

SOCIAL AND HUMAN SCIENTIFIC

Atmaca, Y. & Günay, M. C. (2020). "Bürokratik Oligarşi: Türk Kamu Yönetimi Ekseninde Bir Analiz", R&S-Research Studies Anatolia Journal, Vol:3 Issue:3; pp:199-210

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Oligarşi, Bürokratik Oligarşi, Kamu Yönetimi, Türkiye

Keywords: The Bureaucracy, Oligarchy, Bureaucratic Oligarchy, Public Administration, Turkey

Makale Türü Araştırma Makalesi

BÜROKRATİK OLİGARŞİ: TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ EKSENİNDE BİR ANALİZ

Bureaucratic Oligarchy: An Analysis on the Axis of Turkish Public Administration System

Yıldız ATMACA¹

Muhammed Cihat GÜNAY²

Geliş Tarihi / Arrived Date
06/05/2020

Kabul Tarihi / Accepted Date
18/07/2020

Yayınlanma Tarihi / Published Date
31/07/2020

ÖZ


ABSTRACT


Dünya üzerindeki birçok devletin kamu yönetimi sistemini etkileyen çok sayıda yönetim eksenli kavram mevcuttur. Bu kavramların ne anlam ifade ettiğini bilmeden kullanılmasının önüne geçmek ve kamu yönetimi açısından taşıdığı öneme dikkat çekmek gereklidir. Bu kapsamda, bürokrasi, oligarşi ve bürokratik oligarşi ele alınması gereken önemli kavramlardır. Oligarşi, siyasal gücü elinde bulunduran, ayrıcalıklı ve çıkarıcı bir grup anlamını taşımaktadır. Devletlerin bürokratik yapılarını tahakkümü altına alan kaçınılmaz bir son olarak öngörülmektedir. Oligarşinin bu boyutu, devlet yönetimlerini bürokratik oligarşi olgusu ile karşılaştırmıştır. Bürokratik oligarşi, devletlerin yönetim sistemlerini olumsuz yönde etkileyen bir tehdit olma özelliği taşımaktadır.

Bu bağlamda, bu çalışma ile devletlerin bekasına bir tehdit olarak öngörülen bürokratik oligarşinin Türk kamu yönetimi sistemine olan etkisi analiz edilmektedir. Kavramsal bir analiz sonrası bürokratik oligarşinin bürokrasi ve oligarşi ile arasındaki ilişki incelenmektedir. Çalışma sonucunda, bürokratik oligarşinin kamu yönetiminin yapısında önemli ölçüde etkiler oluşturduğu, bu doğrultuda yeni idari düzenlemeler gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

There are many management-oriented concepts that affect the public administration system of many states in the world. It is necessary to prevent the use of these concepts without knowing what they mean and to draw attention to the importance of public administration. In this context, bureaucracy, oligarchy and bureaucratic oligarchy are important concepts to be addressed. Oligarchy means a privileged and self-interested group that possesses political power. It is envisaged as an inevitable end that imposes the bureaucratic structures of the states. This dimension of the oligarchy encountered state administrations to the phenomenon of bureaucratic oligarchy. The bureaucratic oligarchy is a threat that negatively affects the governance systems of states.

In this context, with this study, it is aimed to analyze the effect of bureaucratic oligarchy on Turkish public administration system, which is envisaged as a threat to the survival of the states. After a conceptual analysis, the relationship between bureaucratic oligarchy and bureaucracy and oligarchy was examined. As a result of the study, it was understood that bureaucratic oligarchy had significant effects on the structure of public administration and new administrative arrangements were made in this direction.

¹  Dr. Öğr. Üyesi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yildizatmaca@yyu.edu.tr, Van/TÜRKİYE

²  Uzman, Adalet Bakanlığı, Ahlat Ceza İnfaz Kurumu, gunaycihat@hotmail.com, Van/TÜRKİYE

GİRİŞ

Siyasal, yönetsel, ekonomik ve sosyal yönleriyle geniş bir anlamı ifade eden bürokrasi, günlük dilde eleştirilen ve bütün olumsuzluklara sebep olarak gösterilen bir kavram olarak kabul edilmektedir. Memurlar tarafından yönetimi, kamunun yönetimini ve rasyonel bir örgüt anlamını taşıyan bürokrasi, devlet anlayışlarına ve kişilerin bakış açılarına göre işleyiş noktasında farklılaşabilmektedir.

Bürokrasinin gecikme, kırtasiyecilik, tutuculuk ve adam kayırmacılık gibi yapısal ve işlevsel tutumunda görülen aksaklıklar, bürokrasiye karşı duyulan en büyük tepkilerdir. Ancak bürokrasi, aksaklıkları kadar yönetimi kolaylaştırıcı yönüyle de ön plana çıkmaktadır. Bu kolaylaştırıcılığın en önde geleni ise demokratik bir yönetime ve demokrasinin işleyişine sunmuş olduğu katkıdır. Bürokrasiye eleştirel bir bakışla yaklaşanlar, bürokrasinin bu kolaylaştırıcı yönünü kabul etmemekte; bürokrasiyi daha çok demokrasinin düşmanı olarak görmektedir. Bürokrasinin daha çok zayıf yönlerini ön plana çıkararak, bürokraside tek bir zihniyetin olduğunu, kararların her daim bu tek zihniyetin direktif ve talimatları doğrultusunda şekillendiğini ve kendilerinden olmayan hiç kimseyi kabul etmediklerini iddia etmektedir. Bu iddialarını da bürokratik oligarşi kavramı ekseninde dile getirmektedirler.

Oligarşi, en yalın hali ile belli bir çıkar grubunun hâkimiyeti ve yönetimde söz sahibi olma durumu olarak anlatılmaktadır. Literatürde daha çok bürokratik sorunların sebebi veya sonucu olarak yorumlanmaktadır. Yönetimin yetki ve sorumluluklarıyla birlikte oligark zihniyetlere bir şekilde teslim edilmesi veya oligark zihniyetlerce ele geçirilmesi ise bürokrasinin oligarşik boyutu olarak tanımlanmaktadır.

Bu bağlamda, çalışmaya öncelikle kavramsal bir açıklama getirilmiştir. Oligarşi ve bürokrasi kavramları çerçevesinde Türk kamu yönetimi sistemi, yapısal ve işlevsel yönleriyle kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Türkiye’de uygulanan iki önemli yönetim sistemi olan parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bürokratik oligarşi yapıları analiz edilmiştir. Çalışmada bürokrasinin kamu yönetimi sistemi açısından analizi daha çok olumsuz yönleriyle ele alınmıştır. Diğer yönler, çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden ikincil kaynak araştırması sonrasında içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda oligarşi kavramını kuramsallaştıran Michels’in iddiası doğrulanarak bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de oligarşinin “kaçınılmaz bir son” olduğu gerçeği ortaya çıkmıştır.

