek ideal bir bürokrasi tipi ortaya çıkarmaya çalışan Weber'e göre bürokrasi; gayrişahsilik, yazınlık, kamu ve özel alanın ayrışması gibi belli özellikleri bulunan sıralı ve düzenli, yetki ve görevlerin önceden tanımlandığı, çağdaş, siyasal sistemlerin vazgeçemediği bir örgüt biçimidir. Weber'de bürokrasi, bir yönetim biçimi değil, yazılı kurallara göre işlerin profesyonel görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimidir. Buna göre bürokrasi; iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik bir yapı, planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren toplumun bir aşamasıdır. Weber, bürokrasiyi rasyonel bir örgüt biçimi olarak kabul etmiş ve teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstün olduğunu belirtmiştir. "Merkeziyetçilik", "örgütsel büyüme", "yönetimde gizlilik, dışa kapalılık", "yönetimde tutuculuk ve değişime ayak uyduramamak" gibi yapısal; "kuralcılık ve sorumluluktan kaçma", "yönetimde siyasallaşma", "aracılar yoluyla işlemleri yürütme" ve "yolsuzluk" gibi işlevsel problemleri bünyesinde barındıran Türk kamu bürokrasisi; bu özellikleriyle kaliteli, hızlı, rasyonel, etkili ve verimli hizmet sunmaktan uzak bir görüntü sergilemektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, bürokrasi kuramları, Türk kamu yönetiminde bürokratik sorunlar.

---

\* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [akcakaya76@hotmail.com](mailto:akcakaya76@hotmail.com).

## **BUREAUCRACY THEORIES AND BUREAUCRATIC PROBLEMS IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION**

### **ABSTRACT**

Bureaucracy, theoretically introduced by Max Weber, is a concept with a slew of definitions. Thus, it is defined as the "rule of tables and offices," "state office, bureau or agency where civil servants work," "rational organization," "inefficiency and mismanagement," "public administration," "rule by civil servants," and "large-scale organizations and modern society." Bureaucracy is usually employed as a pejorative concept used to describe negative aspects of organization and abuse of official authority, and unfavorable behaviors such as evasion of responsibility, reluctance to hand over authority, and excessive dependence on authority are given as examples of bureaucracy. For Weber, who sought to depict an ideal form of bureaucracy by specifying its determinant attributes and key elements instead of defining it, bureaucracy is a hierarchical, ordered, and contemporary form of organization, indispensable to political systems, where duties and powers are specified in advance, and which have certain features such as impersonality, reliance on written rules and division between the public and private spheres. For Weber, bureaucracy is not a form of government, but an organization where tasks are performed by professional officials in compliance with written rules. Accordingly, bureaucracy is a social stage which entails disciplined administration of large groups within the framework of division of labor, specialization, organization, hierarchical structure, and planning. Weber saw bureaucracy as a rational form of organization, technically superior to other forms of organization. Turkish public administration, marred with structural problems, namely "centralization," "organization growth," "secrecy and isolation in government," and "conservatism and failure to keep with changes in administration" and functional problems such as "formalism and evasion of responsibility," "politicization in administration," "execution through agents," and "corruption," and as such, it is hardly capable of providing quality, rapid, rational, effective and efficient services.

**Keywords:** Bureaucracy, theories of bureaucracy, bureaucratic problems in Turkish Public Administration.

## GİRİŞ

Bilindiği gibi yasama, yürütme ve yargı erkleri devletlerin temel organları olmakla birlikte bunların içerisinde ülkelerin gündemlerini en çok meşgul eden hiç şüphesiz ki yürütmedir.

Devletlerde yürütmeye ilişkin iş ve işlemler kamu örgütleri aracılığıyla yerine getirilmektedir. Kamu örgütlerinin üslendiği bu hassas sorumluluk çerçevesinde iyi işleyen sağlıklı bir sisteme sahip olması gerekliliği kaçınılmazdır. Hal böyleyken uygulamada birçok sorunu bünyesinde barındırdığı görülmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:17).

Teknolojik gelişmeler paralelinde günümüzde her alanda yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm süreci kamu örgütlerini de yakından etkilemiştir. Bu çerçevede yönetimde benimsenen şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramları ile kamu örgütleri tarafından yapılan her işlem kamu örgütlerinin müşterisi konumunda bulunan toplum tarafından daha çok sorgulanan bir duruma gelmiştir. Bu kapsamda yürütmedeki bir takım sorunlardan dolayı gerek sunulan hizmetlerin zamanında yerine getirilmemesi, gerekse usule aykırı yapılan iş ve işlemlere yönelik gelen tepkilerin etkisi her geçen gün daha da fazla hissedilmektedir. Özellikle kamu bürokrasisinde yozlaşma, hizmetlerin yavaş ve kalitesiz sunulması, vatandaşların devlet ve bürokrasiye ilişkin hoşnutsuzlukları, vatandaşın gözünde devletin olumsuz imajı, kaynakların etkili, verimli ve rasyonel kullanılmaması, devletin sebep olduğu israf ve kayıplar vb. konular ülkemiz gündeminde baş sıralarda yerini korumaktadır.

Bürokrasi, günlük hayatımızda çok farklı anlamlarda kullanılan bir sözcük olmakla birlikte özellikle sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan yeni devlet anlayışı kapsamında bürokrasiye toplum içerisinde farklı kesimlerce birbirinden farklı anlamlar yüklenmiştir.

Bu çalışmada önce bürokrasi kuramları ele alınacak, daha sonra ise Türk Kamu Bürokrasisinin sorunları üzerine somut açıklamalar yapılarak söz konusu sorunlar örgütsel ve işlevsel sorunlar olarak iki alanda incelenecektir.

## 1) BÜROKRASİ KAVRAMI VE KURAMLARI

### A) Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi terimi Fransız kaynaklı bir terimdir. Bugün bütün dillere geçen ve “aristokrasi, burjuvazi, teknokrasi” gibi bir sınıfı ve onun zihniyetini anlatan bir kavram olmuştur. Bu kavram ilk defa 1745’te Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır. Bürokrasi kelimesi “Büro” (daire, memurlar) ve “Krasi” (güç, iktidar) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Böylece bürokrasi “büroların iktidarı” anlamına gelmektedir (Kabaklı, 2002:9). Uygulamada bürokrasi binlerce yıl önce, eski Mısır, Çin ve Mezopotamya’da görülmektedir. Bununla birlikte uygulamada ki tarihi bu denli eski olan bürokrasi konusundaki kuramsal çalışmaların tarihi oldukça yenidir (Kaya, 1994:6).

Latince de masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş anlamına gelen “burra” ve Yunancada yönetim anlamına gelen “kratos” kelimelerinden türetilen bürokrasi kavramı kelime olarak masaların ve büroların egemenliği anlamına gelmekte olup burada kastedilen kamu çalışanlarının yönetimde artan egemenliğidir (Eryılmaz, 2008:214). Bunun yanında birçok farklı tanımla yapılan bürokrasi kavramı bir kaynaktan; “bir kurum içindeki bireylerin gerçekleştirdiği ilişkiler ağı, yetki düzenlemesi, yapısal oluşumlar ve diğer her türlü konuları içeren çok geniş kapsamlı bir varlık” (Çevik, 2007:102) olarak ifade edilmişken, bir diğer tanımda ise etkinliği olmayan, yapısal özelliği gereği antidemokratik değişime uyum sağlayamayan ve kendi hatalarını artıran bir yapıyı ifade ettiği belirtilmiştir (Demirci ve Önder, 2011:313). Bürokrasi, “Devletin işlerinin yürütülmesinde yazışmalara gereğinden çok önem verilmesi, kırtasiyecilik” olarak tanımlanmaktadır (Ataman, 2001:92).

“Bureau” terimi daha sonra, 18. yüzyılda “memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi” anlamında kullanılmaya başlanılmıştır. Bu durum memurların toplum üzerinde giderek artan etkisi ve egemenliği olarak değerlendirirken, bu egemenliğin göstergesi olarak da memurların hizmet yürüttükleri bir araç olarak yazı masası ya da mekanla (büro) nitelendirildikleri belirtilmektedir (Eryılmaz, 2010: 6). Bürokratik esaslara dayanan devlet yönetiminde, resmi görevler önceden tespit edilmiş bulunan kurallar ve mevzuat çerçevesinde bir bütün halinde, bürokratik idarenin temelini oluşturur. Teşkilatın her alanda faaliyetlerini yerine getirebilmesi için konulan sınırlar, önceden kesin ve açık bir biçimde saptanmıştır. Bürokrasi bu sınırlar içerisinde faaliyetini hiyerarşiye uygun olarak yerine getirir (Göküş, 2000:36).

