



ATAMA YETKİSİ VE BÜROKRASİ SİYASET İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION ON APPOINTMENT AUTHORITY AND BUREAUCRACY- POLITICS RELATIONSHIP

Hatice ALTUNOK¹

ÖZ

Siyaset ve yönetim ilişkisi, spesifik bir ifadeyle iktidar ve bürokrasi ilişkisi, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarının en çok uğraştığı konulardan biridir. Konunun kuramsal olarak incelenme yönünün zenginliği kadar, uygulamaya dönük boyutları da bir o kadar zengin malzemeye sahiptir. Siyaset ve yönetimin ayrılığı ve birlikteliği meselesi kuramsal tartışmalarda önemli yer tutarken, uygulamada da genellikle bu iki gücün birbirine müdahale düzeyleri üzerine değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu çalışma kapsamında ise, siyasetin atama yetkisini kullanarak bürokrasiyi şekillendirmesi ve siyaset alanını daraltabilen güçlü bürokrasi sorunu üzerine literatür taraması esasında genel bir değerlendirme sunulması amaçlanmıştır. İnceleme çerçevesinde Türk siyasal ve yönetsel tarihinden bazı örneklerle atıfta bulunulmuş ancak belirli bir dönem özeline odaklanılmamıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyaset, Bürokrasi, Atama Yetkisi, Personel Politikası

ABSTRACT

The relation between politics and administration, specifically, the relation between government and bureaucracy, is one of the main topics that political science and public administration deals with. Like the conceptual evaluation, the practical aspect of respective topic has a wide range of material that can be processed. As the duality and community of politics and administration are subject to many discussions in theory; in practice, generally the level of influence of politics and administration on each other is evaluated. In this study, it is aimed to provide a general evaluation of literature on politics reshaping bureaucracy through authority to appoint and on powerful bureaucracy narrowing the borders of politics. Within this framework, rather being focused on a specific period, it is given some examples on Turkish political and administrative history.

Keywords: Politics, Bureaucracy, Authority to Appoint, Personnel Policy

¹ Yrd. Doç. Dr., Abant İzzet Baysal Üniversitesi, altunokmhatice@gmail.com

1. GİRİŞ

Siyasetçiler ve bürokratlar, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için devlet örgütünü oluşturan seçilmiş ve atanmışlardır. Her iki kesim de belirli kurallara, kriterlere göre seçilir ya da atanırlar. Göreve geli kaynakları ve nitelikleri bakımından farklılıklar taşıyan siyasetçiler ve bürokratlar sistem içinde pek çok farklı nedenle birbirine karşı bağımlı hale gelebileceği gibi birbirinin rakibi haline de gelebilir. Bu ilişkinin niteliğine göre şekillenen siyasal ve yönetsel sistemler de o doğrultuda kamu politikaları üretir. Politikaların üretilmesinde ve uygulanmasında siyaset ve bürokrasi birer aktör olarak konumlanırlar. Ancak her bir aktörün belirleyicilik düzeyi, bu iki kesimin etkinliğini yansıtır. Bu noktada siyaset seçilmiş olarak gelmesi ve atama yetkisini kullanabilmesi sebebiyle; bürokrasi de sınırlı seçim süreleriyle görevde kalan siyasetçiye göre daha deneyimli ve uzmanlık sahibi olması sebebiyle etkinlik mücadelesine girebilir. Böylece siyaset ve bürokrasi çeşitli mekanizmaları güç alanlarını artırma amacıyla kullanabilir.

Bürokrasinin uzmanlık gücüne karşı, siyasetin atama yetkisini kullanarak onu şekillendirmesi sistem içerisinde siyasetin belirleyiciliğini artırmaktadır. Bu durum bürokrasinin siyasallaşması, personel politikalarında temel ilkelerin aşınması gibi çeşitli sorunları ortaya çıkarabilmektedir. Bu çalışma sınırlarında siyaset ve yönetim ilişkisi ve bu ilişkide atama yetkisinin önemine yer verilmiştir. Bahsedilen kapsamda öncelikle siyasetin bürokrasiyi -atama yetkisi aracılığıyla- şekillendirmesi, daha sonra da güçlü bürokrasinin siyaseti daraltma ya da sınırlandırabilme özellikleri ön plana çıkarılmıştır.

2. SİYASETİN BÜROKRASİYİ -ATAMA YETKİSİ ARACILIĞIYLA- ŞEKİLLENDİRMESİ

Devlet, her biri bir başkasına kaynak sağlayan ya da diğerini sınırlandıran çok sayıda parçadan oluşmuş karmaşık bir mekanizma olarak, birbiriyle ilişkili çeşitli fonksiyonların tek merkezden yönetildiği bir makine gibi çalışır (Poggi, 2001: 119). Bu mekanizmada, kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulmasında bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş durumdadır (Karasu, 2001: 213; Güven, 1976: 52). Kamu yönetimi disiplininin klasik döneminin (Wilson ve Goodnow'un fikirlerinde) temel özelliklerinden biri siyaset ve yönetim ayrımı (Greene, 2005: 51; Shafritz ve Hyde, 2012: 7) benimsenmiştir. Ancak kamu örgütleri siyasal bir sistem içinde varolmalarından dolayı, yönetim-siyaset ayrımının kesin olarak yapılması mümkün değildir (Ardanç ve Ergun, 1980: 4). Çünkü idare tek başına varolamaz, siyasal, ekonomik ve toplumsal sistemler içinde varolur ve idareyi en çok etkileyen ise siyasal sistemdir. Personel yönetimi de idarenin bir ögesi olarak siyasal sistemden geniş ölçüde etkilenir (Güven, 1976: 59). Toplumsal-siyasal sistem tarafından, kamu personel sistemi aracılığıyla bürokrasi de genişletilebilir ya da daraltılabilir (Güler, 2005: 48).

Siyasal iktidar; istediğini yaptırabilme gücü, en üstün irade, güç kullanma tekeli, sürekli olan tek meşru irade ve çok boyutlu siyasal ilişkiler ağı olma özellikleri ile karakterize edilir (Çetin, 2003: 36-37). Bununla birlikte siyasal iktidar belli sınırlar içinde başkalarının davranışlarını kontrol etme ve son sözü söyleme yetkisine sahiptir (Kapani, 1996: 49). Siyasal iktidarın halka, yönetimin de siyasal iktidara hesap vermesi, idarenin siyasete bağımlılığını artırırken siyasetin de gücünü artıran bir durumdur. Dolayısıyla idarenin siyasal iktidara bağımlı olması ve onun yürütücüsü konumunda olması söz konusudur. Temel tercihleri siyasal organ belirler, idare ancak bu tercihleri uygulayabilecek kararlar alır (Örnek, 1994: 22-23).