KAVRAMSAL AÇILIM

Türkiye’deki yönetim sistemi bürokrasi, oligarşi ve bürokratik oligarşi olmak üzere üç önemli kavram etkisinde bir ilerleme göstermektedir. Bu bağlamda, bürokrasinin hantal ve kırtasiyeci; oligarşinin çıkar merkezliliği ve her iki sistemin sentezi konumunu taşıyan bürokratik oligarşi ne anlama gelmektedir, hangi amaca hizmet etmektedir, bu iki sistemin uygulamadaki görünümü nasıldır? sorularını cevaplamak gereklidir.

Bürokrasi

Modern bir devletin temel işlevlerinden biri, gayri şahsi kurallar çerçevesinde kurulan ve bu doğrultuda işleyen bürokrasi ile gerçekleşmektedir. Kamu yönetimi, memurların yönetimi, kötü yönetim ve rasyonel örgüt gibi çok farklı anlamlarda kullanılan bürokrasi, en yalın hali ile devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2020). 1745 yılında Fransız Fizyokrat bir iktisatçı olan Vincent de Gournay tarafından ilk olarak gündeme getirilen bürokrasi, kavramın kökünün “bureau” kelimesinden alındığını, bu kelimenin de “koyu renkli kumaşla örtülmüş yazı masası” anlamına geldiğini, daha sonraları ise kelimenin “memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi” anlamlarında kullanıldığını belirtmiştir (Eryılmaz,2017:17).

Araştırmacılar, çeşitli tanımları olan bürokrasinin kavramsal olarak oluşmasında uzmanlaşma, kurumsallaşma, insan topluluğu, resmi yapı, akılcı amaçlar, nesnel gerekçeler, yetki vb. birbirinden farklı birçok prensibi bir araya getirdiğini ifade etmektedir. Bu noktada Çevik

(2007:102) bürokrasiyi, 'bir kurum içindeki bireylerin gerçekleştirdiği ilişkiler ağı, yetki düzenlemesi, yapısal oluşumlar ve diğer her türlü konuları içeren çok geniş kapsamlı bir varlık' olarak tanımlamaktadır. Siyasal, sosyal ve yönetsel böylesi geniş bir varlığın kökünün eskilere dayanması da pek mümkündür. Abadan (1959:20), geleneksel bürokrasinin köklerini Çin ve Roma İmparatorluğuna, modern bürokrasinin köklerini ise 18.yüzyıl Prusya ve 19.yüzyıl Napolyon dönemi Fransa'sına dayandırılabilirliğini belirtmiştir. Bürokrasi, imparatorluklarda dahi modernleşme eğiliminde olan toplumlar için önemli hale gelmiştir. 21. yüzyıla doğru ise hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş; merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme ve anlayış, hem kalkınmanın hem demokrasinin başlıca engeli sayılarak kırılmaya başlamıştır (Kalağan,2009:93).Türkiye'de ise İlmiye, Seyfiye, Kalemîye, Mülkiye ve tımar sisteminin yetiştirdiği askeri çalışanlar ile başlamış, Tanzimat ve Islahat dönemleriyle ilerlemiş ve tek parti döneminde altın devrini yaşayarak bugüne kadar varlığını devam ettirmiştir (Çevikbaş,2014:84).

Çeşitli yönetim sistemleriyle idare edilen devlet, bürokrasinin işlerliğinin en kesif örneklerini göstermektedir. Bürokrasi, yönetim sürecinin kuramsal sonuçlarından biri olarak İmparatorluk, krallık ya da cumhuriyet fark etmeksizin kendini bir şekilde göstermiştir.

Bürokrasinin en önemli kuramcılarında olan Weber bürokrasiyi, vatandaşı zorlayan ve örgütün hantallaşması olarak tanımlayanların aksine bir organizasyon yapısı olarak tarif etmiştir (Gökçe ve Şahin, 2002:5). Weber, bürokraside "işlerin yokuşa sürülmesi" durumundan çok rasyonel bir örgüt modellemesi ile amaçlara doğru yöntemlerle ulaşılabilir düzenli ve nitelikli bir yapının var olduğunu iddia etmektedir (Aydın,2012:54). Weber'e göre bürokrasi her biri uzmanlaşmış, bir işlevi yerine getiren çok sayıdaki birey arasındaki işbirliğinin sürekli örgütlenmesidir (Heper, 1996:293). Bürokrasi, kurumsal yapı, akılcı amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulması, çalışanların kendi alanlarında uzmanlaşmaları, kişisel arzu, hırs ve ihtiyaçlardan arınmış nesnel ve akılcı bir yönetim sistemi kurması, işbaşına getirilecek yöneticilerin bilgi, yetenek ve tecrübelerine göre seçimle demokratik olarak görevlendirilmeleri gibi yararlı bir takım kuralları içermektedir. Bu özellikleri ile model, bilimsel ve ideal bir niteliğe sahiptir (Eren, 1993: 17). Bürokrasi kavramını sistematik olarak inceleyen Weber, geleneksel toplumlarda da bürokrasinin var olduğunu, vergi toplamak, adalet dağıtmak gibi bürokratik süreçlerin farklı yöntemlerle işletildiğini belirtmiştir (Şaylan, 1974: 23).

Weber, bürokrasiyi örgütün işleyişi ve yapısı çerçevesinde 'ideal tip' olarak kavramsallaştırmıştır. İdeal tip bürokrasi modelinin özelliklerini; yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, hiyerarşi, yazılı belgeler, uzmanlaşma, gayrişahsî ilişkiler, liyakat, bürokratik işleyiş, kamu ve özel alanının ayrışması olmak üzere önemli özelliklerle tarif etmektedir (Weber, 1986: 190-195). İdeal tipin en başındaki, en yetkili olanıdır. Buna göre piramidin tepesine doğru insan sayısı azalmakta yetki artmaktadır. Piramidin tabanına doğru ise insan sayısı artmakta, yetki azalmaktadır (Akçakaya, 2016: 677).

Weber'den farklı olarak Hegel, bürokrasiyi, toplumun menfaatlerinin devlet tarafından genel olarak temsil edilmesinde bir aracı olarak görmekte, Marx ise bürokrasiyi egemen sınıfın çıkarlarını koruma aracı olarak tanımlamaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002:5). Hegel' in toplumun menfaatleri dediği, Marx'ın egemen sınıfın çıkarları dediği aşamada Weber, bürokrasi ile toplum genelindeki ilişkiyi otorite üzerinden açıklamaktadır. Otoriteyi, geleneklerin hâkim olduğu patrimonyal/ geleneksel otorite; liderin etkileyciliği doğrultusunda kararların alındığı karizmatik otorite ve normların hâkim olduğu yasal/rasyonel otorite olmak üzere üç farklı şekilde açıklamaktadır. 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 etmektedir (Albrow, 1970: 39-40).