En basit anlamda “Bürokratların Yönetimi” olarak tanımlanan bürokrasi başta yönetim ve siyaset bilimi olmak üzere birçok disiplinin inceleme konusudur (Fişek, 1979: 65). Bu yüzden bürokrasi kavramını tanımlarken birbirinden farklı tanımlamalar söz konusudur. Bu tanımlamalarda temel olarak iki yaklaşımdan

söz edilebilir: Birinci yaklaşım bürokrasiyi, bir örgütün yapısal özelliklerini dikkate alarak tanımlama eğiliminde iken ikinci yaklaşım ise bürokrasiyi, örgütün davranışsal özelliklerini esas alarak incelemektedir (Eryılmaz, 2010: 7).

Bu yaklaşımlar neticesinde bürokrasi beş grupta tanımlanmaktadır. Bunlar:

- 1- Rasyonel örgüt
- 2- Verimsizlik ve kötü yönetim
- 3- Kamu yönetimi
- 4- Memurlar tarafından yönetim

5- Büyük yapıli örgütler ve modern toplumdur (Eryılmaz, 2010: 7-21). Bürokrasiyi tanımlamak üzere yapılmış olan bu sınıflandırmada bürokrasinin hem olumsuz yanına hem de Weber'den hareketle uzmanlaşmış örgüt yapısına dikkat çekilmiştir.

Bürokrasi kavramına tarafsız bir tanım getirmek isteyen Abadan'a göre ise bürokrasi; kamu veya özel sektörde büyük ve geniş teşkilat ve idare anlamına gelen bir kavram olarak kullanılmaktadır (Abadan, 1959: 7). Abadan bunun yanında bürokrasinin "Kamu Yönetimi ve Kamu Görevlileri", "Kırtasiyecilik" ve "Bürokratik Yönetim Biçimi" olmak üzere üç farklı anlamda da kullanıldığını da belirtmektedir (Abadan, 1959: 9-11).

Genelde bürokrasinin en çok kullanılan tanımlarına baktığımızda:

Birinci anlamda bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarına ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (kötüleyici ve aşağılayıcı) bir kavram olarak tanımlanırken sorumluluktan kaçma, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağıllık gibi olumsuz davranış ve işlemler bürokrasi konusunda örnek gösterilmektedir (Eryılmaz, 2011: 230-231). Bu olumsuz davranışlar "Bürokrasi Hastalığı" olarak nitelendirilmekte, bu olumsuzlukların memurlardan değil daha çok bürokratik yapıdan kaynaklandığı belirtilmektedir.

Bürokrasi kavramının ikinci anlamı, Weber'den hareketle "örgüt biçimi" olarak tanımlanmaktadır. Buna göre bürokrasi; iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik bir yapı, planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren toplumun bir aşamasıdır. Weber, bürokrasiyi geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi süreci olarak tanımlamaktadır (Aykaç, 1997: 38). Weber, bürokrasiyi rasyonel bir örgüt biçimi olarak kabul etmiş ve teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstün olduğunu belirtmiştir. Bürokraside beşeri faktörler dikkate alınmazken beşeri etkiler ya da başka bir ifade ile subjektif unsurlar Weber'e göre bürokraside yer almaz. Aynı zamanda bürokrasi,

yalnız kamu kesimine özgü bir örgütlenme biçimi değil; özel kesim içinde geçerli bir örgütlenme biçimidir.

Bürokrasinin üçüncü anlamı, bazı yazarlar tarafından “memurlar eliyle yönetim” olarak da adlandırılan, atama yoluyla işbaşına gelen memurlar tarafından oluşturulan yönetim biçimi olmasıdır. Bu tanımlamayı diğer tanımlamalardan ayıran unsur; “atama” yoluyla işbaşına gelmektir. Memurlar özelinde yapılan bu tanımlamada bürokrasi, iktidar ilişkilerinden doğmaktadır. Bu anlamda bürokrasi tanımının iki unsur içerdiği belirtilmektedir. Bu unsurlar:

1- Hakim otoritenin siyasilere elinde değil de memurların elinde olması,

2- Memurların seçim yerine atama ile göreve gelmesidir (Eryılmaz, 2002: 14-15).

Bürokrasinin dördüncü anlamında, bürokrasi daha geniş bir tanımlama ile özel sektör dışındaki kamu yönetimi alanının tamamını ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu yaklaşımda özel kesim için bürokrasi kavramı kullanılmamakta olup bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri – işleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütününe verilen addır (Eryılmaz, 2011: 232). Örneğin Türk bürokrasisinde sorunlar var dendiğinde, genel olarak Türk kamu yönetiminde sorunlar var, demek istemektedir (Çevik, 2004: 62). Bürokrasinin, bütün örgütlerin benimsemek zorunda oldukları bir yönetim biçimi olmasına karşılık bazı bilim adamları, bürokratik yapının kamu kuruluşlarında daha yoğun bir şekilde bulunması nedeniyle konuyu sadece kamu kuruluşları açısından ele alıp değerlendirmektedirler (Aykaç, 1997: 40).

Bürokrasinin beşinci anlamı ise, bürokrasiyi yalnız devlet – kamu kesimi ile sınırlandırmayıp toplumun her alanına yaymıştır. Bu yaklaşımda bürokrasi, büyük yapıli örgütlerle ilişkili bir kavram olarak tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu biraz da modern toplumun ortaya çıkardığı bir bürokrasi yaklaşımıdır (Eryılmaz, 2010: 18).

Görüldüğü gibi bürokrasinin ortak bir tanımını yapmak mümkün değildir. Yer verilen tanımların birçoğu, birbirlerine bir şekilde bağlı olmalarına rağmen, bürokrasinin farklı bir yönüne vurgu yapmaktadır. Fakat hiyerarşi, örgüt, uzmanlaşma, standartlaşma, teşkilat, verimsizlik gibi terimler tanımlarda vazgeçilemeyen hususlardır. Bürokrasi kavramından sonra tarihsel süreç içerisinde bürokrasi konusuna ilişkin ortaya konulan kuramları değerlendirecektir.

## **B) Bürokrasi Kuramları**

Ussal bir yönetim biçimi olarak bürokrasinin köklerini Çin ve Roma İmparatorluğuna, modern bürokrasinin köklerini ise 18.yüzyıl Prusya ve 19.yüzyıl Napolyon dönemi Fransa'sına dayandırabiliriz (Abadan, 1959: 20). Bu süreci eski çağlara kadar götüren yazarlar olmakla birlikte bürokrasinin sanayileşmenin bir sonucu olarak ortaya çıktığı genellikle kabul edilmektedir.

Bu dönüşüm, yalnız tarihin akışı içerisinde bir dönüşüm ya da salt makine bürokrasisinin farklılaşmış, değişime uğramış hali olarak değerlendirilmemektedir. Profesyonel örgütlenme biçiminin de kökleri en az makine bürokrasisi kadar eskilere uzanmaktadır (Karasu, 2001: 135). Bu kuramsal gruplandırmanın son aşaması ise “adhokrasi” olarak adlandırılmaktadır. “Kullan, at” örgütler olarak da adlandırılan adhokrasi, özel görevlere yönelik; görevleri bittiğinde satılabilen, yok edilebilen yarı bağımlı, geçici nitelikteki bir örgütlenme yapısıdır (Toffler, 1996: 119).

Bürokrasiye ilişkin kuramsal yaklaşımların diğer bir gruplandırılmasında ise bürokrasinin rol boyutu, grup boyutu ve örgüt boyutuna dikkat çekilmektedir (Aykaç, 1997: 64). Rol boyutu, bürokrasinin içerisinde yer alan kişiler ya da diğer bir ifade ile bürokratlar özelinde yapılan bir incelemedir. Bu kişilerin özellikleri, eğilimleri, tavırları incelenip bürokrasi anlamlandırılmaya çalışılmaktadır. Bürokrasinin, grup boyutu açısından incelenmesinde, örgütsel ilişkilerin grup ilişkileri olduğu varsayımından hareket edilerek grup ilişkilerinin sosyal ve siyasal süreçler açısından çözümlenmesiyle bir sonuca ulaşılmaya çalışılmaktadır. Bu yaklaşım, rol boyut ile aynı olup temel düşünce üretimin arttırılması için, gruplar arası çatışmaların önlenmesi ve uyumlu bir iş ortamının yaratılmasıdır (Aykaç, 1997: 64-65).

Bürokrasinin örgüt boyutu açısından incelenmesinde ise tüme varım yönteminin kullanıldığını görmekteyiz. Şöyle ki bu yaklaşımda, öncelikle bürokrasi, küçük parçalar olarak düşünülüp, küçük parçaların incelenmesinden örgütün bütünü değerlendirilmektedir. Burada diğer iki yaklaşımın tersine örgütün yapısına ilişkin özellikleri (merkeziyetçilik ya da adem-i merkeziyetçilik, üst yönetim yapısı, esneklik vb. özellikler) incelenmektedir.