Mouzelis bürokratin tarafsızlık, uzmanlık bilgisi ve üstlerine itaat özelliklerine sahip olduğuna işaret etmekle beraber, görevinin yukarıdan gelen emirleri uygulamak olduğunu belirtmiştir. Buna karşılık siyasi liderlerin seçimle geldikleri için oy kazanmaya yönelik mücadele ettiklerine vurgu yapmıştır (Mouzelis, 2001: 35). Siyasetçi, halk tarafından seçildiği ve halkın siyasal tercihlerini temsil ettiği için belirgin bir güce ve üstünlüğe sahiptir. Bu güce dayanarak siyasetçi, bürokrasi üzerinde sınırsız yetkiye sahip olduğunu ve yönetimin işleyişine çeşitli düzeylerde müdahale edebileceği düşüncesini taşımaktadır (Emre, 2003: 186). Bu doğrultuda iktidar partileri, bütçe ve personel politikası gibi unsurlar aracılığıyla bürokrasinin işleyişine müdahalelerde bulunabilir. Bu kapsamda devlet kadrolarına kendi düşüncesini benimseyenleri getirme çabası içinde olabilir. Böylelikle bürokrasi, siyasi bir niteliğe bürünür (Demir, 2011: 64) ve siyaset karşısında özerkliği zayıflayan bürokrasi siyasi tercihlere göre şekillenir.²

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişki ‘devletin asıl sahibi kim’ (Emre, 2003: 187) düşüncesi etrafında gelişirse, devlete sahip olma üstünlüğü kamu personelinin de sürekli bir iktidar savaşı içerisinde olmasına yol açabilir. Bu noktada vesayet savaşı ve kontrol alanını genişletmek şeklinde iki önemli durum, personel sisteminin işleyişinde de önemli problemler meydana getirebilir. ‘Bürokrasi üzerindeki siyasi etkinin arttuğum’ işaret etmek için *siyasallaşma* kavramı kullanılmaktadır. İktidarın politikalarını yürütebilmek için bürokrasiyi şekillendirme ve kontrol altına alma isteği, onu büyük ölçüde siyasal etkiye maruz bırakır ve bu durum yönetimin siyasallaşması sonucunu doğurur (Çınar, 1997: 10).³ Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda esas olarak siyasi faktörlerin etkili olmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2012: 212). Bu duruma Amerika Birleşik Devletleri’nde *Spoils Sistemi* (Yağma Sistemi) olarak adlandırılan 19. yüzyılda süren personel sisteminin hükümet görevlerinin taraftarlarına verilmesiyle tamamen politize olduğu dönem örnek olarak gösterilebilir (Garvey, 1997: 29). Farklı ülkelerin yönetsel yapılarında örneklerine rastlanan bu durum, yönetim bilimi literatüründe -büyük ölçüde az gelişmiş ülkelerin yönetim örgütlerinde- genellikle bir bozulma göstergesi olarak değerlendirilir (Oktay, 1985: 189). Siyasallaşma, özellikle iktidarların değiştiği dönemlerde daha çok hissedilen bir olgudur. İktidarlar değiştiğinde, atama yetkisi bürokrasiyi istenildiği gibi şekillendirmek amacıyla kullanılır ve iktidara gelen parti ya da partiler yeni kadrolar ve makamlar oluştururlar. Bu makamlara yönelik siyasal atama⁴ olarak değerlendirilen görevlendirmeler sadece üst kademe yöneticiler için değil, orta ve alt kademeler için de geçerli olabilmektedir (Çınar, 1997: 11; Güran, 1980: 42; Eryılmaz, 2012: 212).

İktidara gelen parti ya da partiler kendi tüzükleri, programları ve seçmene sundukları vaatler doğrultusunda politikalarını uygularlar. Politikaların başlıca yürütücüleri bakan olarak atanan kişilerdir. Genel olarak bakanlar yönetsel hiyerarşinin üst kademelerinde bulunan, stratejik ve siyasal kararlarda etkili olabilecek konumdaki kadrolara, kendilerinin ve partilerinin düşünce ve görüşlerine uygun olan kişileri görevlendirme eğilimine sahiptirler (Ardanç ve Ergun, 1980: 4). Türkiye’de 1973 yılında başlayan koalisyon hükümetleri döneminde iktidarda bulunan partiler, bürokrasiye kendi taraftarlarını yerleştirme amacıyla bürokrasiyi denetim altına almaya çalışmışlardır. Bu dönemde yetenekli ve liyakatli yönetici/memur yerine, partili yönetici/memur modeli

² Ekonomik çıkar birlikleri, siyasi partiler ve baskı grupları bürokrasi üzerinde nüfuz oluşturarak, bürokrasinin faaliyetlerini kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmeye çalışabilirler (Abadan, 1959: 108).

³ Yönetimde siyasallaşmaya karşı sunulmuş çeşitli öneriler için bkz: Gülise Gökçe vd., “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, 2002: 55.

⁴ ‘Atama’ işleminin *siyasal* nitelemesiyle birlikte sık sık kullanılması, siyaset-bürokrasi ilişkilerinde başlıca sorunlar arasında ‘atama’ya ilişkin hususlara dikkat çekmektedir. ‘Siyasal atama’lara karşı liyakat ilkesinin önemi ve korunmasının vurgulandığı inceleme için bkz: Namık Kemal Öztürk, “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, 2002.

etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu politikaların benimsenmesiyle, bürokrasinin üst ve orta düzeylerdeki yöneticilerin değişme hızı yüksek düzeylere ulaşmıştır (Eryılmaz, 2002: 151). Ardaniç ve Ergun'un incelemesine göre 17.01.1978-01.08.1978 tarihleri arasındaki dönemde müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve validen 206'sı görevlerinden alınmış, 320 yeni atama yapılmıştır. 01.12.1979-01.05.1980 arası sürede de 1223 üst düzey yöneticinin görevden alınarak 1367 yeni atama yapıldığı belirlenmiştir (Ardaniç ve Ergun, 1980: 10-11).

Tek parti döneminde valilerin, kaymakamların parti müfettişini karşıladığı, uğurladığı ve onların denetiminde olduğu dönemlerde, siyasi iktidar kamu yönetimine egemen olmuştur. Bu durum çok partili hayata geçildikten sonra ve 1961 Anayasası ile birlikte de sürdürülmüştür. Bununla beraber 1982 Anayasası döneminde de siyaset-yönetim ilişkilerinin olağan ve doğal karşılanabilecek seviyede sürmediğine dikkat çekilmektedir (Güran, 2012: 203). Kamu politikalarını belirleme sürecinde çeşitli kesimlerin bu politikalara etki etmek için öne çıkma yarışı yaşanabilir. Ancak asıl yarış devlet içinde bürokratlar ve siyasetçiler arasında görülür. Bu noktada her iki kesimin de güçlerini kullanma istekleri ve çabaları ön plana çıkar (Emre, 2003: 189). Siyaset ve bürokrasi kesiminin her ikisi de kamu politikalarının oluşturulmasında önemli roller üstlenmektedir (Çevik ve Demirci, 2008: 37), ancak bu rollerin etkinlik derecesi genellikle çatışma/gerilim/zıtlasma/dikotomi/versus gibi kavramlarla betimlenen durumlar ortaya çıkarmaktadır. Kamu yönetiminin en önemli teorik temellerinden biri siyaset-yönetim dikotomisidir ve bir yüzyıldan fazla süredir bu konu alanın kötü tanınan konularından biri olmuştur (Tahmasebi ve Musavi, 2011: 130). Genellikle yürütme organı kendi politikalarını uygulayabilmek için kendine uygun kamu görevlileriyle çalışmayı tercih eder. Siyaset atama ve görevden alma yetkilerini, bürokrasi üzerinde siyasi kontrol mekanizması olarak kullanır ve böylelikle, sadakat ve ideoloji pek çok özellikten daha önemli hale gelir (Demir, 2011: 80). Sadakat ve ideolojinin ön plana çıkma düzeyi arttıkça memuriyet, hükümete ve onu oluşturan siyasi parti/partilere bağlı duruma gelir. Siyasal atamaların çoğalması kamu personelinin yükselebilmek için uzmanlık bilgi ve becerisini artırmaktan ziyade, iktidarla ya da ona aday bir partiyle ilişki kurmasına -ya da böyle bir çabaya yönelmesine- neden olmaktadır (Eryılmaz, 2012: 212-213). Tam bu noktada 'iktidar taraftarlarının' öne çıkma çabası kritik bir alan oluşturmaktadır. İktidarın kontrol alanını genişletme arzusu ile iktidar taraftarlarının belli mevkileri elde etme arzusu birleşince, yöneticilerin/siyasetçilerin kendi kadrolarını oluştururken ve personelin çalışmalarını değerlendirirken önem verdikleri temel etmen sadakat olacaktır. Bu sadakat ekseninde birbirinin karşısında siyasetçi ve bürokratlar kendi içlerinde bölünerek çeşitli klikler oluşturabilirler. Bunun doğal bir sonucu da iktidara gelmiş olan kesim, siyasetçi ve bürokrat olarak iktidarın bütün gücünden yararlanmayı isteyecektir. Bu konumda bulunmayan diğer gruplar da, bu konumu elde etmek için bir yarışa dâhil olabileceklerdir (Emre, 2003: 198).