Marx ve Hegel bürokrasiyi yorumlarken Weber tanımlamalarla birlikte tespit ve sonuçları da ortaya koymaktadır. Bürokrasinin ideal modelde belirtildiği gibi rasyonel bir çerçevede işlemediğini merkezîyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve tutuculuk gibi yapısal; kuralcılık, siyasallaşma, kayırmacılık, rüşvet ve yolsuzluk gibi işlevsel yönde birçok olumsuzluğu beraberinde taşıdığını ifade etmektedir. (Akçakaya,2016:684-687).Bürokraside görülen bu olumsuzluklar sonucu ortaya çıkan yönetim, bürokratik yapılardan veya prosedürlerden mi, memurların yetersizliğinden mi yoksa her ikisinden mi ortaya çıkacağı ilgili çevreye ve idareye göre değişiklik göstermektedir (Gökçe vd.,2005:46).

Bürokrasi, gerek Meclis gerek siyasi iktidar gerekse toplumla olan ilişkilerinde çok önemli güç kaynaklarına sahiptir. “Karar verme iktidarı”, “örgüt ideolojisi”, “bilgi ve uzmanlık”, “apolitik nitelik”, “devamlılık ” ve “planlama ve bütçeleme” bu güç kaynakları arasında gösterilmektedir. Bürokratların bu konular üzerindeki uzmanlığı her zaman politikacıları etki altına almaya yetmektedir (Eryılmaz,2018:288-289).

Bürokrasi, teoride en çok siyaset ile ilişkilendirilmektedir. Klasik bir ifadeyle bürokrasi siyasetin almış olduğu kamu politikası kararlarını uygulamaya çalışmakla sorumludur. İdari görevi söz konudur ve bu görevini icra ederken siyasa birimlere saygı duymak mecburiyetindedir. Ancak uygulamada aralarındaki mevcut bu ilişki, farklılık göstermektedir. Bir süre sonra bürokrasi, oligarşik bir yapıya dönüşebilmektedir. Bürokrasi, sahip olduğu güç kaynaklarını kullanarak taleplerinin yerine getirilmesi istemektedir. Bu durum karşısında siyasi birimler de “meşruiyet”, “para”, “kurumsal özerklik”, “temsil”, “karşı personel” ve “siyasi partiler” gibi önemli güç kaynaklarını ileri sürmektedir (Eryılmaz,2017:121-124).

Oligarşi

Kamu yönetimi, devletin varlığıyla doğrudan ilişkili bir kavramdır. Yönetimin bir ihtiyaç olduğu ‘Toplum Sözleşmesi’ çerçevesinde ele alınmaktadır. Yönetimin, kamu adına devlet gücü tarafından düzenlenmesi ilkesine dayanmaktadır.

Oligarşi, kelime anlamı “siyasal gücün birkaç kişilik bir grubun elinde toplandığı yönetim, aristokrasinin daralmış biçimi” olarak tanımlanmaktadır (TDK,2020). Oligarşi, az ya da belirli sayıda bir grubun devlet idaresini veya bir müesseseyi ellerinde bulundurmaya çalışmaları, hâkimiyet kurmalarıdır. Daha çok olumsuz bir anlamda kullanılan oligarşi, siyasal ve sosyal hakları kısıtlayan kamu gücünün belirli bir azınlığın lehinde hakkaniyet gözetmeksizin kullanılmasıdır. Aristo, oligarşiyi, iyi insanlardan oluşan bir topluluğun idaresi olarak değil, kötü insanların haksız idareleri için kullanılmaktadır. Aristokrat bir yönetimde soylu insanların oluşturduğu bir iktidar söz konusudur. Ancak oligarşide bütün yetkileri elinde bulunduran bir aristokrat aile grubu söz konusudur. Geniş bir iktidar durumu mevcut değildir. Bu sebeple oligarşi, aristokrat idarede daraltılmış bir şekil olarak tasvir edilmektedir (www.turkcebilgi.com).

Alman asıllı araştırmacı Robert Michels, oligarşi üzerine yapmış olduğu araştırmalarını, 1911 yılında “Oligarşinin Tunç Kanunu”,adlı kuramı ile sunmuştur. Michels, araştırmalarına siyasi partileri inceleyerek başlamış ve demokratik ilkeler çerçevesinde gelişim sürdüren siyasi partilerin hiçbir şekilde demokratik ilkelerle örtüşmediği gerçeği ile karşılaşmıştır. Her parti örgütünde demokrasi eksenli oligarşik bir kudretin temsil edildiğini iddia eden Michels, bu durumun bürokrasiyi ortaya çıkardığını, demokrasiyi ise ortadan kaldırdığını belirtmiştir. Michels, parti organları ve liderlerinin, partilerinde her daim çalışacak maaş karşılığı personellerin çalışmasını istediklerini söylerler. Bu personeller, çalışmaya başladıktan sonra alanda uzmanlaşmaktadırlar. Bir süre sonra da sahip oldukları bilgi ve uzmanlıkları ile nereden geldiklerini unutup bir çeşit zümre haline gelmektedirler. Yöneticiler, mevcut durumlarını ve iktidarlarını muhafaza etmek için çalışmaktadırlar. Muhafaza edemeyeceklerini anladıkları zamanda kendilerinden sonra gelecek olanları kendileri tespit edip, kendi çıkarlarına uygun metodolojiler geliştirmektedir. Böylelikle, yapılacak resmi seçimler oylamadan başka bir ifade etmemekte, örgütlerin en demokratik olanları bile oligarşiye dönen “Tunçtan Bir Kanuna” benzemektedirler (Gökçe vd.,2005:60), söylemleriyle oligarşi kuramını açıklamıştır.

“Seçilmişlerin seçmenler, vekillerin vekâlet verenler, delegelerin delege edenler üzerinde egemenlik kurmasına yol açan örgütün kendisidir. Örgütten bahseden gerçekte oligarşiden bahsediyor demektir.” Örgütlü bir organizasyonun yönetimini ele alanların demokratik işleyişi sağlamaları en ideal beklenti olmakla birlikte zamanla oligarşik eğilimlerde bulunmaları da muhtemeldir. Kuramın kurucusu Michels, bu durumu birebir deneyimleyerek kurumların içindeki görünen ya da görünmeyen; atanan ya da seçilen, azınlığın yahut liderin idare erkini oligarşi olgusu ekseninde belirtmiştir. Oligarşi kaçınılmaz bir gerçekliktir ancak demokrasi için sürekli çaba gösterilmelidir. Bu çaba gösterilmediği takdirde yönetenler ve yönetilenler için olumsuz sonuçları olacaktır. Demokrasi çabası hukuki yaptırımlarla değil, hakla birlikte halk için olmalıdır (Lipset, 1961:12).