Bürokrasi ile ilgili ortaya konulan belli başlı yaklaşımlara değinilecek olursa; Hegel, yapmış olduğu ideal devlet ve ideal bürokrasi tanımlaması ışığında bürokrasiyi toplumun menfaatlerinin devlet tarafından genel olarak temsil edilmesinde bir aracı olarak görmekte, Marx, Hegel'in tanımının aksine bürokrasiyi egemen sınıfın çıkarlarını koruma aracı olarak tanımlamakta (Gökçe ve Şahin, 2002:5), Warren G. Bennis Sanayi Devrimi sonrası yararlı olan bürokrasinin çağımızın gerekliliklerine ayak uyduramaması sebebiyle işlevini yitirmiş bir kavram olarak ortaya koymaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002:10).

Bürokrasi kavramını sistematik olarak ilk inceleyen Weber ise bürokrasiyi vatandaşa sunulan hizmetlerde işlerin yokuşa sürülmesi ve örgütlerdeki hantal işleyiş olarak açıklayan tanımların aksine organizasyon yapısı olarak açıklamıştır (Gökçe ve Şahin, 2002:5). Nitekim modern kamu yönetimi literatürü çağdaş bürokrasilerde hareket noktası olarak Weber'in modelini kabul etmektedir. Bu modelde bürokrasi ideal tip olarak ortaya konulmuş ve sahip olması gereken özellikler belirtilmiştir (Eryılmaz, 2008:217).

Bürokrasi kavramına yukarıda ifade edildiği gibi farklı kuramsal yaklaşımlar getirilmektedir. Fakat bürokrasi kuramını sistematik biçimde ilk inceleyen kişi Alman ekonomist ve sosyolog Max Weber'dir. Weberle birlikte kuramsal yaklaşımlar sistematik ve düzenli bir şekilde değerlendirilmiştir. Dolayısıyla kuramsal inceleme Weber'in görüşleriyle başlayacak, diğer yaklaşımlar onun temel ilkeleri etrafında değerlendirilecektir.

### 1- Weberyen Bürokrasi Kuramı

Sosyoloji alanının haklı bir üne sahip olan düşünürü Max Weber, özellikle 1950'lerden sonra Mardin'in deyiimiyle bilim dünyasının Amerika'yı keşfetmesiyle siyaset bilimi, sosyoloji, karşılaştırmalı dinler tarihi gibi alanlarda popüler hale gelmiştir (Mardin, 1990: 100-105). Bugün bürokrasi kavramı denildiğinde akla gelen ilk isim Weber olmaktadır. Weber'in bürokrasi analizleri ve ortaya koyduğu bürokrasi modeli yalnız yönetim bilimi ya da siyaset bilimi ile sınırlı kalmayıp başta işletme yönetimi olmak üzere diğer bilim dallarını da etkilemiştir.

Weber, bürokrasiyi örgüt boyutu açısından ele alarak örgütlerin yapısı ve işlemleri üzerinde yaptığı incelemeler sonucu geliştirdiği bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır (Eryılmaz, 2010: 44). Çağdaş devlet her yerde bürokratikleşmektedir, diyen Weber, feodal yapılı toplumların siyasal örgütlenmelerinde bürokrasinin var olduğunu, vergi toplamak, adalet dağıtmak gibi bürokratik fonksiyonların sadakat bağı ve yüz yüze ilişki esasları üzerinde aristokratik bir grup tarafından yürütüldüğünü belirterek modern bürokrasinin doğuşunu kapitalizmle başlatmaktadır (Şaylan, 1974: 23).

Weber, tam olarak bürokrasiyi tanımlamamıştır. Tanımlamak yerine bürokrasinin belirleyici özelliklerini ve temel unsurlarını belirterek ideal bir bürokrasi tipi ortaya çıkarmaya çalışmıştır. Özellikle, *egemenlik- otorite, ideal tip* gibi kavramlar Weber'in en çok kullandığı kavramlardır. Burada dikkat edilmesi gereken ilk nokta, *ideal tip* kavramıdır.

Weber'in ideal tip kavramı, olması istenen ya da bir üst aşama şeklinde değil; özel bir anlam yüklenerek örneği bulunmayan "saf" anlamında kullanılmıştır.



Weber, ideal tip kavramını “Bilim Kuramı Üzerine Denemeler” başlıklı eserinde şöyle açıklamaktadır: “İdeal tip, türdeş bir düşünce tablosu oluşturmak için, bir ya da birçok görüşü tek yanlı olarak vurgulamak ve bazen çok, bazen az bulunan kimi zaman da hiç bulunmayan, tek yanlı olarak seçilmiş; daha önceki görüşlere göre düzenlenen münferit, dağınık ve kesikli birçok olguyu birbirine bağlamak suretiyle elde edilir” (Gülmez, 1975: 51). İdeal tip aslında gerçeğin kendisi olmakla birlikte bir ütopyadır. Böyle bir örgüt hiçbir zaman var olmamıştır.

Weber, ideal tip bürokrasi yaklaşımı nedeniyle bazı kesimlerce eleştirilmiştir. Fakat Weber, hiçbir zaman ideal tip bürokrasinin varlığını savunmamış, aksine ideal tip bürokrasi modelini, mevcut yapıların incelenmesinde bir ölçüt olarak kullanmıştır. Weber özellikle büyük çaplı örgütleri incelerken bu modeli kullanmış ve bu örgütlerin bürokratikleşme derecelerini ideal tip bürokrasi modeli ile karşılaştırarak ortaya çıkarmıştır.

Weber’in ideal tip bürokrasi modelinin özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (Weber, 1986: 190-195):

- 1- Yasalarla düzenlenmiş bir yetki alanı söz konusudur,
- 2- Görev ve yetkiler, bir hiyerarşi – bir makam sistemi oluşturacak şekilde düzenlenmiştir,
- 3- Bürokrasi yazılı belgelere dayanmaktadır,
- 4- Uzmanlaşma,
- 5- Gayrişahsi ilişkiler geçerlidir,
- 6- Kariyer yapısı neticesinde özel eğitim görmüş kişiler bürokrasiye alınır,
- 7- Bürokratik kaide ve kurallar,
- 8- Kamu alanı ile özel alanın ayrılmasıdır.

Bu sistemin en üstünde, yetkisi en geniş olan tek kişi bulunmaktadır. Bu yapı ters orantılı bir şekilde aşağıya doğru yetki azalır kişi sayısı artarak devam etmektedir. En alttaki alan, kişi sayısının en çok, fakat yetkinin yok denecek kadar az olduğu alandır. Bu birbirine bağlı yapı içerisinde ilerleyen zamanlarda yükselme (kariyer) ve uzmanlaşma gerçekleşmektedir.

Sonuç itibariyle Weber’e göre bürokrasi, gayrişahsilik, yazıllık, kamu ve özel alanın ayrışması gibi belli özellikleri bulunan sıralı ve düzenli, yetki ve görevlerin önceden tanımlandığı; çağdaş, siyasal sistemlerin vazgeçemediği bir örgüt biçimidir. Weber’de bürokrasi, bir yönetim biçimi değil; yazılı kurallara göre işlerin profesyonel görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimidir (Eryılmaz, 2010: 48).

Weber, bürokrasinin, toplumun genelindeki iktidar yapısı ile ilişkisini otorite kavramı üzerinden kurmaktadır. Bu hususta Weber, öncelikle otorite ile güç kavramını birbirinden ayırmaktadır. Eğer bir kişi, sosyal bir ilişkide, kendi iradesini, başkasının direnmesine rağmen, yerine getirebiliyorsa burada bir güç, söz konusudur. Bu kişi de güce sahip demektir. Otorite ise gücün özel bir durumudur. Bir emir, başkasına itaat görevi yüklüyorsa, bu otoritedir. Otorite “meşruluk” esasına dayanmakta olup meşruluğunda bir “inanç” temeli bulunmaktadır. Bu inanç da, verilen emirlerin doğru olduğunu ve ona itaat edilmesi gerektiğini ifade eder (Albrow, 1970: 39-40).

Otoriteyi bir inanç çerçevesinde itaat etme şeklinde tanımlayan Weber, benzer bir şekilde egemenliği de bir kişinin iradesinin başkalarının davranışlarına uygulanabilirliği olarak tanımlamaktadır. Egemen durumundaki kişinin, başkalarına hükmetmeyi hak; diğerlerine de bunu benimsetmeyi ödev saymalarıyla nitelenen egemenlik ilişkisinin üç hali söz konusudur (Weber, 1995: 314-317): 1) Geleneksel Otorite, 2) Karizmatik Otorite, 3) Yasal – Ussal Otorite.

#### **a) Geleneksel Otorite**

Weber’e göre geleneksel otorite, geçmişte sürekli olarak var olan, gücünü ve meşruluğunu geleneklerden, örf ve adetlerden alan egemenlik türüdür. Çok eski zamanlardan kalma geleneklerin kutsallığına dair inanç, geleneksel egemenliğin kaynağını oluşturmaktadır (Fişek, 1979: 72).

