



## BİR İKİLEM OLARAK BÜROKRASİ-DEMOKRASİ İLİŞKİSİ VE UYUMU

*Mehmet POLAT<sup>1</sup>, Ali ŞAHİN<sup>2</sup>*

### Öz

Modern devletler kamu hizmetlerini bürokrasi aygıtı aracılığıyla yürütmektedir. Ancak uzun zamandır bürokrasilere yönelik eleştiriler söz konusudur. Bu eleştiriler temelde bürokrasinin halkın taleplerine karşı duyarsız olduğu ve demokratik teamüllerle uyumlu çalışmadığı ile ilgilidir. Hatta bürokrasinin demokrasi için bir tehdit oluşturduğu dahi ileri sürülmektedir. Fakat hükümetlerin yürütme aygıtı olan bürokrasinin henüz daha iyi bir alternatifinin olmadığı da genel olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda yakın gelecekte bürokrasinin varlığını sürdüreceği rahatlıkla söylenebilir. Nitekim bürokrasinin ortadan kalkacağıyla ilgili görüşlere rağmen dünyada bürokrasi güçlenerek yoluna devam etmektedir. O halde “Bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimin azaltılması için neler yapılmalıdır?” sorusunun tartışılması gerekmektedir. Bu çerçevede çalışmada bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimlere değinilmektedir. Bu gerilimlere rağmen bürokrasi ve demokrasinin uyum içinde çalışabilmesi için özellikle hesap verebilirlik olmak üzere bürokrasi ve demokrasiyi uzlaştıracak uygulamalara yer verilmektedir. Ayrıca çalışma bürokrasilerin giderek daha fazla güçleneceği ve 21. yüzyıldaki devlet kapasitesine meydan okuyan sorunların çözülmesi için güçlendirilmesinin de gerekli olduğu fikrine odaklanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Demokrasi, İkilem, Uyum, İdari Kapasite, Geliştirme  
**JEL Sınıflandırması:** D7, D73

## BUREAUCRACY-DEMOCRACY RELATIONSHIP AND HARMONY AS A DILEMMA

### Abstract

Modern states run public services through the apparatus of bureaucracy. However, bureaucracies have long been criticized. These criticisms are basically related to the fact that the bureaucracy is insensitive to the demands of the people and does not work in accordance with democratic practices. However, it is generally accepted that there is no better alternative to the bureaucracy as the executive apparatus of governments. As a matter of fact, despite the views that bureaucracy will disappear, bureaucracy continues to grow stronger in the world. In this framework, this study addresses the tensions between bureaucracy and democracy. In order for bureaucracy and democracy to work in harmony despite these tensions, practices that will reconcile bureaucracy and democracy, especially accountability, are included. It also focuses on the idea that bureaucracies will become increasingly powerful and that their strengthening is necessary to address the challenges to state capacity in the 21st century.

**Keywords:** Bureaucracy, Democracy, Dilemma, Harmony, Administrative Capacity, Development  
**JEL Classification:** D7, D73

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Teknik Bilimler MYO, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik, [mehmetpolat@kmu.edu.tr](mailto:mehmetpolat@kmu.edu.tr), 000-0002-7153-9738

<sup>2</sup> Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, [alisahin@selcuk.edu.tr](mailto:alisahin@selcuk.edu.tr), 0000-0002-1487-8717