Oligarşi, her daim kendi çıkarlarını koruma amacını taşıyan bir yönetimdir demek doğru değildir. Oligarşi, kendini iktidara getiren grubun çıkarlarını da korumayı amaçlamaktadır. Liderler iktidara geldiklerinde elitleşirler. Elit bir grup haline gelirler. Bu durum, liderleri ve halkın çıkarlarını aynı noktada buluşturamayacak bir hale getirir. Çünkü liderlerin tek isteği politika zarar görse bile iktidarlarını sürdürebilmektir. Böylelikle halkın çıkarı ekseninde gerçekleştirilen kamu hizmeti ikinci planda kalmaktadır (Eryılmaz,2017:56).

Michels'e göre oligarşinin varlığı kısır bir döngüdür çünkü yetkiyi veren halktır ve en nihayetinde oligarşiden şikâyetçi olan yine halktır. Bu durum örgütlerin hem büyüklüğünden hem de sosyal karmaşıklıklardan ileri gelmektedir. Michels kuramını oluştururken zamanın en büyük sosyalist partisi olan Alman Sosyal Demokrat Partisi'ni temel almıştır. Çünkü bu sosyalist partinin diğer tutucu partilerden farkı; demokratik yapılanması, fikir özgürlüğünün olması, her yetişkine oy hakkı sağlanması ve kurumların işleyişine halkın da katılımı gibi düşüncelerdir. Ancak büyük çaplı örgütler yöneticilerine güç konusunda neredeyse bir tekel konumu sağlamaktadır. Bu durum bir yönetim sorunudur ve yönetim sorununun bizatihi kendisi bürokrasiyi gerekli kılmaktadır. Michels, bürokrasiyi “örgüt ilkesinin kaçınılmaz sonucu” olarak kabul etmektedir. Bürokrasi ve örgüt arasındaki bu bağlantı, aynı zamanda örgütün büyümesiyle bürokrasinin artmasını tetiklemekte ve bürokrasi arttıkça yönetim iyiden iyiye güç sahibi olmaktadır. Michels, yönetimde bulunan lider ya da azınlığı yönetilenlere karşı üstün hale getiren özellikleri ise bilgi ve iletişim kaynaklarının kontrol altına alınması, hüner ve vasıflar, kitlelerin ehliyetsizliği şeklinde sıralamaktadır. Sıralanan bu özellikler, yönetime ihtiyaç duyan her örgütte olduğu gibi kitleye dâhil bireyler arasındaki eğitim ve kültür farkıyla birleşince lidere ya da azınlığa olan ihtiyacı açığa çıkarmaktadır. Tam bu noktada Michels'in önemli bir tespiti de yönetilen sınıftan çıkan yöneticilerin de –lider ya da azınlık- giderek oligarşinin etkisine gireceğidir ve buna sebep olarak kişisel çıkarların gösterilebileceğidir. Michels ek olarak kişisel çıkarların toplumsal çıkarlarla çatışacağını ancak aynı yöneticilerin toplumsal çıkarların haklarını savunmaya devam edeceğini belirtmektedir. Hatta Michels, Alman Sosyalist Demokrat Partisinin, Dünya Savaşı karşıtı söylemleri varken savaş ilan edilir edilmez savaş yanlısı olmasını bu duruma örnek olarak göstermektedir (Lipset, 1961:15-18).

Bürokratik Oligarşi

Bürokrasi birden fazla insanı bir arada tutan bir yapı olması ve ihtiyaç temelli olması sebebiyle sorun olma özelliğini taşımaktadır. Bürokraside, otoritenin ne derece oligark bir zihniyete teslim olduğu önemli bir husustur. Bu noktada Türk Kamu Yönetimi sisteminde yaşanan bürokratik sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların önemli bir bölümü de oligarşik bir yapı ekseninde kendini göstermektedir (Akçakaya, 2016:684-687).

Bürokrasi rasyonel amaçlara ulaşmada önemli bir rol oynamaktadır. Ancak bürokrasiyi işleten bürokratik kurumlar rasyonel amaçlar yerine bizatihi bürokratik olana dikkat çekmekte bu da ciddi eleştirileri beraberinde getirmektedir (Strunz,1995:47). Bürokratik süreçlerin bu olumsuz tarafını doğuran sebeplere, sorumluluktan kaçma, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi durumlar örnek gösterilmektedir (Eryılmaz, 2018: 283-285). Bunların aksine bürokrasiden beklenen, sınırların, önceden, kesin ve açık olarak belirtilmesi ve faaliyetlerini bu

çerçevede yerine getirmesidir (Göküş, 2000:36). Bu beklentiyi Weber bürokrasi, toplumsal faaliyetlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenme süreci olarak belirtmektedir (Aykaç, 1997: 38).

Marx'a göre bürokratlar, oligarkların çıkarlarını korurlar. Devleti de bu bağlamda eleştiren Marx, bürokrasiyi oligarkların, toplum üzerindeki egemenliklerini sağlamlaştırmak için kullandıklarını da ifade etmektedir (Eryılmaz, 2017: 40). Hegel'e göre bürokrasi toplumun özel menfaatlerini devlet tarafından temsil etmekte ve 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 oligarşiyi hiçbir zaman onaylamamıştır (Özer-Akçakaya-Yaylı-Batmaz, 2015: 148-149).

Bürokratik oligarşi, azınlık bir grubun yönetimi ele geçirmesi ve çıkarları doğrultusunda kararların alınması halidir. Kararlar menfi doğrultuda ele alındığından işlemlerde gecikme durumunun yaşanmasıdır. "Kurumsal Barışa" zarar veren insanların yararından çok kendi amaç ve hedeflerini ön plana almasıdır.

Bürokratik oligarşiyi anlama noktasında Bürokrasi olgusunun etimolojik kökenine dikkat çekmek gereklidir. Heywood (2007: 108), 'krasi' kelimesinin, eski Yunanca'da 'kratos' yani yönetme anlamından türetildiğini belirtir. Bu bağlamda büro-krasi, büroların yönetimi, egemenliği anlamına gelmektedir. Bu noktada bürokratik oligarşi, bürolardaki azınlığın yönetimi ve egemenliği anlamını taşımaktadır. Aynı zihniyetteki büroların (memurların) bir arada olması atanmışların seçilmişlere ya da seçilmişlerin atanmışlara ve en nihayetinde yönetenlerin yönetilenlere karşı yaklaşımıdır.

BÜROKRATİK OLİGARŞİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ

Tarihi geçmişi Türk İslam devletlerine kadar uzanan Türk kamu yönetimi sistemi, Anadolu uygarlıklarıyla belirlenmiş, Osmanlı'nın özellikle son dönemlerinde dağılımı önlemek amacıyla gerçekleştirilen reform hareketleriyle filizlenmiş ve Cumhuriyet dönemi sonrasında gelişerek kendini yenilemeye devam etmiştir. 2018 yılına kadar cumhurbaşkanının yanında Meclisinde yer aldığı birlikte yönetimi öngören parlamenter yönetimi uygulayan Türkiye, 2017 Anayasa değişikliği ve 2018 seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. 2018'den bugüne aynı sistemi uygulamaya devam etmektedir.