Geleneksel otoritede bir “efendi” vardır. Bu efendinin gücü, geçmişten gelmektedir. Efendinin söyledikleri tartışılmaz bir şekilde kabul edilmektedir. Efendilerin buyrukları kişisel, keyfi, subjektif niteliktedir. Fişek’e göre geleneksel otorite (ki Fişek’in kullandığı kavram, geleneksel egemenlik’tir.) tarihte feodal toplumun serf – senyor ilişkisi, ataerkil ailenin baba – oğul ilişkisi şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Fişek, 1979: 73).

#### **b) Karizmatik Otorite**

Weber, karizma kavramını, insanüstü, doğaüstü, kahramanlık anlamlarında kullanmaktadır. Bu anlamda karizmatik otorite, kişinin olağanüstü güçlere sahip olması inancından gelmektedir. Burada otorite sahibi kişinin arkasında, tam inanca sahip, ateşli taraftarlar bulunmaktadır (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:155).

Bunalım dönemlerinin doğal önderleri, bedence ve ruhça özel yeteneklere sahiptirler; normalde bu yeteneklerin, herkese nasip olmayan olağanüstü yetenekler olduğuna inanılmıştır (Aykaç, 1997: 69). Karizmatik otoritede rasyonel – bilimsel kuralların yeri yoktur. Önemli olan, efsane düzeyinde

inanıştır. Bu olağanüstülük, otorite sahibinin kendi tarafından uydurulabileceği gibi ona yakıştırılıyor da olabilir.

### c) Yasal - Ussal Otorite

Yasal otorite, ussal olarak konulmuş yasalara uygun olarak seçilmiş kişilerin ve yasaların meşruluğuna dayanarak kurulan bir egemenlik çeşididir. Bu egemenlik çeşidinde kişiler, verilen emirlere yasal olduğu için uyarlar ve yasaların da ussal kabul edilmesi sonucu verilen emirler yasal ve ussal bir özellik taşır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 59).

Burada inanç, yasaların vermiş olduğu yetkiye inançtır. Kişi ya da geleneklerden ziyade, meşru zeminde kabul edilen yasalara olan inanç söz konusudur. Başka bir ifadeyle bu otorite tipinde halk, kanunlara, onların karizmatik ya da geleneksel liderler tarafından yapıldığından değil; yöneten ve yönetilenler tarafından uygun ve doğru olarak kabul edilen bir prosedüre göre yapıldığına inandığı için uyar (Eryılmaz, 2010: 54). Doğru olarak kabul edilen bu prosedür bozulmadığı sürece yasal otoritenin meşruluğuna olan inanç, korunmaktadır. Weber, bu duruma rasyonellik ilkesini de eklemiştir.

Bunun sonucunda emretme gücünü kullananlar rasyonel ve yasal kurallara uygun davrandıkları sürece meşru olmaktadır. Yasal otoriteye uygun olan yönetsel yapıyı Weber, “bürokrasi” olarak nitelendirmiştir (Arslan, 2005: 248).

Ussal –yasal otorite (a) yönetimde devamlılık sağlar, (b) yönetsel pozisyonları işgal edenler, yeteneklerine göre ve ussal olarak seçilir, (c) Üstlere yetkilerini kullanmaları için yasal olanak ve araçlar sağlanmıştır, (d) Yetkinin mahiyet ve sınırları açık ve seçik olarak belirlenmiştir. Ussal –yasal otoritenin bürokratik örgütler için en uygun otorite tipini teşkil etmesi nedeniyle, ussal –yasal otoriteye bürokratik otorite adı da verilmektedir. Zira Max Weber’in bürokrasi hakkındaki görüşleri, yasal otorite tipi ile ilgili incelemelerinin ağırlık merkezini teşkil eder (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:157).

## 2- Marksist Bürokrasi Kuramı

Weber’ de olduğu gibi Marx’da kapitalizm ile bürokrasi arasında sıkı işbirliğinin olduğu kabul etmektedir. Fakat aynı kabule rağmen Marx, Weber’den farklı sonuçlara ulaşmaktadır. Weber, bürokrasiyi sürekli ve rasyonel bir yönetim biçimi olarak kabul ederken Marx, sınıf savaşının bitmesi ile bürokrasinin ortadan kaybolacağını savunmaktadır.

Marx, bürokrasiye ilişkin görüşlerini Hegel’ e getirdiği eleştirilerinden hareketle ortaya çıkarabilmekteyiz. Hegel, bürokrasiyi devlet ile sivil toplum arasında bağlantı kuran bir işleve sahip organ olarak görmektedir. Hegel’e göre sivil

toplum özel çıkarı kamu kesimi ise genel çıkarı gözetmektedir. Bürokrasi-kamu yönetimi ise bu iki çıkar arasında bağlantı kurarak bunları uzlaştırmaktadır. Marx ise bu analizi şekil olarak benimsemekle birlikte içerik olarak eleştirmektedir.

Marx'a göre devlet toplumun genel çıkarını değil küçük bir azınlığın özel çıkarını temsil etmektedir. Dolayısıyla devlet bir nevi egemenlerin çıkarını koruyan mekanizma halini almıştır. Marx buradan hareketle bürokrasiyi ve bürokratları sınıf ilişkileri kapsamında saptamaya çalışır. Fakat Marx, üretim araçlarına sahip olmadıkları için bürokratları bir sınıf olarak kabul etmez (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:149).

Marx, bürokrasinin kapitalist bir toplumda gerçek görevinin, sınıf ayrımını ve egemenliğini güçlendiren ve devam ettiren bir düzeni bütün topluma empoze etmekten ibaret olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bürokrasinin önemli bir diğer görevi ise kendini genel çıkarların savunucusu ve onun hizmetkârı gibi göstererek, sömürenle sömürülen arasında bir sınıfın egemenliğine dayalı düzenin gerçek yönünü gizlemektir (Eryılmaz, 2010:24).

### 3- Hegelci Bürokrasi Kuramı

Hegel, ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmış, ancak çözümlerinde Prusya deneyiminden yakından etkilenmiştir. Hegel'e göre devletin temel işlevi, toplum üyelerinin ortak çıkarını savunmaktır. Hegel'in bürokrasi kuramı anlamını, kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Marx'a göre bu mücadele anlamsızdır. Çünkü devlet genel menfaati temsil etmez egemen sınıfın özel çıkarlarını temsil eder. Hegel'in bürokratları, eğitim yoluyla genel çıkarın savunucusu olma işlevine toplumsallaşırlar. Hegel'in devlet kavramında bürokrasi, evrensel irade ve sezgi sahibi evrensel bir sınıftır. Bu, onun özel teşkilatlanma şekli yani hiyerarşi üzerine kurulu ilişkiler sisteminden, uzmanlaşma ve işbirliğinden kaynaklanmaktadır. Bu tür ilişkiler sayesinde Hegel'e göre, bürokrasi toplumun menfaat ve özel isteklerinin üzerine çıkan bir konumdadır. Bürokrasi, üyelerini, görevlerini uygun şekilde yerine getirmek üzere eğitmiştir. Hegel'e göre genel yarar sadece devlet vasıtasıyla sağlanabilir ve korunabilir. bürokrasi toplumun özel menfaatlerini devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracı olarak sivil toplum ile devlet arasında bir köprü görevi görmektedir. Hegel, bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemiştir. Bürokrasinin bu sınırlı işlevini aşarak topluma kendi değerlerini dayatmaya çalışmasını ya da bürokratik despotizmi hiçbir zaman onaylamamıştır (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:148-149).

#### 4- Seçkinci (Elitist) Bürokrasi Kuramları

##### a) Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Alman sosyolog Robert Michels bürokratikleşmeyi, modern toplumların oligarşik eğilimlerine bağlamaya çalışan ilk kuramcılardandır. Almanya'daki sosyalist partilerle işçi sendikaları üzerinde yaptığı araştırmalara dayanarak 1911 yılında Oligarşinin Tunç Kanunu adlı teorisini geliştirmiştir. Michels, bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltmiş ve bu yönüyle, bir bakıma, çözümlenmelerini Weber'in bıraktığı yerden başlatmıştır. Michels'e göre, büyük çapta örgütler, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken, diğer yandan örgüt içi demokrasiye doğaları gereği son vermektedirler. Bütün büyük örgütlerin içsel demokrasi ihtimalini ortadan kaldıracak bir bürokratik yapı geliştirme eğilimindedirler. Michels çağdaş toplumlarda demokratikleşmeyi engelleyen unsurlardan biri olarak, giderek artan bürokrasiyi görmekte ve demokratik örgütlerin giderek oligarşik bir eğilime girmelerini “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak nitelendirmektedir (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:160-161).