İktidar sistem üzerinde iradesini tatbik etmek için araç olarak kanun ve kurallardan yararlanır (Mises, 2010: 70). Kanunlara dayanılarak ve belirli kurallara bağlı olan atama yetkisi de iktidar iradesini tatbik etmek için kullanılan, personel politikalarının da şekillendirilmesini etkileyen bir araçtır. Atama (*versetzung-nomination-appointment*); kamu hizmetinde görevli olmak ya da görevinde değişiklik yapmak isteyen ve gerekli niteliklere sahip kişinin, yetkili kişi ya da organlarca göreve getirilmesidir (TÜBA, 2011; 80); bir başka anlatımla, yetkili idari makamlar tarafından bir kimsenin memur kadrosuna alınması veya ona belli bir memurluk makamının görev ve yetkilerinin verilmesi veya bir memurun bir yerden başka bir yere atanması için yapılan hukuki işlemdir (Yılmaz, 2002: 1195). Atama işlemi, bir kişinin kamu hizmetine giriş kararı ve belirli makamlarda, bulunduğu bir başka sınıfta ya da bir başka yerde görevlendirilmesine ilişkin kararları kapsar. Bu kararlar

kanunda ‘atama yetkisi’ni kullanma hakkı tanınmış makamlarca verilir (Güler, 2005: 269). Siyasal bir aygıt olarak da nitelendirilen atama yetkisi (Dreyfus, 2007: 38) bürokrasinin yapı ve işleyişini şekillendiren temel yetkilerden biridir.⁵

Siyasal iktidarın diğer iktidar ilişkileri ile karşılaştırıldığında ayırıcı özelliği hiyerarşik üstünlük ve tek yönlü düzenleyiciliğe sahip bir kurum olmasıdır (Çetin, 2003: 37). İktidarın atama kararı verme yetkisinin dağılımı, kamu yönetiminin kaynağını ve hiyerarşik yapılanmasının temelini gösterir. Atama yetkisi, Türk yönetsel sisteminde iki ayrı kanunla düzenlenmiştir. Birincisi 2451 sayılı Kanun’dur⁶, bununla bakanlıklar ile bağlı kuruluşlardaki atama usulü belirlenmiştir. Diğeri ise 2477 sayılı Kanun’dur, bu kanunla 2451 sayılı Kanun kapsamına girmeyen özel statülü kuruluşlarda atama usulü düzenlenmiştir.⁷ ‘Diğer kamu görevlileri’ kapsamındaki askeri, adli, akademik kurumlarda atama usulü ise sözü edilen kurumların özel kanunları ile atama yönetmeliklerinde yer almaktadır (Güler, 2005: 269-270).⁸

2451 sayılı Kanun’a göre; Valiler, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Daimi Delegeeler, Diyanet İşleri Başkanı ve Yüksek Din Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı atamaları Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılır. Bakan Yardımcıları, Müsteşar ve Yardımcıları, Genel Müdür ve Yardımcıları, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurul Üyeleri ve Genel Sekreteri, Vakıflar Genel Müdürlüğü İdare Meclis Başkan ve Üyeleri, Gelir İdaresi Başkanı, Gelir İdaresi Başkan Yardımcıları, Gelir İdaresi Daire Başkanları ve Vergi Dairesi Başkanları, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Devlet Personel Başkanı, Atom Enerji Komisyonu Genel Sekreteri, Bakanlıklardaki Kurul Başkanları ve Üyeleri, Strateji Geliştirme Başkanları, Bakanlıkların Rehberlik ve Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları, Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları, Bakanlık Müfettişleri, Bakanlık Müşavirleri, Birinci Hukuk Müşaviri, Bakanlık Daire Başkanları, İl İdare Şube Başkanları, Bölge Müdürleri ve Başmüdürler, Vali Muavini, Kaymakam, İl Hukuk İşleri Müdürü, Polis Akademisi Başkanı, İl Emniyet Müdürü görevlerine yapılan atamalar ise müşterek kararname ile yapılmaktadır.

Atama işlemleri genel olarak gerçekleştirildiği siyasal dönemin ürünü olarak irdelenmektedir. İktidarlar kamu bürokrasisinin iyi işlemesini isterken, diğer taraftan bürokrasinin yapı ve işleyişine müdahaleleri ile olumsuz etkilere neden olabilirler. Karşılaşılan bu durum *siyasetin bürokrasi ironisi* (Aydın, 2012: 51) şeklinde de nitelendirilmektedir. Türk personel sisteminde köklü değişiklik dönemi olan 1960’lı yıllarda personel rejiminde liyakat ilkesini oturtmak amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılmış ancak bu alanda başarı sağlanamamıştır. 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’nın temel üç ilkesi arasında liyakata da yer verilmiştir. Ancak uygulamada kamu bürokrasisinin dönem dönem çeşitli kayırma biçimlerinin (siyasi yakınlık, dost, akraba, hemşehri, bölge, okul, inanç vb...) etkili olduğu bir istihdam alanı haline geldiği görülmüştür.

⁵ Bürokrasinin siyasallaşması genellikle atamalar ve kamu görevlilerinin siyasi faaliyetleri ekseninde incelense de, memurların atanması yer değiştirmesine ilişkin düzenlemelerle beraber özlük ve disiplin işleri gibi konulardaki düzenlemeler de bürokrasiyi etkileyen araçlar arasındadır (Çelik-Aksan, 2011: 197).

⁶ 2451 sayılı Kanun’un 1. maddesine göre; “Başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın, atama ve nakiller bu kanunda belirtilen usullere göre yapılır”.

⁷ 2477 sayılı Kanun’un 1. maddesine göre; “Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin 2451 sayılı Kanun’un kapsamına girmeyen kamu kurum ve kuruluşlarında atama ve nakiller bu kanunda belirtilen usullere göre yapılır”.

⁸ Türk kamu yönetiminde atama kararları hukuksal bakımdan; kararnameli atama (atama kararnamesi) ve emirli atama (atama emri) olarak gerçekleştirilmektedir (Güler, 2005: 270).

Personel rejiminde liyakat ilkesi yerleştirilmeye çalışılmışsa da, daha fazla vurgu yapılan ilkeler itaat ve sadakat ilkeleri olmuştur (Eryılmaz, 2002: 150).