## 1. GİRİŞ

Modern toplumda insanlar bürokrasi ile iç içe yaşamaktadır. Örneğin evde musluk açıldığında, dışarı çıkıp kaldırımda yürüyüş yapıldığında, bir parkta dinlendiği zaman, araçla caddede seyir halinde iken bürokrasinin eserleri ya da kuralları ile karşı karşıya kalınmaktadır. Nitekim posta dağıtımı, baraj inşası, yol yapma, yangın söndürme, sokaklarda ve otoyollarda devriye gezme, vergi toplama, mali yardım sağlama, halkı sağlıksız gıdalardan, ilaçlardan, sudan ve kirli havadan koruma, öğrencilere ders verme ya da hükümetin en yüksek organlarının kamu politikası olarak resmen ilan ettiği diğer binlerce şeyden herhangi birini yapmak veya aksatmak bürokrasinin elindedir. Seçimler bu işlerin yapılmasını sağlamaz. Bürokrasi bu işlerin yapılması için çalışmaya başlayana kadar hiçbir şey gerçekleşmeyebilir (Kaufman, 2001:18). Dolayısıyla bürokrasiler günümüz modern toplumlarında önemli bir güce sahiptir. Nitekim bürokrasinin zamanla ortadan kalkacağına ilişkin görüşlere rağmen bürokrasi gücünü arttırarak yoluna devam etmektedir.

Demokrasi ise dünyada yaygın bir şekilde benimsenen ve bürokrasinin aksine insanların zihninde genellikle olumlu bir kavram olarak yer alan bir yönetim biçimidir. Demokrasi de bürokrasi gibi köklü bir tarihe sahiptir. Modern demokrasiler genellikle bürokrasi aracılığıyla işlemektedir. Ancak demokrasiyle bürokrasinin her zaman uyum içinde çalıştığı da söylenemez. Bu iki kavramın tarih boyunca ne kadar uzlaştığına dair farklı deneyimler bulunmaktadır. Bu süreçte, bürokrasinin anti-demokratik sonuçları da görülmüştür. Ancak demokrasinin bürokrasiyi tamamen kontrol altına alması veya bu yönde zorlaması da arzu edilmeyen bir durumdur. Nitekim böyle bir durum bürokrasinin varoluş gayesini gerçekleştirmek için gerekli olan etkinliği ve rasyonelliği sağlamasına engel olacaktır. Sonuç olarak, demokrasi de hedeflerine ulaşamayacaktır (Balcı, 2005:314).

Bu ikilem temelde birbirine zıt iki görüş etrafında tartışılmaktadır. Bu görüşlerden ilki bürokrasiyi sadece seçilmişlerin verdikleri kararları uygulayan tarafsız araçlar olarak görmektedir (Wilson, 2018). İkinci görüş ise birinci görüşün aksine bürokrasilerin normatif bir şekilde siyasete önemli ölçüde temas eden dolayısıyla tarafsız olmaları mümkün olmayan yönetici ve üyelerden oluştuğunu ileri sürmektedir (Farazmand, 2010). Ancak bürokrasi ve demokrasi arasındaki bu ikilem uzlaştırılması mümkün olmayan bir durum değildir. Nitekim alan yazında bürokrasi ve demokrasinin uzlaştırılması ile ilgili birçok çalışma bulunmaktadır.

Bürokrasi ve demokrasinin uyum içinde çalışmasını sağlayacak önemli araçlardan biri hiç şüphesiz bürokrasinin hesap verebilirliğinin sağlanmasıdır. Günümüzde oldukça gelişen ve çeşitlenen hesap verebilirliği sağlayan araçlar sayesinde bürokrasinin demokrasi için bir tehdit oluşturma olasılığı giderek azalmaktadır.

Bürokrasi ve demokrasi arasındaki bu gerilim alan yazında farklı açılardan sürekli tartışılmaktadır. Bu çalışmalar bürokrasi ve demokrasinin nasıl uzlaştırılacağı konusunda yoğunlaşmaktadır. Ancak genellikle demokrasi vurgusu yapan bu çalışmalar, çoğunlukla 21. yüzyılın devlet kapasitelerine meydan okuyan küresel sorunları ile mücadele etmek için bürokrasinin güçlendirilmesi ve idari kapasitesinin arttırılması (bkz. Polat ve Şahin, 2023) gerektiğini göz ardı etmektedir. Bu çalışmada ise bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilim noktalarına değindikten sonra bürokrasi ve demokrasinin uzlaştırılması bakımından hesap verebilirliğe ağırlık verilmektedir. Ancak bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimi azaltabilecek diğer uygulamalara da değinilmektedir. Ayrıca çalışmada çağımızda bürokrasilerin güçlendirilmesinin bir tercih değil zorunluluk olduğu fikrine özellikle odaklanılmaktadır.