##### b) Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”

Sosyalist düşünceden etkilenen, hatta kendisini Marksist sayan, ama son tahlilde onu yadsıyarak seçkinci akım içinde yer alan yazarlardan biri de Bruno Rizzi'dir. Bruno Rizzi “Dünya'nın Bürokratikleşmesi” (Bureaucratization of the World) adlı eseriyle Marksizmin üretim araçlarının mülkiyetine sahip olmamaları sebebiyle yöneticileri ayrı bir sınıf olarak görmemelerine itiraz eder. Stalin döneminin komünist partisi örgütünü örnek alan Rizzi, parti bürokrasisinin tüm üretim araçlarını ve dolayısıyla siyasal gücü tekeline aldığını, böylece bir “yeni sınıf” olarak belirdiğini öne sürmektedir. Her Marksist gibi o da bu hâkimiyetin üretim araçlarının elde edilmesine dayalı olduğunu savunur. Kapitalist sistemle bu istem arasındaki tek fark tasarrufun bireysel değil kolektif oluşudur. İşin doğrusu Sovyetler birliğinde üretim araçları sosyalleştirilmeyip, sadece devletleştirilmektedir. Onlar kamuya değil devlete dolayısıyla da devlete hâkim olan bürokrasiye aittir. Son analizde emeğin artı değerini kolektif bir şekilde çalan ve proletaryayı sömürenler bürokrasinin bir parçasıdır. Rizzi'nin bürokratik kolektivizm diye adlandırdığı bu yeni rejimin temel unsurları Rizzi'ye göre sadece Sovyetler Birliği'yle sınırlı değil, faşist ülkelerde hatta kapitalist demokrasinin yeni düzeninde de aşikârdır. Ancak dünyanın bu bürokratikleşmesinin mutlu bir sonu vardır. Rizzi devletin hâkim sınıfın aracı değil de hâkim gücün kendisi olan bürokratik tip sömürünün proletaryanın yeni bir devrimiyle gerçek sınıfsız bir topluma ulaşmak için en son sömürü türü olduğuna inanır. Böylece son analizde, Marksist plan tamamen ortadan kaldırılmamakta, basitçe toplumun komünizm ve sosyalizmin gelişinden önce

geçmesi gereken, ek bir tarihi aşama (bürokratik kolektivizm) ile zenginleştirilmektedir (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:162).

**c) Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi**

İtalyan düşünürü Mosca, bütün düzenli toplumlarda “Hükümet” denilen bir otoritenin var olduğunu belirterek, toplumu “Yönetici sınıf” ve “Yönetilen sınıf” olarak ikiye ayırmaktadır (Eryılmaz, 2002:16-17). Mosca, yönetici sınıfı iktidarın nimetlerinden yararlanan, güç tekelini elinde tutan bütün siyasi fonksiyonları icra eden ve sayıca daima az olan grup olarak nitelendirilmektedir. Yönetilen sınıf ise, az ya da çok keyfi muameleye muhatap olan ve zor kullanılmak suretiyle birinciler tarafından yönetilen ve sayıca çok olan gruptur. Mosca'ya göre, kesin ve katı bir siyasi eşitlik, çoğunluğun yönetimi, özgür seçimler gerçekleştirilmesi çok zor, hatta bir mit olmasına rağmen bütün bunlar, açık yönetici sınıfın temel gereklilikleridir. Yönetici sınıfın yavaş da olsa, sürekli bir değişim içinde olması sosyal güçlerin değişimine büyük katkı sağlar (Kapani, 1997:112-114).

**d) Vilfredo Pareto “Siyasal (Yönetici) Elit”**

Seçkin kavramını sosyoloji literatürüne Vilfredo Pareto kazandırmıştır. Mosca'dan etkilenen ve onun “yönetici sınıf” kavramını genişleterek sosyolojik temele oturtan Vilfredo Pareto “Akıl ve Topum” (The Mind and Society) adlı eserinde görüşlerini “elit” kavramı çerçevesinde açıklamıştır. Yaptığı tanımlamalarla Pareto üç toplumsal kategori belirler: Yönetici seçkinler, yönetici olmayan seçkinler ve seçkinler dışındaki bütün halk. Yönetici elit, toplumun yönetiminde doğrudan doğruya veya dolaylı olarak önemli bir rol oynayan, siyasal iktidar üzerinde etki sahibi olan kişilerden meydana gelir. Asıl üzerinde durulması gereken grup budur. Yönetici seçkinler, toplumsal hareketlilik sayesinde yeni üyelerin katılımına sürekli açık ve bireysel yeteneği yetersiz olan herkesin aşağı katmanlara düşmesine eğilimlidir. Eğer bu süreçte bir tıkanma yaşanırsa, yönetici seçkinler arasında yorulmuş, yıpranmış ögeler artacak; alt katlarda yetenekli insanlar birikecektir. O zaman seçkinlerin bir devrimle topluca değişmesi ve düzenin yeniden kurulması gündeme gelecektir (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:163-164).

## 5- Liberal Bürokrasi Kuramı

Liberaller devletin büyümesi sonucunda ortaya çıkan fonksiyonları üstlenen bürokratik bir sistemin, özgürlüklere karşı engel teşkil edeceği ve zamanla insan hayatında bireyleri ilgilendiren alanlara da el atacağı görüşündedir (Eryılmaz, 2002:100). Liberal söylemin ekonomi pratiği, dışarıdan (devletçe) kapitalist ekonomik işleyişe yapılacak müdahalelerle işleyişin bozulmamasına, aksine devletin kapitalist ekonominin sorunsuz işlenmesini sağlayacak önlemleri almasına dayanmaktadır. Devletin ekonomik alana “gerekmedikçe” müdahil olmaması ilkesi bir yandan kişisel girişim serbestliği ile rekabet ortamının sağlanması gibi kapitalist üretim süreci açısından diğer yandan da düşünce ve inanç özgürlüğünün korunması bağlamında klasik liberalizm anlayışı açısından savunulmaktadır. Yetki ve sorumluluk alanını genişleten ve piyasaya, üretim ve bölüşüm sürecine müdahil olan devlet fikri, liberal anlayışın genel ilkelerine aykırıdır. Liberaller bürokrasinin kendilerine tanınan düzenleme alanı dışına çıkmasına müsaade etmeyen, hukuk devletinin gereklerine uygun işleyen bir bürokrasi söylemi geliştirmişlerdir (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015:164-165).

## 2) TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK SORUNLAR

Türk kamu yönetiminde bürokrasi, Osmanlı yönetim geleneği üzerine şekillenen bir sistemdir. Kendine özgü birtakım özellikleri ve sorunları olan Türk bürokrasisini, literatürde yer alan bürokrasi modelleri ile tam olarak açıklamak mümkün değildir. Örneğin, bürokrasi modelleri içerisinde geniş olarak ele aldığımız Weber’ in Bürokrasi Modeli, Türk bürokrasisini açıklamak bakımından yetersiz kalmaktadır.

Weber’ in hukuksal – rasyonel bürokrasi modeli, kapitalist gelişmeyi kurumlaştıran Batılı toplumlara ilişkin bir açıklama sunmaktadır. Bu, esas olarak, toplumsal gelişmeyi yeni ortaya çıkan burjuva sınıfının biçimlendirdiği ve bürokrasinin kapitalistleşme sürecini hızlandıracak rasyonel - verimli bir aygıtı dönüştüğü Batı dünyasına ait bir modeldir (Heper, 1974: 163). Fakat Türkiye’nin yaşadığı modernleşme deneyimi, bürokratik bir karakter taşımaktadır. Türkiye’deki sınıfsal gelişmenin Batı’dakinden farklı oluşu, modernleşmeyi yürütecek bir burjuva sınıfının ortaya çıkmayışi, bürokrasiyi hâkim sınıf konumuna yükseltmiştir (Özer, 2006: 47).

Türk bürokrasisi, diğer ülke bürokrasilerinden farklı olarak oluşmaya başladığı andan itibaren egemenliği paylaşan bir güç olarak kendini konumlandırmıştır. Bu durum ise zamanla bürokrasiye önemli yönetim tecrübeleri kazandırmasına karşın bürokrasinin birtakım sorunlarla boğuşmasına da yol açmıştır. Türk

bürokrasisinin kendine has birtakım özelliklerinin yanında kendine özgü sorunları da bulunmaktadır.

Bürokrasinin örgütün işbölümü, hiyerarşik düzen, yasal yetki alanı gibi özellikleri içeren “yapısal” yönü ile örgütte işlerin yürütülmesine ilişkin usul ve kuralları içeren “işlevsel” yönü olmak üzere iki yönü bulunmaktadır (Eryılmaz, 2008:217).

### **A) Bürokrasinin Yapısal Sorunları**

Kamu örgütlerinin yapısal sorunlarını “merkeziyetçilik”, “örgütsel büyüme”, “yönetimde gizlilik, dışa kapalılık ve şeffaflık” ve “yönetimde tutuculuk ve değişime ayak uyduramamak” başlıkları altında inceleyebiliriz.