1971 Muhtırası ve sonrasında Anayasada yapılan değişiklikler ile bürokrasi ve siyaset ilişkileri yeni bir şekle bürünmüş, askeri müdahale dönemlerinde atamalar hızlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 150-151). 1973 sonrası koalisyon hükümetleri iktidara geldiğinde Cumhuriyet tarihinde hiç olmadığı oranda memurların yerleri değiştirilmiştir (Heper, 2006: 165)⁹. Bu dönem itibarıyla koalisyona ortak olan siyasal partiler bürokrasinin hem alt kademelerini hem de üst kademelerine kendi taraftarlarını atamışlardır. Bunlara ek olarak binlerce yeni sivil bürokrasi kadrosu oluşturulmuş ve her bakanlık belli bir siyasal partinin mülkü gibi o partinin tasarruflarına bırakılmıştır (Heper, 2006: 200). Türkiye’de üst düzey bürokratların ya da yöneticilerin atanmasında genel olarak liyakat ve tecrübe gibi ölçütlerden ziyade güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini düşünmek gibi nitelikler ön planda tutulmaktadır. İktidar değişiklikleri aynı zamanda üst düzey yöneticilerin de değişmesi olarak algılandığı için, bu durum özellikle koalisyon ve istikrarın olmadığı dönemlerde yöneticilerin pozisyonları ile ilgili tedirginlik yaşamalarına sebep olmaktadır. Bu tedirginlik nedeniyle üst düzey yöneticiler görevlerinden ziyade, atamaya yetkili makamlara önem vermeye başlamaktadırlar. Kurumsal amaçlar doğrultusunda uzun vadeli planlar yapılması ve vizyonlar geliştirilmesini olumsuz etkileyen bu durum, kamu hizmetlerinde çeşitli açılardan eksiklikler ve gerilemelere yol açmaktadır. Hâlbuki bürokrasi siyaset ilişkisinde kamu hizmetlerinin geliştirilmesi temel unsur olmalıdır (Gökçe ve Şahin, 2002: 18; Aykaç, 1977: 172; Acar, 2002: 9, 12).

Kamu bürokrasisinin her düzeyindeki atamalar önem taşımaktadır ancak üst kademeler bürokrasi için ayrıca bir öneme sahiptir. Osmanlı-Türk bürokrasisinde de üst kademeler ayrıca bir öneme sahip olmuştur. Bu kademeler birinci derecede siyasal işlevler yüklenmişler (Heper, 1974: 29) ve siyasallaşmanın öncelikli olarak etkilediği kadroları oluşturmuşlardır. II. Abdülhamit’in 1909’da tahttan indirilmesiyle, askeri ve sivil bürokratlar imparatorluğun siyasal sahibi haline gelmişlerdir. Siyaset ve yönetim arasındaki somut biçimde belirlenmemiş fark, imparatorluk döneminde ve Birinci Dünya Savaşı süresince devam etmiş, bu durum Cumhuriyet bürokrasisine aktarılmıştır (Turan, 2012: 144-145). Bununla birlikte her siyasal dönemin, bürokraside belirli bir kesimi öne çıkardığı belirtilmelidir. Örneğin, Cumhuriyet’in ilk yıllarında askeri, sivil ve dini bürokrasi arasında askeri bürokrasi ön plana çıkarılmıştır. Kurtuluş Savaşı’ndan sonra ise, askeri bürokrasinin rolü azaltılıp, sivil bürokrasi daha fazla önem kazanmıştır (Heper, 1974: 100-101). Türkiye’de bürokrasi genel olarak, Osmanlı’nın bürokratik imparatorluk mirasını takiben Cumhuriyet döneminde kendilerini devletin sahibi sayan bir kesim oluşturmuştur. Özellikle üst düzey bürokratların (mülki idare amirleri, büyükelçi, general...) zaman zaman atanmış gibi değil, seçilmiş gibi davranış sergiledikleri söylenebilir.

Siyaset ile bürokrasi arasında belirli bir uyum sağlanamazsa idari takdir yetkisi, tarafsız biçimde değil, siyasi kararlara karşı sürekli engelleyici bir role bürünebilir (Durgun, 2012: 246) ya da tam tersi durum çeşitli biçimlerde idari kararlara karşı söz konusu olabilir. Yönetimsel süreçlerde uyumu sağlama amacının ötesinde, memurların belirgin bir şekilde partizanlaşması ise, vatandaşları da ‘bizden olanlar ve olmayanlar’ şeklinde kayırmaya/ayırmaya başlanmasına yol açabilir. Bu durum devletin de partileşmesi sonucunu doğurur (Aydın, 2012: 65) ve siyasetçi ile kamu görevlisi ayrımları fiilen bulanıklaşıp, denetim siyasi bir atama sistemiyle gerçekleşir bir duruma gelebilir (Heywood, 2011: 470).

⁹ 1962-1974 arasında kamu iktisadi teşebbüsleri genel müdürlerinin görevde kalma süresi ortalama 3.5 yıl iken, 1974-1980 arası dönemde bu süre 1.7 yıla inmiştir. Valiler için bu süre 3.1 yıldan 17 aya inmiştir (Güran, 1980: 290-291).

Bürokrasinin siyasallaşmasının genel karakteri, hükümetin şekillendirdiği ve uyguladığı kamu personel politikasında somutlaşmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002: 17)¹⁰. Bürokrasinin siyasallaşması personel sisteminde liyakat gibi temel ilkelerin zedelenmesi açısından önemli bir sorun alanı meydana getirirken, bürokrasinin de iktidar gibi tutum ve davranışlar geliştirmesi, siyasal-yönetimsel-toplumsal alana yansıyan bir sorun olarak karşımıza çıkar. Siyasal iktidar bürokrasiyi şekillendirmekten dolayı gücünü artırdığını düşünürken -büyük ölçüde tarafgirleri yerleştirmeyi tercih ettiği- bürokratik kadrolar da güçlendikçe *karşı-iktidar* gibi konumlanabilirler. Bu durumda da siyasetin kontrol alanı olarak algıladığı alanı, kontrol edemediği düşüncesi oluşur ve çeşitli gerilimler doğabilir. Siyaset açısından özellikle üst düzey bürokrasinin siyasallaştırmaya çalışmanın önemi, bu kesimin sadakatinin siyaseten tarafsız memurlardan daha fazla olduğu düşüncesi ile ilişkilendirilir (Heywood, 2011: 470).¹¹

Yönetimin siyasal doğası bağlamında (Tahmasebi ve Musavi, 2011: 141) kamu personeliyle ilgili konulara “kabul edilebilir” bir müdahale seviyesinin siyasal-yönetimsel realite açısından mevcudiyeti bilinmektedir.¹² Ancak bu müdahale düzeyi genel bir politika uygulama yöntemi olarak kullanılabilir. Kamu işletmeciliği yaklaşımıyla zayıflatılmış personel rejimleri siyasetin nüfuzuna daha açık bir hale gelmiştir. Kamu örgütlerinde özellikle etkili görevlere yapılan siyasi atamaların sayısı artmakta ve kamu personel rejimlerinin getirdiği sınırlılıkları aşmak için “vekâleten atama” veya “sözleşmeli personel çalıştırma” gibi çeşitli uygulamalar yaygınlaşmaktadır (Demir, 2011: 80). Güran’ın da işaret ettiği gibi sözleşmeli personel uygulaması, kamu yönetimini iktidarın kontrolüne tabi tutan formüllerin, tutumların, işlemlerin ve görevlilerin örneklerinden biridir (Güran, 2012: 203). Bürokrat değişimlerinin hızlanması, vekaleten atama ve sözleşmeli personel sayısının artması personel rejimine ilişkin kayırmacılık ve ayrımcılık olduğuna yönelik kanaatler oluşturabilmektedir. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na şikayet edilen konular arasında da bu kapsamda düşünülebilecek hususlar görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun 2013 yılı faaliyet raporuna göre, kurula yapılan başvurular arasında “Kayırmacılık ve Ayrımcılık İddiaları” kapsamına giren başvuruların toplam 326 başvuru içerisinde 62 olduğu bilgisi yer almaktadır. Bu sayı ile kayırmacılık ve ayrımcılık iddiaları, diğer konular arasında en çok başvuru yapılan konudur (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2013: 12). Kurulun 2014 yılı faaliyet raporunda da, kurula yapılan başvurular arasında “Kayırmacılık ve Ayrımcılık İddiaları” kapsamına giren başvuruların toplam 218 başvuru içerisinde 87 olduğu bilgisi yer almaktadır. Bu kapsamdaki başvurular diğer konular arasında en çok başvuru yapılan konulardır (Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2014: 9).