Bürokrasi ve beraberinde gelen oligarşik yapı, devlet yönetimi için bir sorundur. Bireysel menfaati toplumsal menfaatle bütünleştirememesi sorundur. İşlerin aksatan, toplumsal ve kurumsal barışa engel bir olan bir durumdur. Bu sebeple, gerçekleştirilen her reform, yönetim düzeninde yaşanan aksaklıkları gidermeyi ve gelişmişlik seviyesini arttırmayı amaçlamaktadır. Özbudun (1990:66), yönetimdeki oligarşik düzeni, "gerek devletin toplum üzerinde ve ondan özerk bir varlık olarak algılanması yolundaki temel eğilim, gerek elit ve kitle kültürleri arasındaki derin farklılaşma, Osmanlı-Türk siyasal hayatında izleri günümüze kadar süren güçlü elitçi ve vesayetçi yönelimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur..." cümleleriyle açıklamaktadır. Kamu bürokrasisi, kendisini devletin ve milli menfaatlerin koruyucusu olarak görmektedir. Bu koruma güdüsü ile yönetimin kendi ve kendinden olanlarla daha iyi yönetileceği kanaatini taşımaktadır. Bir anlamda bürokratik bir oligarşinin oluşumuna zemin hazırlamaktadır.

Kanuni Esasi, ilk anayasa olma özelliği ile kamu yönetiminin bürokratik yapısını önemli ölçüde etkilemiştir. Kanuni Esasi ile halk (Meclis) ve başkan (Meclis) bir aradır. Padişahın yetkisi meclisle paylaşılmıştır. Ancak yine de söz sahibi olan padişaktır ki nitekim ikinci Abdülhamid Han dönemin siyaseti gereği meclisi süresiz olarak kapatmıştır. Aynı dönemin padişaha muhalif olan tarafları ise meclisin yeniden açılmasını talep etmişlerdir. Abdülhamid Han'ın yönetiminde memurlar, padişahın (lider) nam ve hesabına çalışmış, iktidara muhalif İttihat ve Terakki Cemiyetindeki memurlar da İttihat ve Terakki'nin (azınlık) nam ve hesabına çalışmışlardır. Bürokrasi, iki oligarşik yapının ekseninde işleyişini devam ettirmiştir.

1921 ve 1924 yıllarında oluşturulan hükümet, yasama ve yürütme yetkilerini mecliste toplamıştır. 1921 Anayasası'nın birinci maddesinde yer alan 'hâkimiyet kayıtsız şartsız milletindir' cümlesi yer almaktadır. Hâkimiyetin millete verildiği noktada bürokrasinin de halktan, halk için olması beklenen en olağan durumdur ancak savaş yılları ile inkılap ve devrim yıllarının aynı yıllara denk gelmesi yönetimleri daha katı hale getirmiş ve halkın rızası her şartta aranmamıştır. Bu durum, kendini devletin ve milletin koruyucusu olarak gören bürokrasiyi doğurmuştur. Özellikle çok partili siyasal düzene geçinceye kadar tek parti iktidar döneminde bu durumun en kesin örnekleri yaşanmıştır. CHP'nin tek ve hâkim parti olması, Parla'nın (1994: 11), ifade ettiği gibi siyasal ideoloji egemen ideolojiye dönüştürerek partinin, devleti yukarıdan aşağıya doğru etki altına alması durumunu gerçekleştirmiştir. Bu durum bürokratik oligarşinin bir partiden doğduğunu göstermektedir. Heper'de (1977:70) konuyla ilgili, "Atatürk, bürokrasinin üst kademelerine atama yaparken büyük ölçüde siyasi kriterlerden hareket etmiş ve saptadığı siyasilere yakın kişileri iş başına getirmiştir..." ifadesini kullanmıştır.

1950 yılına kadar tek parti hâkimiyeti devam etmiş ve bu durum büyük bir muhalefet kitlesi meydana getirmiştir. Küçükömer (1994:82) konu üzerine 'halkın katılabileceği bir biçimde gelişmeyen devrim ya da reform hareketi, yalnızlığa, soyutlanmaya, hatta bunların sonucu olarak yapılan bürokratik zorlamalarla, halka karşı düşmeye mahkum oluyordu' yorumunda bulunmuştur. İmparatorluktan ulus devlete, teokratik bir yönetimden demokratik yönetime geçişin sancısı ve sosyal bir maliyeti olmuştur. Aynı dönemde var olan parlamenter sistem ise etkili işlemediği gibi bürokratik süreçleri de körüklemiştir.

Yönetim sistemleri insanların düşünüş biçimleriyle ve yaşayış tarzlarıyla uyumlu olduğu ölçüde anlamlıdır (Gözübüyük, 2003: 29) Parlamenter sistemin iki başlı bir yönetimi sunması bürokrasiyi de doğrudan etkileyen önemli bir durumdur. Bir tarafta halkın seçtiği bakanlar kurulu, diğer tarafta meclisin seçtiği devlet başkanı bulunmaktadır. Hem temel politikaları yürüten hem de bakanları seçen başbakanın güçlü olduğu bilinmektedir. Devlet başkanı ise yetkisiz ve sorumsuz olmakla birlikte yaptığı işlerin sorumluluğunu karşı imza kuralı ile kabine üstlenmektedir (Turhan, 1989: 51-53). Seçimlerde en yüksek oyu alan partinin genel başkanının başbakan olarak kabul edildiği bu sistemde, yürütmenin hukuki ve siyasi açıdan en güçlüsü olmakla birlikte hükümetler de başbakanın adıyla anılır hale gelmiştir (Yavuz, 2008: 15).

1950'de çok partili hayata geçilmesiyle birlikte Türkiye'de parlamenter sistem etkinliğini göstermiştir. Tek parti iktidarı sona ermiştir. 10 yıl kadar süren Demokrat Parti iktidarı bürokratik oligarşiyi bir ölçüde revize etmiştir. Karar alımında vatandaşında görüşlerini önemsemiştir. Bu durum, muhalefeti tedirgin etmiştir. Bunun sonucunda 1960 yılında kendini devletin koruyucusu olarak gören darbeciler (askeri oligarşi) siyasal iktidara darbe yapmışlardır. Bu da bürokratik oligarşinin aynı zamanda demokrasiye de aykırı hareket ettiği gerçeğini ortaya koymaktadır. Aynı askeri/bürokratik oligarşi, 1980 darbesiyle de kendini göstermiştir. 1960-1980 yılları arasında koalisyon hükümetleriyle işleyen parlamenter sistemin bürokratik süreçlerle ve devlet başkanı ile başbakanın uyumsuzlukları; atamalardaki farklılıkların bürokrasideki yansımaları oligarşik dinamikleri tetiklemiştir. Bu dönem, nepotizm ve patronaj olgularının zirve yaptığı dönemlerdir.