#### **1- Merkeziyetçilik**

Yönetimde merkeziyetçiliğin Tanzimat'tan bu yana, Türk kamu bürokrasisinde temel sorunların başında geldiği kabul edilmektedir. Merkeziyetçilik iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlere karar alma ve uygulama noktasında çoğu zaman yetki vermemesi veya kısıtlı yetki vermesi olarak nitelendirilebileceğimiz coğrafi merkeziyetçilik ve ikincisi de bir örgütte karar alma ve uygulama yetkilerinin en üstte toplandığı örgütsel merkeziyetçiliktir (Özer, 2000:95). Kamu örgütleri açısından bu iki durumda sorun oluşturmaktadır.

Yasalarda yetki devri ve yetki genişliği ve yerinden yönetim gibi ilkeler kabul edilmesine rağmen merkezi yönetimler tarafından tüm kararları alma konusunda bir tekelcilik anlayışı bulunmaktadırlar. Bunun neticesinde yoğun evrak trafiği, karmaşa, anarşi, yetkisizlik ve belirsizlik gibi hususlar karşımıza çıkmakla birlikte bu husus merkezdeki karar alma konumunda bulunan kişilerin de elini kolunu bağlamakta ve bazı durumlarda işleri neredeyse durma noktasına getirmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002:11).

Taşra yönetimleri yetki konusunda kısıtlı olduklarından dolayı karşılaştıkları sorunların çözümü adına inisiyatif almaktan kaçınarak bu gibi durumlarda konuyu doğrudan merkez teşkilatına havale etmekte bu sayede çoğunlukla halkla merkezi yönetim arasındaki sekreteryaya görevini yerine getiren aracı kuruluşlar olarak çalışmaktadır. Bu durumda yönetimde verimsizliği ve kırtasiyeciliği tetikleyerek işlerin uzamasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2008:248).

Yürütülen hizmetlerde gecikmenin yanı sıra kamusal kaynakların bir merkezden planlanması ve tahsis edilmesi konusunda maliyet hesaplarının gerçekçi bir biçimde tespit edilmesini imkansız hale getirmektedir. Bu sebeple kamuda tam anlamıyla bir maliyet- fayda, maliyet-etkinlik analizi yapılamamakta olup



yapılan çalışmalar sadece prosedürlerin yerine getirilmesi amacına hizmet etmektedir (Gökçe ve Şahin,2002:11).

Merkeziyetçilik anlamında en önemli hususlardan birisini de uygulanmakta olan vesayet denetimi oluşturmaktadır. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere uygulanan vesayet denetimleri çoğu zaman amacını aşarak hukuka uygunluk denetiminden ziyade hizmetlerin yerindeliğini ölçen bir hal almaktadır (Eryılmaz, 2008:249).

## **2- Örgütsel Büyüme**

Kamuda karşılaşılan bir diğer önemli sorunda örgütsel büyümedir. Devlet; Anayasa'da da belirtildiği üzere halka sunacağı hizmetlere ve hizmetin gereklerine göre örgütlenmek zorundadır (Gökçe ve Şahin, 2002:12) Ancak bu örgütlenme çalışmalarında zorunlu gereksinimler çerçevesinde hareket etmek büyük önem taşımaktadır.

Örgütsel büyüme kamu yönetiminin doğasında bulunmakla birlikte her bir kamu kurumu yürüttüğü hizmetlerde kaliteyi artırmaktan ziyade bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından sayıca büyüme eğilimindedir (Eryılmaz, 2008: 249). Bu durum yürütülen iş ve işlemlerde çoğu zaman etkinlik ve verimliliği artırmamakta ve kaynak israfının önüne geçememektedir.

Türkiye'de kamu yönetimi alanında sürekli olarak büyüyüp genişlemektedir. Kamu kurumlarının sayısı her geçen gün artmakta, yeni açılan kurumlarla birlikte kamu mevcut kurumların işlevleri belirsizleşmekte ve bunun sonucu olarak da birbirleri ile koordinasyondan yoksun duruma düşmektedirler. Ülkemizde birçok başkanlık, genel müdürlük, daire başkanlığı fayda-maliyet analizi, kamu yararı, yerindelik tespiti yapılmadan bazen ideolojik yaklaşımla bazen de bürokratlara mevki sağlamak amacıyla kurulmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002:12). Kurumların üstlendiği görev ve sorumlulukların belirsizliği sebebiyle yetki aşımı gibi konular gündeme gelebilmekte ve bu husus fırsatçı yöneticiler tarafından suiistimal edilebilmektedir.

## **3- Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık**

Ülkemizde kamu bürokrasisi yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Bu çerçevede gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnadır (Eryılmaz,2008:250).

Söz konusu gizliliğin belirli nedenleri olmakla birlikte bunları siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinlik ve tarafsızlık sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamalarının üstünü örtme, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri olarak sıralamak mümkündür (Gökçe ve Şahin, 2002:12).

Gizlilik sayesinde kamu örgütleri tarafından yapılan işlemler toplumun kontrolünden sıyrılmakta ve keyfi davranışların üstü örtülebilmektedir.

Gizliliğin devlet yönetiminde hassasiyeti yüksek belirli alanlarda uygulanması kabul edilebilir bir durumdur. Bu gibi durumlarda gizliliğin sınırlarının somut olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bunun dışında gizliliğin ne şekilde uygulanacağı konusunda yönetimde söz sahibi kişilerce karar verilmesi bürokrasi karşısındaki halkı güçsüz düşüreceği gibi tespit ettikleri yolsuzluk gibi usule aykırı durumları ortaya çıkarmaları noktasında elini kolunu bağlı bir hale getirmektedir. Aynı zamanda gizliliğin genel prensip olan örgütler zamanla hizmet verdiği halkan kopmakta ve dışa kapalı bir hal almaktadır.

Şeffaf yönetim istisnai durumlar dışında örgütlerin kabul etmesi gereken prensiplerin başında gelmektedir. Bu çerçevede ülkemiz kamu örgütleri son yıllarda büyük gelişme kaydetmiştir. Nitekim şeffaf yönetimin en önemli unsuru olan bilgi edinme hakkına ilişkin olarak 2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı kanun ile yönetimde eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi dinme haklarını kullanmalarının önü açılmıştır (Eryılmaz, 2008:250).

#### **4- Yönetimde Tutuculuk ve Değişime Ayak Uyduramamak**

Geleneksel toplumun bir özelliği olarak karşımıza çıkan tutuculuk da, bürokraside yapısal sorunların oluşmasına neden olabilmektedir. Yönetilenlerin yönetimin dışında tutulması neticesinde örgütlerin geçmişten itibaren süregelen alışkanlıkları devam ettirerek değişime karşı çıkmaları kaçınılmaz olmaktadır (Özer, 2000:96).

Kamu bürokrasisi kendi içerisinde değişime kapalı olması yanında değişime ya da değiştirme girişimlerine de kapalı durumdadır. Ülkemizde özellikle siyasi iktidarlar kendi belirlemiş oldukları programları uygulama noktasında bürokrasinin direnciyle karşılaşabilmekte ve bunu kurumların üst düzey yöneticilerini değiştirerek çözüme yoluna başvurmaktadır (Eryılmaz, 2008:251). Ancak bu durum belirli noktalarda sorunun çözümüne yararken diğer taraftan kurumsal hafızanın kaybolması ve görevden uzaklaştırılan kişiler için oluşturulan kızak makamlar sebebiyle verimsiz personel sayısının günden güne artmasına sebebiyet vermektedir.

Ülkemizde kamu örgütlerinde tutuculuğun bir diğer sebebi personel yönetiminde başarıdan ziyade kıdem esasının benimsenmiş olması sebebiyle üst kademe yöneticilerin genellikle yaşlı ve değişime uyum sağlamakta güçlük çeken kişilerden oluşmasıdır (Eryılmaz, 2008:251).

## **B) Bürokrasinin İşlevsel Sorunları**

Yukarıda sayılan yapısal sorunların yanında kamu örgütlerinin önceden belirlenmiş olan kurallar dâhilinde yapmış olduğu iş ve işlemlere ilişkin bazı sorunlar bulunmaktadır. Kendilerine hizmet sunulan halk tarafından kamu örgütlerine ilişkin yakınmaların büyük çoğunluğu bu işlevsel sorunlar ile ilgilidir. (Eryılmaz, 2008:252)

Kamu örgütlerinin işlevsel sorunları; “kuralcılık ve sorumluluktan kaçma”, “yönetimde siyasallaşma”, “aracılar yoluyla işlemleri yürütme” ve “yolsuzluk” başlıkları altında incelenebilir.

### **1- Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma**

Her örgüt çalışmasını örgüt içinde mutlak geçerliliğe sahip olan yazılı kurallara göre yürütür ve çalışanlarından örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesine uygun biçimde bir davranış sergilemelerini istemektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:18). Ancak örgütlerde düzeni sağlama adına belirlenen kurallara tam olarak uyulması zaman zaman bazı sorunları beraberinde getirebilmektedir.