## 2.BÜROKRASİ VE DEMOKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİ VE İKİLEM

### 2.1.Bürokrasi Kavramına Yüklenen Olumsuz Anlam

Bürokrasi terimi çok çeşitli anlamlara sahiptir. Bürokrasi terimi Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. “Burra”, masaların üstüne örtülen koyu renkli kumaş; “kratos” ise yönetim veya egemenlik anlamını taşımaktadır. Bu nedenle bürokrasi, büroların veya masaların hakimiyeti anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2018:270). Bürokrasi kavramının ilk defa Fransa’da Eski Rejimin baskıcı uygulamalarının aracı olarak görülen yönetim aygıtını anlatmak için Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay’ın pejoratif anlamda kullandığı ileri sürülmektedir (Bozkurt, 2008: 48). Nitekim bürokrasi hemen hemen her dilde anlamsız idari rutin veya kırtasiyecilik anlamına gelen pejoratif bir kavram olarak kullanılmaktadır (Heywood, 2012:270). Hatta Mises (2018:17) bürokrasi ve bürokrat kavramının hakaret kastıyla kullanıldığını bu kelimelerin daima bir aşağılama manasını taşıdığını otoriter bir yönetim örneği olan Prusya’da bile kimsenin bu sıfatı kabul etmediğini belirtmektedir.

Günlük dilde bu olumsuz anlam yüklü kullanım öyle yaygınlaşmıştır ki bürokrasi kavramının insanlarda oluşturduğu algı, kamu kurum ve kuruluşlarındaki işlemlerde karşılaşılan her türlü problemin toplamına eş değer bir anlam ifade etmektedir. Diğer taraftan yönetici seçkinlerin elinde baskıcı bir tahakküm, kontrol ve sınıf egemenliği aracı olduğu düşüncesi bu olumsuz yaklaşımı pekiştirmektedir (Farazmand, 2010:246). Kavramın bu şekilde kullanılması, zihinlerde olumsuz çağrışım yapan bir fenomen olarak yerleşmesine sebep olmaktadır. Bu olumsuz çağrışım ise halkın bürokrasilerin yok edilmesi gereken kötü bir yapı olduğu kanaatine sahip olmasına yol açmaktadır (Mises, 2018:18).

Demokrasiye yüklenen olumlu anlama karşın bürokrasiye yüklenen bu olumsuz anlam, haliyle bürokrasi demokrasi ikileminde demokrasinin öne çıkmasına yol açmaktadır (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012:8). Bu durum yukarıda da vurgulandığı üzere gerekli olmasına rağmen bürokrasilerin kötü gereksiz yapılar olarak değerlendirilmesine ve bürokrasilerin zayıflatılması veya ortadan kaldırılması gerektiği yönünde yaygın bir düşüncenin oluşmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle bürokrasi genellikle hükümet sürecinin önemli bir parçası olarak düşünülmemektedir (Kaufman, 2001:18). Günlük dilde bu şekilde kullanılan kavram, sosyal bilimlerde ise atanmış görevliler tarafından yönetim, kamu idaresi süreci ve rasyonel bir örgütlenme tarzı gibi birbirinden çok farklı olguları ifade etmektedir (Heywood, 2018:532).