Koalisyon hükümeti döneminde (1999-2002) dönemin Cumhurbaşkanı olarak görev yapan Ahmet Nejdet Sezer ile Ecevit arasındaki siyasi kriz parlamenter sisteme ait en kötü örneklerden biri olarak kabul edilmiştir. Sezer, Ecevit'e Anayasa kitapçığını fırlatmış bunun üzerine Ecevit'in yardımcısı Hüsamettin Özkan ise Cumhurbaşkanı'na ithafen 'nankör kedi' ifadesini kullanmıştır. Bu ifadeyle bir anlamda "seni bu makama biz getirdik" demek istemiştir. Bu durum, aynı zihniyet yapısı taşınsa bile yeri geldiğinde bürokratik krizlerin ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

2002 yılında yapılan genel seçim sonrası iktidara, Adalet ve Kalkınma (AK) Partisi gelmiştir. 2002 yılından bugüne iktidarını devam ettiren parti, dönemin Cumhurbaşkanı olarak görev yapan Ahmet Nejdet Sezer ile ideolojik farklılığın getirdiği birçok noktada anlaşmamıştır. Bu farklılık, atamalarda, kanunlarda hatta resepsiyonlarda dahi bir takım anlaşmazlıkların yaşanmasına

sebepl olmuştur. Bürokrasi, cumhurbaşkanı ve başbakan arasında sıkışıp kalmıştır. 2007 yılında AK Parti hükümetinin önemli isimlerinden Abdullah Gül Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Seçim öncesi Cumhuriyet mitingleri tertip edilerek 367 engeli çıkarılmış ve genelkurmay başkanlığınca e-muhtıra yayınlanmıştır. Bütün bu girişimler, yönetimde azınlık olan bu oligarşik yapının makamlarından veya söz sahibi olma güçlerinden uzak kalma aynı zamanda yeni bir oligarşik yapının oluşumuna hazırlık süreci endişesi olarak yorumlanmıştır

Bürokratik oligarşinin Türk yönetim sisteminde sebepl olduğu tahribatın giderilmesi için 2000'li yıllardan sonra çok önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bürokratik oligarşi, idari reform hareketlerinde yer almış önemli bir konu olmuştur. Bu dönemde gerçekleştirilen "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" bürokratik oligarşiyi ortadan kaldırmaya yönelik atılan önemli bir idari reform hareketidir. 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Erdoğan, 2017 yılında bürokratik oligarşi engelinden kurtulabilmek adına bir anayasal değişiklik sürecine girmiş ve 24 Haziran 2018 yılı tarihi itibarıyla %50'yi aşkın bir oy oranıyla bu değişiklik kabul edilmiştir. Böylelikle Türkiye, yeni bir yönetim sistemine geçmiştir. Başkanlık sistemine ait özellikler taşıyan yeni sistemin adı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'dir. Sistem, milli egemenlik bağlamında yasama ve yürütmenin hukuken eşit ve birbirinden bağımsız olmaları gerektiğini öngörmüştür. Yürütmenin daha etkin olmasını, çift başlılığın sona erdirilmesini ve yürütmenin Cumhurbaşkanı üzerine kurulmasını amaçlaması sebebiyle isim olarak Cumhurbaşkanlığı sistemi adını almıştır (Bilir, 2017: 2-3).

Sistemin önemli amaçlarından biri, yönetim sisteminde büyük aksaklıklar doğuran bürokratik oligarşiyi ortadan kaldırmaktır. Sistem ile cumhurbaşkanı, idarenin başı ve hiyerarşideki en tepe yöneticidir. Hiyerarşideki astlar üstlerin direktif ve talimatlarını yerine getirmek durumundadır. Cumhurbaşkanına kararname düzenleme yetkisi tanınmıştır. Bu durum, bürokrasinin gücünü kırsa da sistemin bürokratik oligarşiyi ne kadar etkileyeceği ve ondan ne kadar etkileneceği sistemin uygulanmasıyla daha iyi anlaşılacaktır.

Cumhurbaşkanının yönetim sistemlerinin bürokratik oligarşi engeline takıldığına dair önemli şikâyetleri söz konusudur. Bu şikâyetlerden birkaçı aşağıda belirtilmektedir:

-Erdoğan, vatandaşın eskiden şirket kurmak için 19 ayrı yerden izin aldığını, bu kanunun yürürlüğe girmesi halinde ise Ankara'ya gelmeden 3 yerden izin alarak işyerini açabileceğini söyledi. "Bürokratik oligarşiyi ortadan kaldırmamız lazım" diye ekledi. (Hürriyet.com., 2020)

Bu ülkede bürokratik oligarşi var ve bu siyaseti bile parmağının ucunda döndürüp duruyor" dedi. Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Türkiye'de bir bürokratik oligarşi bulunduğunu belirterek, "Bu bürokratik oligarşi, siyaseti bile parmağının ucunda döndürüp duruyor" dedi (Hürriyet.com.2020)

-Kastettiğim şey, devletimize kapaklanan ya da devletten nemalanan bazı insanların veya anlayışın, kendilerinde 'ben devletim' deme hakkını bulmuş olması... Açık söylüyorum; onlar kendilerinde büyük ayrıcalık görüyorlar. Özellikle devlette çöreklenmiş her türlü değişime direnen, her fırsatta Türkiye'nin büyümesinin önüne takoz koyan anlayışı kastediyorum. Bu anlayış yeniliğe, değişime, büyümeye kapalıdır. Bu anlayış heyecansızdır. Zaman zaman Türkiye'yi krize sokan da bu anlayıştır. Bu bağlamda sizlere artık, kamu personelinin vatandaşla muhatap olduğunda, 'bugün git yarın gel, istediğin yere şikâyet et' gibi cümleleri bir daha kullanamayacağını müjdelemek istiyorum"(Hürriyet.com, 2020)

-Tabii her zaman söylüyorum, zaman zaman da 'acaba fazla mı bu işi kaçırdım' diye de düşünüyorum. Hep, 'bürokrasi, bürokrasi, bürokratik oligarşi filan falan' deyip duruyorum. Belki bürokrat arkadaşlarım da bundan rahatsız oluyorlar. Ama bu yanlış yapmayanlar hiç rahatsız olmasınlar. 'Ben görevimi yapıyorum' desin. Ama bir de bakıyorum, girişimci, müteşebbis bu konuda bir adım atacak, adım attığı zaman kalkıp bir masadan öbür masaya, bir masadan öbür masaya gidiyor.(Hürriyet.com, 2020)

Bu yıllarda başka siyasilerden de gelen tepkiler mevcuttur:

-Recai Kutan, *"Türkiye'deki mevcut sistemin adı demokrasi değil, bürokratik oligarşidir"* demıştır (Hürriyet.com,2020).