Kuralcılık genellikle yasaların ayrıntılı olarak düzenlemesi ve yöneticilerin karşılaştıkları olaylarda inisiyatif kullanmamaları sonucunda ortaya çıkan bir durumdur. Kamu örgütlerinde kuralcılığın ortaya çıkmasının başlıca üç nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki yasama organının bürokrasiyi kendi iradesi paralelinde işletme arzusu, ikincisi üst düzey yöneticilerin çalışanları kendi iradelerine tabi kılma ve denetimleri altında tutma eğilimi ve sonuncusu da kamu görevlilerinin zarar görmelerini engellemek amacıyla vatandaşların kontrol ve gözetiminden uzak tutma isteğidir (Eryılmaz, 2008:252).

Kamu örgütlerinde kuralcılık ilkesinin benimsenmesi yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:19).

Bunun yanında kamu örgütleri tarafından ortaya konulan ayrıntılı kurallar, zamana ve yeni şartlara uyumu beraberinde getirecek esnekliğe sahip olamamakta, kısa sürede eskimekte ve bu sebeple sık sık kanun, yönetmelik değişiklikleri gündeme gelmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002:14). Değişen kurallar yönetimde sürekliliğin sağlanmasının önünde en büyük engeli oluşturmaktadır.

### **2- Yönetimde Siyasallaşma**

Kamu bürokrasisi siyasal iktidarın yürütme amacı olmakla birlikte siyasal iktidarlar belirlediği programların tam anlamıyla uygulanabilmesi amacıyla bürokrasi üzerindeki hakimiyetini artırma eğiliminde bulunmaktadır. Bu durum

yönetimin siyasallaşmasına sebebiyet vermektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:19).

Bürokrasinin siyasallaşması kısaca siyasal iktidarın bürokrasiyi etkilemesi ve siyasal iktidarın kendi çıkarlarını ulusal politikanın yanında ön plana çıkarmasıdır (Gökçe ve Şahin, 2002:17). Siyasallaşma sorunu kamu örgütlerine yapılan atamalarda ve kamu örgütleri tarafından yürütülen faaliyetlerin çerçevesinin belirlenmesi noktasında ön plana çıkmaktadır.

Siyasal iktidarın kendi planlarını uygulayabilmesi amacıyla kamu örgütlerinde bazı pozisyonlara kendi elemanlarını getirmesi normal olarak karşılanabilir. Başarıya ulaşma amacıyla yapılan bu uygulama da ölçünün kaçırılmaması önem arz etmekle birlikte çoğunlukla bu hususu göz ardı edilmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002:17).

Ülkemizde siyasal iktidar değiştiğinde, müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; hatta bununla da yetinilmeyip söz konusu değişiklik bürokrasinin alt ve orta kademelerine kadar uzanmaktadır. Bu kapsamda siyasal iktidarlar, yönetimdeki siyasallaşmayı kolaylaştırmak için, yeni kadrolar ve kıyak olarak nitelendirilebilecek merkez valiliği, müşavirlikler gibi makamlar oluşturma yoluna gitmektedirler (Eryılmaz, 2008: 253). Tüm bu gelişmelerden dolayı kamu görevlileri kişisel gelişimden ziyade siyasal iktidarla ilişkileri güçlendirmeye gayret etmektedirler.

Bunun yanında siyasal iktidarlar açısından istisnai memurluk ve ilk dört dereceye yükselme gibi hususlar mevcut kadroların siyasallaşmasını meşrulaştıran hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **3- Araçlar Yoluyla İşlemleri Yürütme**

Kamu bürokrasisinin işlevsel sorunlarından bir diğeri kamu hizmetini sunan kurum ile söz konusu hizmetten yararlanan kişiler arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan araçlar yoluyla işlemleri yürütme uygulamasıdır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:27).

Kamu hizmetlerinden yararlanan kişiler, kendilerini kamu bürokrasisi karşısında güçsüz hissettiği için, işlerinin yürütülmesinde araçlara başvurmaktadır. Kişileri buna zorunlu kılan bir diğer neden de bürokrasinin yapı olarak karmaşık ve kuralcı olmasıdır. Kamu yönetiminde araçların yaygın olarak kullanılması; işlemlerle ilgili halkın yeterince bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması, işlem süreçlerini ve belgelerini açıklayacak görevlilerin istihdam edilmemesi veya bu konuda yazılı kılavuz ve levhaların bulunmamasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2008: 255).

#### 4- Yolsuzluk

Kamu örgütlerinde işlevsel sorunlarının en önemlilerinden birisi de hiç şüphesiz yolsuzluktur. Kavram olarak farklı şekillerde tanımlanmakla birlikte yolsuzluk (Çulpan, 1980: 34), "kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları veya yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamaları"dır. Yine yolsuzluk (Berkman, 1983: 16); "kamu görevlisinin maddi ve maddi olmayan çıkarlar için yetkisini kanuni düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanması"dır. Tanımlamalardan da anlaşıldığı üzere yolsuzluk kısaca kamu görevlisinin belirli bir çıkar karşılığında yasalara aykırı davranış ortaya koymasıdır.

Tüm dünya ülkelerinde artış trendine giren kamu örgütlerinde yolsuzluk, ülkelerin gelişmelerinde en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir (Cengiz ve Kul, 2008:56). Nitekim yıllardan bu yana Türkiye’de de gündemin önemli bir kısmını kamuda yolsuzluk iddiaları meşgul etmektedir. Egebank, Tütünbank, Yaşarbank, Etibank vb. ile hayali ihracatlar, İlksan Skandalı, İSKİ Skandalı, Civangate, Susurluk kazası, Deniz Feneri davası ve son dönemde ciddi anlamda gündemi etkileyen 17 Aralık ve 25 Aralık soruşturmalarını buna örnek olarak gösterilebilir (Gökçe ve Şahin, 2002:16).

Yolsuzluğu maddi bedel içerikli yolsuzluk ve dayanışma içerikli yolsuzluk olarak kendi içerisinde ikiye ayırmamız mümkündür. Bu çerçevede rüşvet, haraç, zimmet ve irtikap maddi bedel içerikli yolsuzluklara, yakınları ve nüfus sahibi kişileri kayırma dayanışma içerikli yolsuzluğa örnek olarak verilebilir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:21). Konunun daha net ortaya konulması amacıyla yolsuzluk çeşitlerine kısaca değinilecektir.

Yolsuzluk kavramı genel itibariyle “rüşvet”, “zimmet”, “irtikap” ve “kayırmacılık” başlıkları altında incelenebilir.

##### a) Rüşvet

Rüşvet, kamu görevlilerinin bir takım maddi çıkarlar karşılığında, bunları sağlayan kişi veya gruplara ayrıcalıklı bir kamu işlemi neticesinde çıkar sağlamaları olarak tanımlanmaktadır (Berkman, 1983: 21).

Rüşvet, (Eryılmaz, 2008:254); “kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmasının bir aracıdır”. Bir toplumda rüşvetçi anlayışın temellerinin kapsamlı bir şekilde ortaya konulabilmesi için toplumun değer sistemi, siyasal otorite yapısı, kamu yönetimi ve halkla ilişkiler, sosyal ve ekonomik yapının incelenmesi gerekmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde görülen rüşvetçi anlayışa bürokratik çarkın yağlanması gibi çarpık yaklaşımlarda bulunulabilmektedir (Özer, 2000:87). Nitekim rüşvet suçu Türkiye’de de 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele

Kanunu”, 5207 sayılı “Türk Ceza Kanunu”nda yer alması ve tespiti halinde ciddi yaptırımlar öngörülmesine rağmen halen bazı kamu kurumlarında görülmektedir.

**b) Zimmet**

Zimmet, kamu görevlisinin görevi nedeniyle kendisine verilmiş olan ya da korunması denetim ve sorumluluğu altında bulunan para ya da para yerine geçen eşyaları kendi inisiyatifi doğrultusunda kullanmasıdır. Diğer bir ifadeyle kamusal kaynakları yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak tanımlanabilir (Özer, 2000:88).

Rüşvet suçunda rüşveti alan kamu görevlisi ve rüşveti veren kişi olmak üzere suçun iki tarafı varken zimmet suçunda sadece kamu görevlisi suçun faili durumundadır. Söz konusu suçun hileye başvuruyla yapılması durumunda suçun nitelikli hali söz konusu olmakta ve bu çerçevede yasal olarak öngörülen ceza artırılmaktadır.

**c) İrtikap**

Rüşvetin farklı bir türü olarak nitelendirebileceğimiz irtikap suçunun kamu görevlisi ve kamu görevlisinin yaptığı işlemde etkilenen kişi olmak üzere iki tarafı bulunmakla birlikte rüşvet suçundan farklı olarak kamu görevlisi tarafından herhangi bir iş ve işlemin yapılması amacıyla karşı taraftan belirli bir ödeme yapması talep edilmekte ve bu husus karşı tarafın arzusunda ziyade zorlama, ikna yoluyla veya hatadan yararlanma suretiyle iradesini etkileme yoluyla gerçekleştirilmektedir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda söz konusu eylem ayrı bir suç türü olarak düzenlenmiş ve suçu işleyen kamu görevlisi için rüşvet suçundan daha ağır bir yaptırım öngörülmüştür.