3. GÜÇLÜ BÜROKRASI -DARALTILMIŞ SİYASET-

Siyaset ve bürokrasi hikâyesinin başlangıcı memurun iktidar hissini keşfi ile başlatılabilir. Memur, büyük bir ‘ehemmiyet’ ve ‘kıymet’ hissiyatını benimsemesinden itibaren kendini merkezi konuma yerleştirme çabasına girmiştir. Devlet bürokrasisi namına iş yapılmasının bir övünç kaynağı haline gelmeye (Adal, 1939: 15) başlaması, ‘büroların iktidarı’nın gücünü artırmaya yönelik eğilimler ortaya çıkarmıştır. Devlet bürokrasisindeki bu eğilimlerin, bürokratların kendilerine emanet edilen yetkileri kötüye kullanıp, şahsi amaçlarını

¹⁰ Gökçe ve Şahin, Türk bürokratik yapısına ilişkin olarak klasik devlet anlayışı ve bürokrasi anlayışının yeniden şekillendirilmesi ve bu bağlamda, kurum kültürü ve iş ahlakı konularına yönelik eğitim programları hazırlanıp uygulanması gerektiğini önermiştir (Gökçe ve Şahin, 2002: 23).

¹¹ Türk yönetim yapısındaki bakan yardımcısı, bakan danışmanı gibi kadrolar siyasetin bürokrasiyi kontrol edebildiği atamalar olarak değerlendirilebilir (Lamba, 2014: 52).

¹² Öztürk’ün değerlendirmesine göre; siyasal atamalar sistemin öngördüğü sınırları aştığında sistem dejenere olur ve kayırmacılığa yenik düşer (Öztürk, 2002: 130).

gerçekleştirmek için kullanmaları şeklinde bir tehlikeyi ortaya çıkarabileceğinden söz edilebilir (Abadan, 1959: 108). Bürokratların bakışına göre devlet onların varlık nedenidir ve bürokratlar devlete bağlılık içinde çalışırlar, bu duyguyla hizmet ederler. Bu nedenle devletin yaşatılması ve güçlendirilmesi, bürokratların önem verdikleri başlıca konu olmuştur (Turan, 2012: 145). Devletin mevcudiyetinin korunması ve güçlenmesi, aynı zamanda devletin unsurlarından biri olan kişisel olmayan iktidarın da (Özipek, 2003: 102) varlığını gerekli kılar. İktidar konusunu ele alan literatür çığ gibi büyümeyle (Clastres, 2011: 17) birlikte, modern devlette siyasal iktidar mücadelesi de genellikle hiyerarşik olarak düzenlenmiş farklı ve birbirini tamamlayan makamlara sahip olmayı ve onların etkinlikleri üzerinde söz sahibi olma odağında gerçekleşir (Poggi, 2001: 119).

Devlet resmi ve karmaşık bir örgüt olarak yapılanmıştır. Bunu meydana getiren kurumların her birinin yetki alanı, kaynakları ve çalışma yöntemleri, onların dışında ve üzerinde başka kurumlarca belirlenir. Bu makamların çalışma ölçütleri aynı zamanda memura sahiplenemeyeceği, gayri şahsi kamusal yetki ve sorumluluklar da yüklemektedir (Poggi, 2001: 119). Bürokrasi açıkça tanımlanmış kurallar çerçevesinde hareket eden, katı bir hiyerarşi içerisinde yönetsel çarkları çeviren dişliler olmakla birlikte siyaset sürecinin de önemli bir aktörüdür. Bürokrasinin siyasal sistem içerisinde üstlendiği bazı temel roller bulunmaktadır. Bu roller arasında; yönetmek, siyasi danışmanlık, siyasi menfaatlerin ifade edilmesi ve bağdaştırılması ve siyasi istikrarın sağlanması sayılabilir (Türköne, 2003: 464). Aynı zamanda bürokrasi hükümetler değiştiği zaman devletin devamlılığını sağlayan bir parçasıdır (Girdner, 1996: 246).

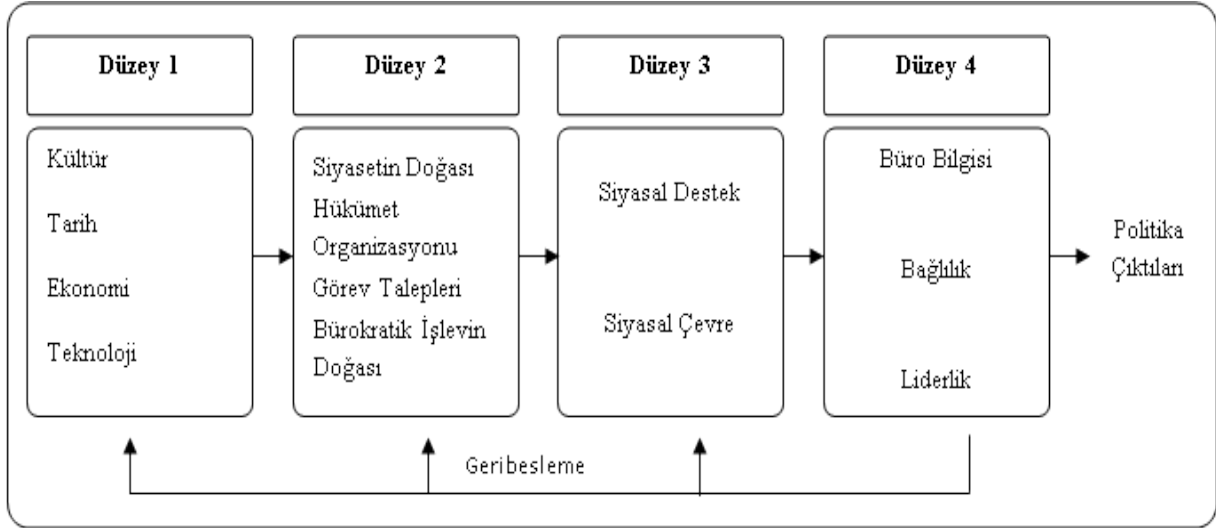
Bürokrasiyi düzenleyen kurallar, kamu görevlilerinin atanma ve kariyerlerini etkileyen güç ilişkilerini şekillendiren araçlar olarak düşünülmektedir. Bu kurallar ülkeden ülkeye değişir ve bunların özellikleri de her toplumda devletin rolüne ilişkin olarak gelişir (Dreyfus, 2007: 23). Bürokrasinin karakteri, devletin karakterine tâbi nitelik taşır ve genellikle içinde bulunduğu rejimin aynası olur (Adal, 1939: 17). Genel olarak bürokrasinin devlet içindeki konumunu belirleyen koşullar ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği gibi, siyaset-bürokrasi ilişkisinin niteliğini de hukuk devletlerinde anayasa ve yasalar çizse de bunun uygulamaya yansımaları, büyük ölçüde siyasal ve yönetsel geleneklerle¹³, siyasal ve yönetsel ahlâk anlayışı bağlamında gerçekleşir (Emre, 2010: 187). Bürokrasi, kaynaklandığı toplumu yansıtır (Dreyfus, 2007: 26). Örneğin Osmanlı-Türk devletinde toplumsal yapı ve devlet sistemi elitizmi besleyen özelliklere sahip olduğundan dolayı bürokratik elitizm devlet ve toplum hayatında önemli bir yere sahip olmuştur. Böylece Osmanlı-Türk devlet yapısındaki bürokratik yönetim geleneği, bürokratik elitizm olarak yansımıştır (Pustu, 2007: 212). Hükümet kurumlarına erişim süreci olarak da değerlendirilen siyaset, bazı aktörlerin diğerlerinden daha fazla kayırılması/desteklenmesi gibi çeşitli biçimlerde topluma nüfuz edilmesini sağlar (Castells ve Ince, 2006: 93-94). Siyasal iktidar politikalarını yürütebilmek için bürokrasiye hâkim olmaya çalışır, bu durum ise bürokrasinin iktidarın amaçları doğrultusunda yönlendirilmesine neden olur (Kalağan, 2010: 111). Aslında bürokrasi doğrudan siyasi karar verme sürecine katılmayan, bu kararların uygulanabilmesi için gerekli politikaların oluşturulması ve yürütülmesinde aktör olan kişilerden oluşan bir yapıyı oluşturur. Uzmanlık bilgisine ve teknik bilgiye sahip bürokratlar siyasi bağlantısı olmayan kamu görevlileri olarak resmedilir. Bu görevliler genellikle iş güvencesi sistemiyle siyasetin baskılarına karşı korunurlar (Demir, 2011: 63). Bürokratlar çeşitli konulardaki özel bilgi sahibi olma özelliğini iktidara karşı güçlü bir enstrüman olarak kullanma avantajına sahiptir (Türköne, 2003: 462). Bununla beraber bürokrasi 'self-