-Mehmet Açar, *"Bugün bir oligarşi varsa AK Parti'nin ve bizzat onun hükümet başkanının oligarşisidir. Bürokraside müstahdemlere kadar değiştirmedığınız insan mı kaldı? Müsteşarlar, genel müdürler, genel müdür muavinleri, daire başkanları, il müdürleri, değiştirmedığınız bir kişi mi kaldı? Bir oligarşi varsa siz kurdunuz. Sizin oligarşiniz var. Bürokrasiye kabahat bularak, timsah gözyaşlarıyla ülkede yapılamayanların mazeretini aramasınlar"*, söyleminde bulunmuştur (Hürriyet.com,2020).

STK ve iş dünyasından benzer tepkiler mevcuttur:

-Bir yandan 'kırtasiyeciliği önleyeceğiz' deniliyor, diğer yandan da inanılmaz bir bürokrasi yaratılıyor. Milyonlarca işsiz ve ev hanımı tek tek dilekçe verip, ayrı ayrı yazı almak zorundalar. Oysa çözüm belli; ilgili belediyeye bir dilekçe verip, vergi mükellefi ve aktif sigortalı olmadıklarını beyan etsinler, olsun bitsin." (Şükrü Kızılot, Bağ Kur Şurası). Bu konuşmanın ardından kürsüye davet edilen Erdoğan'ın şu cümleleri ise manidardır, *"İktidar olduk ama bürokratik oligarşiyi maalesef yenedik. Bunu yenediğimiz sürece halka olan zulüm devam edecektir. Bu halk bizim halkımız, bizim vatandaşımızdır. Devletin kurumlarından nefret ettirmemek aksine sevdirmek gerekir"* (Hürriyet.com,2020).

-Sur Yapı Yönetim Kurulu Başkanı Altan Elmas şöyle diyor: *Bürokrasi dehşet bir şey. 17 yıldır bu işi yapıyorum. İlk yıllarda bir bina yapmak için 200 imzaya gerek vardı. Şimdi 300 kusura imza gerekiyor. Bürokratik oligarşi diyor ya Başbakan, haklı" Adeta, ömür törpüsü. imzaları alıp Büyükşehir'e veriyorsunuz, milim milim geçiyor, bu kez ilçe belediyesine geliyorsunuz. Türkçesi, devletin acelesi yok"* vurgusunu yapmıştır. Başbakan Erdoğan'ın 'bürokratik oligarşi'ye isyanını hatırlatan Elmas, "Aynen öyle" diyerek ve sorunun merkezileşmeyle çözüleceğine inanmadığını, belediyelere indirgenerek çözülmesi gerektiğini belirtmiştir (Hürriyet.com.,2020)

-Ali Ağaoğlu, *"Uludağ'ın durumu ortada. Orman ve Su İşleri Bakanlığı başta olmak üzere bürokratlar, Uludağ'ın içine ettik. Ben biraz bu ara bürokrasiye gıcık gidiyorum. Gerçi bürokratik bir oligarşi var gerçekten. Türkiye'de iyi yapılan şeylerin önünde de engel olabiliyor bu bürokrasi"* demıştır (Hürriyet.com.,2020).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçtikten yaklaşık 1 yıl sonra partisine yeniden genel başkan olan R.T. Erdoğan'ın katıldığı AK Parti kampında bazı milletvekilleri şöyle şikâyetle bulunmuşlardır:

-*Vesayeti ortadan kaldırdığımızı söylüyoruz ama bürokratik oligarşi hâlâ sürüyor. Telefonlara çıkmayan, işleri savaştıranlar var. Bürokratlar kibirleriyle kendisini siyasetin üzerinde görüyor. İşlerimize çözüm bulması gereken bürokratlara çoğu zaman ulaşamıyoruz* (Hürriyet.com.,2020).

Bu durum, bürokratik oligarşinin, gerek parlamenter gerekse Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde görülmeye devam ettiğini göstermektedir. O halde oligarşiye dönük önlemleri hükümet sistemi değişikliği ile birlikte kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel boyutunda gerekli güncellemeler yapılarak gerçekleştirmek gerekmektedir. Bu noktada incelenmesi gereken bürokratik oligarşinin Türk kamu yönetimine olan etkisidir.

Yeni hükümet sisteminde atamaların çoğunluğu cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Bu durum, cumhurbaşkanı tarafından atananların kendilerini farklı bir konumda görmeleri sonucunu doğurmaktadır. Partili cumhurbaşkanınca atananların kendilerini hem partiye hem cumhurbaşkanına hemde halka karşı ayrı sorumlu hissetmeleri gibi olumsuzluklar doğuracaktır. Halkın gözünde atamaların siyasi olduğu düşünülecek ve ortaya bürokratik oligarşinin farklı yansımaları çıkacaktır. Bu konuda Özer ve Özmen (2017:17), "bürokrasi sistem değişikliklerinde mutlaka yeniden yapılanmaya maruz kalmaktadır. Eğer ülkelerde partizanlıktan uzak, tamamen

profesyonelliğe dayalı bir bürokratik kariyer sistemi oluşturulmamış ise söz konusu değişim oldukça sınırlı kalmaktadır” tespitinde bulunmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Belirli bir toprak bütünlüğüne ve nüfusa sahip olan devlet, yöneten ve yönetilenlerin bir arada bulunduğu bir platformdur. Bu platform, varlık sebebine uygun olarak faaliyetlerini yönetilenler (vatandaş) ekseninde yerine getirmek için çalışmaktadır. Ancak bürokratik kademedeki yer alan iktidar, muhalefet, memurlar, atanmışlar ve seçilmişler ekseninde yaşanan sıkıntılar, amaçlara ulaşma derecesini zorlaştırmaktadır. Bu zorluklar da bürokrasinin etkin işlememesi sonucunu doğurmaktadır.

Cumhuriyet yönetiminin anayasal düzen çerçevesinde idare edildiği Türkiye’de bürokratik işleyişin çoğu kez üstenci, halka rağmen kararları atanmışların hem seçilmişlere hem de halka bazı zorluklar yaşattığı görülmektedir. Bürokraside yaşanan önemli sorunların başında oligarşi gelmektedir. Oligarşi olgusunu, bürokraside kuramsallaştıran Michels oligarşiyi, devletler için kaçınılmaz bir son olarak görmektedir. Aynı düşünceden bir grup siyasi çıkarıcının kendi menfaatleri doğrultusunda kararlar alması bürokraside sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, bürokraside bürokratik oligarşi olarak tanımlanmaktadır.