**d) Kayırmacılık**

Kamu bürokrasilerinde işlevsel sorunlardan bir diğeri kayırmacılıktır. Kayırmacılık, kamu görevlisi tarafından maddi çıkar sağlamaktan ziyade bazı bağılıklar ve yükümlülükler sebebiyle belirli kişilere ayrıcalık sağlanması olarak tanımlanabilir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002:25). Bir diğer ifadeyle kayırmacılık üst makamlardaki görevliler tarafından sahip oldukları makamdan kaynaklanan imkanlarla gerek akrabalık bağı gerekse siyasi görüşleri itibarıyla kendilerine yakın olan kişilere çıkar sağlayacak şekilde davranış sergilenmesidir (Özer, 2000:91).

Kamu kuruluşlarındaki mevcut kadroların hizmet üretmekten ziyade iş bulma aracı olarak düşünülmesi kayırmacılık anlayışının yaygınlaşmasına zemin hazırlamaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002:14).

Kayırmacılık yakınları kayırma ve siyasal kayırmacılık olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Yakınları kayırma hususunu kamu hizmetlerine girişte, liyakat yerine, tanıdık, dost, akraba, arkadaş, hemşeri ya da siyasal yakınlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynaması olarak açıklanabilirken, siyasal kayırmacılık kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden çok, oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olması şeklinde tanımlamak mümkündür (Eryılmaz, 2008:253-254).

Kamu bürokrasilerinde görülmekte olan yolsuzluk, toplumların içinde bulunduğu yapı, sosyal ve ekonomik nedenler ve kamu yönetiminin yapısı gibi birçok belirleyiciden etkilenmekle birlikte genel olarak;

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

Türk kamu bürokrasisinin diğer sorunları özetle şöyle sıralanabilir (Gökçe ve Şahin, 2002:19):

- Tanzimat'la birlikte ortaya çıkan "topluma hâkim olma" anlayışının kısmen devam etmesi,

- Yukarıda sayılan sorunlar neticesinde işleri görülmeyen ya da kamu hizmetlerinden yeterince yararlanamayan halk ile yönetici kesim arasındaki iletişimsizlik ve yabancılaşma,
- Bürokratların yetki devri konusunda isteksiz davranmaları ve kendi imparatorluklarını kurmaya çalışmaları,
- Kamu yönetiminde gerek ast-üst ilişkilerinde gerekse kamu kurumları arasında yeterli iletişimin olmayışı ve bu paralelde koordinasyonsuzluk sorunu: Güncelliğini hala koruyan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Karayolları Genel Müdürlüğü arasında yol yapım çalışmaları ile ilgili koordinasyon yetersizliği ve neticesinde devletin trilyonlarca lira zarara uğraması örneğinde olduğu gibi,
- Statü çeşitliliğinin fazla olması; örneğin aynı işi yapan elemanların teknik ve idari personel olarak ayrılması gibi.

## SONUÇLAR

Bürokrasi kavramı günümüzde çoğunlukla olumsuz anlam yüklenen bir kavramdır. Bürokrasiye olumsuz anlam yükleme yalnız bürokrasiden hizmet alanlar tarafından değil; bizzat bürokrasinin içerisinde yer alan ve bürokrat olarak adlandırılan yöneticiler tarafından ya da bürokrasinin yapacağı işlerde karar mekanizmasını oluşturan siyasetçiler tarafından da yapılmaktadır.

Bürokrasi genelde halkın dilinde “verimsizlik”, “işlerin ağır yürümesi”, “kuralcılık” ve “kırtasiyecilik” gibi, genellikle hoşnutsuzluğu belirten bir kavramdır (Eryılmaz, 2011: 229). Örneğin, kendisine göre basit bir iş için, devlet dairesinde çok fazla zaman kaybeden birisi, hemen bürokrasiyi yerden yere vurmaya başlar ya da herhangi bir iş için birden çok amir / memurun imzasının alınmasını gerektiren bir durum söz konusu ise bürokrasiyi eleştirmeye başlamaktadır.

Bürokratlar ve siyasetçiler ise bürokrasiyi, hedeflerine ulaşmadaki en büyük engellerden birisi olarak görmektedirler. Bürokratik yapının doğrudan veya dolaylı olarak içerisinde yer almalarına rağmen söz konusu kişiler, bürokrasiyi kendi kontrol alanlarının dışında bir yapı gibi değerlendirmektedirler.

Türk kamu bürokrasisinin temel sorunları; otorite hiyerarşisinin çok kademeli yapısı ve katılığı, yetkilerin üst basamaklarda toplanması, kuralların çokluğu,



performans, liyakat ve kalite sorunu, yönetimde takdir yetkisinin yetersizliği, tutuculuk ve verimsizlik olarak ifade edilebilir.

Genel özellikleri ve sorunları yukarıda açıklanmaya çalışılan Türk bürokrasisi, zaman içerisinde çeşitli yapısal ve işlevsel değişiklikler geçirmesine rağmen, söz konusu özelliklere ve sorunlara sahip olmaya bugün de devam etmektedir. Türk bürokrasisi, siyasal ve sosyal gelişmelerin de etkisi ile ciddi dönüşümler geçirmiştir. Özellikle, 2000 yılından itibaren kamu bürokrasisinin bir bütün olarak yeniden yapılanma sürecine girdiği; yönetim yapıları, anlayışları ve prosedürleri bakımından önemli bir dönüşüm yaşamakta olduğu; bu sürecin bir ölçüde Avrupa Birliği uyum politikalarıyla da ilgili olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2011: 265).

#### KAYNAKÇA

- ABADAN, N. (1959), *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- ALBROW, M. (1970), *Bureaucracy*, Pall Mall Press, London.
- ALTUN, M., SAYER A., ve BARUTÇU, A. (2013), "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar" *Sayıştay Dergisi*, Sayı 91, ss.33-55.
- ARSLAN, T. N. (2005), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ATAMAN, G. (2001), *İşletme Yönetimi*, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- AYKAÇ, B. (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.
- BERKMAN, Ü. (1983), *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yay., Ankara.
- CENGİZ, M., KUL, M. (2008), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi" *Polis Bilimleri Dergisi*, Sayı 10, ss.55-76
- ÇEVİK, H. H. (2004), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, 2.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇEVİK, H.H. (2007), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yay., Ankara.
- ÇULPAN, Refik (1980), "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, Sayı 2, ss.31-45.
- DEMİRCİ, F., ÖNDER, Ö. (2011), *Siyaset Bilimi*, Ed. Halis Çetin, Orion Kitabevi, Ankara.
- ERGUN, T., POLATOĞLU, A. (1992), *Kamu Yönetimine Giriş*, 4. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.

## BÜROKRASI KURAMLARI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK SORUNLAR

- ERYILMAZ, B. (2010), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, 4. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, B. (2011), *Kamu Yönetimi*, 4. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (2008), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yay., Ankara.
- FİŞEK, K. (1979), *Yönetim*, AÜ SBF Yayını, Ankara.
- GÖKÇE, O., ŞAHİN, A. (2002), "21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri" *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, Yıl:2, Sayı 3, ss.1-27.
- GÖKÜŞ, M. (2000), "Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.6, Konya, 2000.
- GÜLMEZ, M. (1975), "Weber ve İdeal Tıp Bürokrasi Anlayışı", *Amme İdare Dergisi*, Cilt:8, Sayı:1.
- HEPER, M. (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ Yayınları, Ankara.
- KABAKLI, A. (2002), *Millete Vurulan Canlı Pranga*, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul.
- KAPANİ, M. (1997), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KARASU, K. (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.
- KAYA, Y. K. (1994), *Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri*, Bilim Yayınları, Ankara.
- MARDİN, Ş. (1990), *Siyasal ve Sosyal Bilimler Makaleler 2*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ÖZDEMİR, M. (2008), "Kamu Yönetiminde Etik", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, ss.179-195.
- ÖZER, M. A., AKÇAKAYA, M., YAYLI, H., ve BATMAZ, N. Y. (2015), *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Eylül 2015, Ankara.
- ÖZER, M.A. (2000), "Türkiye'de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma" *Sayıştay Dergisi*, Sayı 37, ss.75-113.
- ÖZER, N. (2006), *Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler*, 1.Baskı, Lotus, Ankara.
- ŞAYLAN, G. (1974), *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TOFFLER, A. (1996), *Üçüncü Dalga*, Çev.A. Seden, Altın Kitapları, İstanbul.
- UZUN, E. (2014), *Adalet Meslek Etiği*, Anadolu Üniversitesi Yay., Eskişehir.
- WEBER, Max (1986), *Sosyoloji Yazıları*, (Çev.)T. Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, A., KILAVUZ, R. (2002), "Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar" *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, ss.17-31.