¹³ Osmanlı-Türk devletinde bürokrasinin tutum ve davranışları, siyasal normların etkisi altında kalmıştır (Heper, 2012: 129).

defence'ı gerçekleştirebilecek durumdadır. Çünkü siyasal-yönetimsel süreci şekillendiren mekanizmaların (hukuk ve denetimle ilgili mekanizmaların) sahibidir ve bunların işletim yöntemlerine siyasetçilerden daha çok hâkimdir. Türk kamu yönetiminde 1990'lı yıllarda belirginleşen üst kurullar bürokrasisi bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Üst kurullar bürokrasinin siyaset karşısında dokunulmaz hareket alanları oluşturmasına zemin sağlamıştır (Durgun, 2012: 246). Üst kurullar bürokrasisi sadece siyasal sistem içindeki konumlarında değil, genel olarak bürokratik yapının içerisinde de ayrıcalıklı bir yere sahip olmuştur.

Kamu yönetiminin diğer kurumlarla olan ilişkilerinin şekillenmesinde siyasal sistemin değişkenleri belirleyici rol oynamaktadır (Karasu, 2001: 209). Siyasal sistem hem toplumun bütünü içinde uzman bir kuruluş olmakta, hem de kendi içinde uzmanlaşmış alt sistemleri geliştirerek çevreye yönelik etkililiğini artırmaktadır (Oktay, 1983: 27). Günümüzde bürokrasinin siyasi bir kurum olduğu gerçeği inkar edilemeyeceği gibi (Haruta ve Radu, 2010: 69) ve dolayısıyla siyasi etkilerden tamamen bağımsız olması düşünülemez (Çelik ve Aksan, 2011: 196-197). Siyasal etkilere maruz kalmakla birlikte bürokratlar da zamanla kendilerini devletin muhafızları olarak görmeye başlayabilirler (Türköne, 2003: 465). Böylece bürokrasi araç durumundan sıyrılarak, siyasal sistem içinde temel güç odağı oluşturma eğilimine yönelebilir. Neticede '*frenlenemeyen*', '*aşırı güçlenen*' bürokrasiler bir sorun olarak belirebilir (Güven, 1976: 54-55). Bu durum ise, siyasetin bürokrasiden hoşnutsuzluğuna yol açabilir. 2012 tarihli yapılan kamu bürokrasisinden memnuniyetin ölçüldüğü bir araştırma kapsamına siyasetçiler de dâhil edilmiştir. Elde edilen veriler doğrultusunda siyasetçilerin de kamu bürokrasisinden memnuniyetsizliklerinin görüldüğüne işaret edilmiştir (Aydın, 2012: 57-58).

Uzmanlaşan bürokrasi, seçilmiş siyasi temsilciler karşısında özerk bir karar merkezi haline gelmektedirler (Örnek, 1994: 25). Uzmanlıktan kaynaklanan özerklik bir çok düşünür tarafından vurgulanan bürokrasinin oligarşik eğilimleri ile birleşince bürokrasi bir kurum modeli olmaktan ziyade, daha çok hakimiyet ve güç bağlamında analiz edilmesi söz konusu olmaktadır (Mouzelis, 2001: 41). Emre'nin değerlendirmesine göre, kamu politikalarının belirlenmesinde en önemli aktörlerden birinin bürokrasi olduğu yaygın şekilde kabul edilmektedir. Bu düşünce doğrultusunda bürokratin "karmaşık teknolojik ve toplumsal sorunları yorumlama ve politikalara dönüştürme sorumluluğunu yüklenmiş siyasal aktör" olarak tanımlandığına da dikkat çekmiştir (Emre, 2003: 190). Kamu politikaları için gerekli yasal düzenleme tasarıları hazırlayıp altyapıyı geliştiren teknik bürokratlardır ve bürokratlar olmadan siyasilerin süreçlere katkısı sınırlı kalabilecektir. Hükümetler, idari teşkilata sahip olmadan kamu hizmetlerini gerçekleştiremezler. Milli savunma, iç güvenlik, sosyal refah, ekonomik kalkınma gibi çeşitli plan ve projeler bilgili bürokrasi olmaksızın uygulanamaz (Çevik ve Demirci, 2008: 37-38; Abadan, 1959: 158). Bu bağlamda öncelikli olarak yetenek ve bilgi birikimine sahip personelden - siyasal etkilerden uzak tutarak- kamu hizmetlerinin sunulmasının katkı sağlayacak şekilde yararlanılması düşünülmelidir (Acar, 2002: 12). Bürokratik gücün nedenleri ve sonuçları daha iyi açıklamak için Meier ve Bohte (2007), bir kamu yönetimi örgütünün çevresini resmeden modeli kurmuşlardır (Haruta ve Radu, 2010: 68). Bu modele göre bürokratik gücün sebep ve sonuçlarını açıklayan bürokratik kurumun çevresi aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



Şekil 1: Bürokratik bir kurumun çevresi (Kaynak: Meier ve Buhte, 2007: 43'den akt: Haruta ve Radu, 2010: 69).