Türk kamu yönetimi yapısı, tarihi geçmişinde yıllarca bürokratik oligarşi temelli yürütülmüştür. Osmanlıda, padişah ve ailesinden olanların yönetimde söz sahibi olmasından, Cumhuriyetin ilk kurulduğu tek partili yıllara ve parlamenter yönetim sistemiyle uzun yıllar yönetilmekten yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine kadar bürokratik oligarşi kendini hissettirmiştir. Bürokratik oligarşi tek partili dönemlerde artan, koalisyon dönemlerinde ise zirve yapan bir yapılanma olmuştur. Özellikle koalisyon dönemlerinde koalisyon hükümetindeki bakanların kendi yakınlarını bürokrasinin önemli noktalarına getirme çabaları bürokratik oligarşiyi en yakın örnekler olarak gösterilmektedir. 2002 yılında iktidara gelen AK Parti iktidarı döneminde bürokratik oligarşinin Türkiye için büyük bir tehlike arz ettiği düşüncesi kabul görmüş ve bu yönde bir politika güdülmesi gerekliliği vurgulanmıştır. “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” bu anlamda gerçekleştirilen en önemli reform paketi olarak kabul edilmiştir. Pakette, özellikle yerel yönetimlerde olmak üzere katılımcı bir yönetimi pekiştirmek üzere, yönetişim merkezli yerel mevzuat yeniden ele alınmıştır. Kalkınma ajansları, bilgi edinme hakkı kanunu, kamu denetçiliği, kamu mali yönetim kanunu gibi idari düzenlemelerde pakette ayrıca düzenlenmiştir. İlgili idari düzenlemeler pakette yer aldıktan sonra farklı dönemlerde yasallaşmıştır. Bürokratik meseleleri çözmek adına farklı dönemlerde anayasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelere rağmen bürokratik oligarşi şikâyetleri bitmeyen devlet, hükümet sisteminde bir güncelleme yapmış ve 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Sistem ile Cumhurbaşkanı idari anlamdaki bütün yetkileri elinde tutan idarenin tepesinde ve en yetkili kişisi olarak konumlandırılmıştır. Bu yetki, bürokrasideki gücü kırmıştır. Çünkü nihai karar birimi cumhurbaşkanıdır. Sistemin kabulü sonrasında sisteme yer yer eleştiriler gelmiş ve bürokratik oligarşi sorununun henüz çözülmediği ileri sürülmüştür. Bu defa Cumhurbaşkanı tarafından atanan veya Cumhurbaşkanı ile aynı partiden olduklarını öne sürerek ayrıcalık bekleyen bir grubun varlığı ortaya çıkmıştır. Bu duruma Cumhurbaşkanı dahi tepki göstererek şahsım kullanılarak ayrıcalık yapılmasına taviz verilmesin söylemiyle bakanlıklarına gerekli talimatta bulunmuştur.

Şu halde, bürokratik oligarşinin vazgeçilmez bir gerçek olduğu kabul edilmelidir. Alınacak önlem, yönetim sisteminde yapılacak reformlardan ziyade, yetkileri kırarak ve denetim fonksiyonunu devreye sokacak mekanizmaların geliştirilmesidir. Bu denetim, devletin işleyiş noktasından kamu personeli alım noktasına kadar etkinleştirilmelidir. Personel alımlarında ve terfilerinde liyakat, hassasiyet ve vatandaşlık bilinci göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara

- Akçakaya, M. (2016). "Bürokrasi Kuramları Ve Türk Kamu Yönetimde Bürokratik Sorunlar". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 18(3). 669-694.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*, London.Pall Mall Press. London.
- Aydın, N. (2012). "Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi". *Sayıştay Dergisi*. (85).51-67.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Yükseköğretim Kurulu Matbaası. Ankara
- Bilir, F. (2017), "Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi". *Yeni Türkiye*. (94).1-6.
- Çevik, H.H. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Seçkin Yayınevi. Ankara
- Çevikbaş, R. (2014) "Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi", *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi* .3(2): 75-102
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* .Alfa Yayınları, İstanbul
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. Kocatepe Yayınları, Kocaeli.
- Eren, E. (1993). *Yönetim Psikolojisi*. Beta Yayıncılık. İstanbul.
- Göküş, M. (2000). "Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü". *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (6).35-43
- Gökçe, O., Şahin, A. (2002), 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3).1-27.
- Gökçe, O. Göküş, M. Kutlu, Ö. Şahin, A. (2005). *Kamu Yönetimi Ders Notları*. Matbaacılık
- Gözübüyük, A. Ş. (2003), Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve 11. Protokole Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. Turhan Kitabevi. Ankara
- Heper, M. (1996). *Bürokrasi*. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi. C.2.İletişim Yayınları. İstanbul
- Herper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*. Boğaziçi Üniversitesi Yayınları. İstanbul
- Heywood, A., (2007). *Siyaset*. (Ed. B. Kalkan). Adres Yayınları.Ankara
- Kalağan, G. (2009). 1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim Ve Yönetimsel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 1(1). 92-103.
- Küçükömer, İ. (1994). *Düzenin Yabancılaşması*. Bağlam Yayınları. İstanbul
- Lipset, S., M. (1961). Robert Michels, Demokrasi ve Oligarşinin Tunç Kanunu, (Çev.Dereli, T). *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2008/4 (19) .11-38
- Özer, M, A., Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi, *Strategic Public Management Journal* (3). 17-34
- Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H., Batmaz, N. Y. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*. Adalet Yayınevi. Ankara
- Özbudun, E. (1990). *Türkiye'de Siyasal Kültür ve Demokrasi*. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.İzmir

- Parla, T. (1994). *Türkiye'de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları*, Cilt 1 Atatürk'ün Nutku. İletişim Yayınları. İstanbul
- Strunz, H. (1995). *Administration, Public and Private Management Today*. Frankfurt.Peter Lang GmbH. Germany
- Şaylan, G. (1974), *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: TODAİE Yayınları
- Turhan, M. (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: DÜHF Yayınları
- Yavuz, B. (2008), *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*. Asil Yayın Dağıtım. Ankara
- Weber, M. (1986).*Sosyoloji Yazıları*, (Çev.)T. Parla. İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları

Web

Türk Dil Kurumu (Erişim Tarihi:30.04.2020)

<https://www.turkcebilgi.com/oligar%C5%9Fi> (Erişim Tarihi: 30.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/erdogan-burokratik-oligarsi-bizi-parmaginda-oylatiyor-151834> (Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-burokratik-oligarsiye-savas-acti-152343>(Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-burokrasi-gucunu-acimasizca-kullaniyor-4211419> (Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/demokrasi-degil-burokratik-oligarsi-var-68418> (Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/agar-asil-oligarsi-akpdir-38669530>(Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/burokratik-oligarsiye-bir-darbe-daha-18059081> (Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/insaatci-burokrasiye-boguldu-ruhsatta-imzalar-300-ugecti-14927985> (Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://ilerihaber.org/icerik/ali-agaoglu-hep-birlikte-uludagin-icine-ettik-51822.html>(Erişim Tarihi:29.04.2020)

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/telefona-cikmayan-burokratlar-var-40605268> (Erişim Tarihi:29.04.2020)