Kültür, tarih, siyasetin doğası, siyasal destek gibi işaret edilen tüm faktörler arasında bürokrasinin en önemli güç kaynaklarından biri olan uzmanlaşmadır ve kamu yönetiminin değişen yapısıyla birlikte kamu örgütlerinde uzmanlaşma kural haline gelmiştir (Koçköprü vd, 2008: 129). Örneğin Türk kamu yönetiminde¹⁴ kamu kurumlarında kariyer niteliğindeki uzmanlıkların sayısı artmıştır. Devlet Personel Başkanlığı'nın verilerine göre 2003-2013 yılları arasında kariyer uzmanı olarak istihdam edilen personel sayısının yaklaşık 15 kat artmıştır. 2011 tarihli KHK ile tüm bakanlıklar kariyer uzmanı istihdam eder hale gelmiştir. Birçok bakanlığın taşra teşkilatında da kariyer uzmanlar istihdam edilmeye başlanmıştır (Karlı, 2013: 16). Bu uzmanlaşmış birimleri oluşturan kadroların, büyük ölçüde atandıkları dönemin siyasal iktidarlarının özelliklerini yansıttıkları düşünülür. Bununla birlikte bürokrasiyi şekillendirmeye çalışan siyasetçiler, yetenekli bürokratların uzmanlık bilgisini iktidarı zayıflatan bir unsur olarak algılayabilirler (Aydın, 2012: 59). Siyaset-bürokrasi ilişkisi konusunda öncelikli olarak siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisine dikkatler çekilse de, modern dünyada önemli sorunlardan birinin bürokratik despotizm olduğunu vurgulayan görüşler de önem taşımaktadır. Bürokratların uzmanlık özelliklerinin rolü arttıkça, bürokratikleşme eğilimi de doğacak ve kurumlarda denetim dışı bürokratik tahakküm ihtimali oluşabilecektir (Bayram ve Çınar, 2007: 22).¹⁵ Bürokratik kuruluşlar ya da hizmetin bilgisine sahip olarak bürokratlar güçlerini sürekli artırma eğilimindedirler. Görevlerini sürdürürken olgulara ilişkin özel bilgiler edinebilmekte ve kendilerine özgü bilgilere sahip olabilmektedirler (Weber, 2011: 67). Bürokrasinin bilgi akışını kontrol edebilmesi ve böylece siyasi amirlerine karşı lojistik avantajlara sahip olması, devletin temsil, politika oluşturma gibi işlevleri çeşitli kurumlar tarafından gerçekleştirilirken politikaların icrasının bürokrasinin tekelinde olması onlara güçlü bir statü kazanırlar (Heywood, 2011: 473; Türköne, 2003: 462). Siyasal iktidar bu yapıyı fonksiyonel hale getirmeye çalışır. Ancak iktidarın onayıyla atanmış bürokrasi de, uzmanlaşma ve bilginin verdiği güç ile siyasal alanı daraltmaya yönelik tutumlar geliştirebilir. Kamu yönetimi reformlarıyla birlikte yönetsel süreçlerde katılım ve şeffaflık vurgusu, bürokrasinin gücünün azalmasında etkili olmuştur (Lamba, 2014: 51).

¹⁴ Türk kamu yönetiminde 1945 yılından itibaren ihtisas birimlerinde kariyer uzmanlar istihdam edilmektedir. Uzmanlar diğer memurlarda aranan özelliklerin yanında başka özelliklere sahip kişiler arasından özel yarışma sınavı ile mesleğe kabul edilirler ve yetiştirme süresini tamamlayanlar yeterli aşamasını geçtikten sonra uzman olarak atanırlar (Karlı, 2013: 19).

¹⁵ Demokratik yönetimlerde, politika belirleyen temel kararların alınması ve uygulanmasına ilişkin sorumluluk, seçilmiş kişi ve organlara ait iken, bürokratların kararları ise ikincil niteliktedir (Çelik ve Aksan, 2011: 195).

Bürokrasi hükümet işlerinin idaresinden sorumlu olsa da (Türköne, 2003: 464), seçimle belirli sürelerle sınırlı iktidarlar karşısında kalıcı hükümet (Girdner, 1996: 236) konumuna sahiptir. Siyasetçiler güç mücadelesinin tarafı olmalarına karşın, bürokratlar -ideal olarak- tarafsızdır. Siyasetçiler seçim dönemlerinde hesap vermek ve oy almak/oylarını artırmak için uğraşmak zorundadır. Bürokratlar, siyasetçiler gibi uygulanan politikalar konusunda bir sorumluluğa sahip değildir. Bununla beraber kendilerine verilen talimatları yerine getirmek ve idaresinde yer aldıkları örgütü yönetmekle sorumludurlar (Türköne, 2003: 462).

4. SONUÇ

İktidarlar genel olarak kendilerini destekleyen kitlelerle güçlenirler. Sadece seçimleri kazanmak için değil, seçimlerden sonraki süreçlerde de destekleyenlerini artırmayı amaçlayarak bu doğrultuda politikalarını şekillendirir ve uygularlar. Ekonomi, eğitim, hukuk, savunma, güvenlik, sağlık gibi çeşitli başlıklara bölünebilecek toplumun tamamını kapsayan sorunlarla ilgilenirken, iktidar kendini destekleyenlerin nicel artışından da memnuniyet duyar. En azından öncelikli olarak oy oranı şeklinde bunların kendisine yansıtılmasının olumlu boyutunu görür. Ancak bu nicel olarak artan iktidar tarafgirleri, iktidar tarafından kamunun belirli güç kaynaklarına hakim olacak şekilde -liyakat gibi ilkeler göz ardı edilerek- konumlandırıldığında, siyaset-bürokrasi ilişkisindeki olumsuzluklar/çatışmalar kamu yönetimini bir hegemonya yarışına sürükleyebilir. Bu yarışın kendisini yansıttığı en önemli alan ise personel politikaları olmaktadır.

Siyasi iktidar 'atama yetkisi'ni kullanarak, oluşturduğu bürokratik kadroları -hakimiyet çabasına girme potansiyeline sahip-, yine bu yetkisini kullanarak revize edebilir. Bu noktada siyasetin uzmanlıklarından faydalandığı bürokratlarla iktidarını paylaşmak istememesi yadsınmaması gereken bir durum olarak değerlendirilmelidir. Çünkü atama yetkisi, siyasi iktidarın en önemli araçlarından biridir ve hangi siyasal görüş olursa olsun iktidara geldiğinde, bu mekanizmayı kendi öncelikler hiyerarşisi ve iktidar olmadan önceki vaatleri doğrultusunda kullanacağı hesap edilen bir durumdur. İktidarın atama yetkisini kullanma niteliği, yöntemi eski-yeni tarafgirler ya da iktidar-muhalefet perspektiflerindeki değerlendirmeler bir tarafa bırakıldığında, personel politikalarında meydana getirdiği çeşitli sorunlar öncelikli olarak incelenmelidir. İktidarın atama yetkisini kullanırken belirlediği ilkeler, bürokrasiyi ve bürokrasinin siyasetle ilişkilerini şekillendirmektedir. Burada temel ilke siyaset-bürokrasi ilişkisinin kamu hizmetlerinin sunulmasına zarar vermemesi olmalıdır.

Bürokrasiyi şekillendirme amacını taşıdığı kabul edilen siyaset ile kendine özgü nitelikleriyle siyasete karşı güçlü bir pozisyon sağlayan bürokrasi odaklı bu çalışma kapsamında genel bir inceleme yapılmıştır. Bu bağlamda siyasal ve yönetsel sistemin temel özelliklerinin kamu personel politikalarının unsurlarını da etkilediğine, göreve başlama kriterlerinden, görev değişikliğine; yükselmeden, personel değerlendirme sistemine kamu yönetiminin 'personel' ögesini ilgilendiren etmenlerin siyasetin belirleyiciliğinde şekillendiği belirtilmiştir. Siyaset ve bürokrasi ilişkisinin özellikle kamu personel politikalarına yansımada atama yetkisinin kullanılmasının önemine çalışma doğrultusunda dikkat çekilmek istenmiştir.

5. KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin (1959), *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Acar, Ali (2002), “Yönetim-Siyaset İlişkisinde Kamuda Personel Politikaları”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı. 7, (5-13).
- Adal, Hasan Şükrü (1939), *Modern Devlette Memur*, Yeni Cezaevi Matbaası.
- Ardanış, Bülent, Turgay Ergun, (1980), “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamalar” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 13, Sayı. 2, (3-18).
- Aydın, Nurettin (2012), “Weberyen Bürokraside Liyakat Ve Türk Kamu Bürokrasisinde Bir Kesit: ‘Siyasetin Bürokrasi İronisi’”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 85, Nisan-Haziran, (51-69).
- Aykaç, Burhan (1977), *Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.
- Bayram, Ali Kemal ve Kerim, Çınar, (2007), “İktidar Ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi Ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 9, Sayı. 1, (11-24).
- Castells, Manuel, Martin Ince, (2006), *Manuel Castells’le Söyleşiler*, (Çev: Ebru Kılıç), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Clastres, Pierre (2011), *Devlete Karşı Toplum*, (Çev: Mehmet Sert&Nedim Demirtaş), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Çelik, Özlem, Gamze Aksan (2011), “Demokrasi Ve Bürokrasi Arasındaki Gerilim Temelinde Türk Hukukundaki Bazı Düzenlemelere Genel Bir Bakış”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. 15, Sayı. 2, (189-214).
- Çetin, Halis (2003), “İktidar Ve Meşruiyet”, *Siyaset*, (Ed: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınevi, Ankara.
- Çevik, Hasan Hüseyin, Süleyman Demirci, (2008), *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Çınar, Kerim (1997), *Kamu Yönetiminde Yozlaşma Ve Rüşvet*, TÜGİAD Yayınları, İstanbul.
- Demir, Fatih (2011), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi Ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim Ve Ekonomi Dergisi*, Cilt. 18, Sayı. 2, (63-84).
- Dreyfus, Françoise (2007), *Bürokrasinin İcadı*, (Çev: Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Durgun, Şenol (2012), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Emre, Cahit (2003), *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2012), “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2002), *Bürokrasi Ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul.

- Garvey, Gerald (1997), *Public Administration The Profession And The Practice A Case Study Approach*, Thomson Wadsworth, United States Of America.
- Greene, Jeffrey D. (2005), *Public Administration in the New Century*, Wadsworth Cengage Learning.
- Girdner, Eddie J. (1996), *People And Power*, Literatür Yayınları, İstanbul.
- Gökçe, Orhan Ve Ali Şahin(2002), “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal Ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, Sayı. 3, (1-27).
- Gökçe, Gülise, Ali Şahin, Ve Erhan Örselli (2002), “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal Ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, Sayı. 4, (45-58).
- Güler, Birgül A. (2005), *Kamu Personeli Sistem Ve Yönetim*, Ankara, İmge Kitabevi.
- Güran, Sait (2012), “İktidar Ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Güran, Sait (1980), *Memur Hukukunda Kayırma Ve Liyakat Sistemleri*, İÜHF İdare Hukuk Ve İdare Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul.
- Güven, H. Sami (1976), “İdare Siyaset İlişkileri Ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 9, Sayı.1, (50-70).
- Haruta, Cristina Ve Radu, Bianca (Cobârzan) (2010), “The Invisible Hand Or What Makes Bureaucracy Indispensable? A Short Theoretical Inquiry Into The Bureaucracy’s Role In The Policy Making Process”, *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, No. 29e, (62-70).
- Heper, Metin (2012), “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Heper, Metin (2006), *Türkiye’de Devlet Geleneği*, (Çev. Nalan Soyarık), Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Heper, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu Ve Türkiye Cumhuriyeti’nde Gelişimi Ve Niteliği*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Heywood Andrew (2011), *Siyaset*, (Çev: Bekir Berat Özipek Vd), Adres Yayınları, Ankara.
- Kalağan, Gökhan (2010), *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2013), “2013 Yılı Faaliyet Raporu”, Ankara. ([Http://Www.Etik.Gov.Tr/Raporlar.aspx?İd=1](http://Www.Etik.Gov.Tr/Raporlar.aspx?İd=1))
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2014), “2014 Yılı Faaliyet Raporu”, Ankara. (<http://Www.Etik.Gov.Tr/Raporlar.aspx?İd=1>).
- Kapani, Münci (1996), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Karasu, Koray (2001), *Profesyonelleşme Olgusu Ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.

- Karlı, Mehmet Rauf (2013), “Kamu Kesiminde Kariyer Uzman İstihdamı”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Ekim, Sayı. 386.
- Koçköprü, Ahmet, Can Yahya Dura, Coşkun Karakoç, Selen Görgün, (2008), “İçişleri Bakanlığı’nda Kariyere Dayalı Uzmanlaşma Ve Yeni Bir Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 458.
- Lamba, Mustafa (2014), “Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt. 6, Sayı. 11, (40-56).
- Mises, Ludwig Von (2010), *Bürokrasi*, (Çev: Feridun Ergin-Atilla Yayla), Liberte Yayınları, Ankara.
- Mouzelus, N.P. (2001), *Örgüt Ve Bürokrasi Modern Teorilerin Analizi*, (Çev. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya.
- Oktay, Cemil (1983), *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi Ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Oktay, Cemil (1985), “Yönetimde Siyasallaşma Üzerine Bir Not”, *İdare Hukuku Ve İlimleri Dergisi*”, Sayı. 1-3, (189-102).
- Örnek, Acar (1994), *Kamu Yönetimi*, Meram Yayıncılık, İstanbul.
- Özipek, Bekir Berat (2003), “Devlet”, *Siyaset*, (Ed: Mümtaz’er Türköne), Lotus Yayınevi, Ankara.
- Öztürk, Namık Kemal (2002), “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 435, (129-143).
- Poggi, Gianfranco (2001), *Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım*, (Çev. Şule Kut-Binnaz Toprak), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Pustu, Yusuf (2007), “Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Unsur Olarak Bürokratik Elitler”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9/2, (197-214).
- Shafritz, Jay M. Ve Hyde, Albert C (2012), *Public Adminitstarion Classic Readings*, Wadsworth Cengage Learning.
- Tahmasebi, Reza Ve Musavi, Seyyed Mohammad Mahdi (2011), “Politics-Administration Dichotomy: A Centruy Debate”, *Administration And Public Management*, 17/2011 (130-143).
- Turan, İter (2012), “Türk Bürokrasisinde Süreklilik Ve Değişim: Kemalist Dönem Ve Sonrası”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç-Şenol Durgun-Hüseyin Yayman), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- TÜBA (2011), *Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü Sosyal Bilimler*, Ankara.
- Türköne, Mümtaz’er (2003), *Siyaset*, Lotus Yayınevi, Ankara.
- Weber, Max (2006), *Bürokrasi Ve Otorite*, (Çev: H. Bahadır Akın, Yayına Haz: M. Atilla Arıcıoğlu-H. Bahadır Akın), Adres Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, Ejder (2002), *Hukuk Sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara.

2451 Sayılı Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun

2477 Sayılı 23/4/1981 Tarih Ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında
Atama Usulüne İlişkin Kanun