Bürokrasinin bir anlamı da yapı, süreç ve normatif değerler, kurallar ve düzenlemelerin yanı sıra liyakat, himaye ve kayıt sistemlerinin bir karışımı ile organize edilmiş herhangi bir büyük organizasyon veya kurumu ifade etmektedir. Bu perspektif, bürokrasinin en yaygın uygulanan ve en gerçekçi anlamı olarak görülmektedir. Çünkü dünyadaki ulus-devlet sistemlerinin çoğunda bürokrasi ideal tipte değil, bu şekilde organize edilmektedir. Bürokrasi hem tarihsel bürokratik imparatorluklar hem de çağdaş toplumlar olmak üzere çeşitli toplumlarda en yaygın şekilde bulunmaktadır. Nasıl tanımlanırsa tanımlansın, bir kavram veya organizasyon olarak bürokrasi, güçlü bir yönetim, yönetim kurumu ve modern ticari girişimin aracı olarak kabul edilmektedir (Farazmand, 2010:246-247). Hatta monarşilerle demokrasiler birbirinden birçok yönden ayrılırlar da gerçekten aynı hizmetleri yerine getirmek bakımından birbirlerine oldukça benzemektedirler. Bu nedenle de idare yani bürokrasinin varlığı açısından monarşiler ve demokrasiler arasında bir farklılık söz konusu değildir (Wilson, 2018:75). Dahası Weber (2005)’e göre bürokrasiler, monarşilerde oldukça verimli çalışmaktadır. Zira modern kapitalist devletin örgütlenme türü bürokrasidir. Çünkü hem büyük bir topluluğun yönetilmesi hem de modern devlet işlerinin uzmanlaşma gerektirmesi, bürokrasiyi vazgeçilmez kılmaktadır. Nitekim köy gibi küçük birimler hariç devlet yönetiminde bu kadar büyük ölçekli bir topluluğun bürokrasi dışında herhangi bir yapı ile yönetilmesi mümkün görünmemektedir (Weber, 2005). Bunun

temel nedeni bürokrasinin, modern toplumun nitelikleri bakımından alternatifsiz kalmasıdır (Bayram ve Çınar, 2007:11).

Bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimi anlamak için demokrasi kavramının iyi anlaşılması gerekmektedir. Çünkü demokrasi kavramı alan yazında çoğu kavram gibi geniş ve muğlak bir anlamda kullanılmaktadır. Demokrasi kelime anlamı itibariyle demos ya da halkın egemenliği demektir. Yunanlılar esasen demos terimini “yoksullar” ya da “çokluk” anlamında kullanmışlardır. Nitekim terim 19. yüzyıl dahil yakın zamana kadar “ayaktakımının egemenliğini çağrıştıracak kadar pejoratif şekilde kullanılmıştır. Oysa bugün liberaller, muhafazakârlar, sosyalistler, komünistler, anarşistler ve hatta faşistler demokrasinin erdemlerinden bahsederken kendilerinin demokratik referanslarını da göstermek konusunda oldukça heveslidirler. Bu şekilde siyasetçi ve düşünürlerin kitlesel olarak demokrasi davasına sahip çıkmaları siyaset tarihinin en dramatik ve anlamlı olaylarından biridir (Heywood, 2012:171-172).

Hayek (2013:170)’e göre demokrasi insanın şimdiye kadar keşfetmiş olduğu en barışçıl değişim usulüdür. Ancak demokrasi nihai ve mutlak bir değer olmayıp, neyi hedef aldığı bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir. Demokrasi belli amaçlara ulaşmanın belki en iyi yöntemi olabilir ama bizzatı bir amaç değildir. Halk çoğunluğunun, iktidarının alanını istediği kadar genişletmeye hakkı olduğunu düşünmek demokrasinin sorunlu hedef belirlediği durumlara bir örnek olabilir. Diğer bir ifadeyle bazen halk çoğunluğu devletin veya bürokrasinin büyümesine sebep olarak özgürlükler önünde engel oluşturabilmektedir (Hayek, 2013:173). Çalışkan (2018:51) daha da ileri giderek demokrasinin tüm dünyada bir kriz içerisinde olduğunu ileri sürmektedir. Demokrasi krizini konu edinen çalışmaların genellikle Batı haricindeki ülkelere işaret etmesine rağmen Çalışkan, Batılı ülke demokrasilerinin de bir kriz içerisinde olduğunu iddia etmektedir. Siyasi tutumlardaki değişikliklerin ve küresel siyasi yabancılışmanın, demokrasi krizinin nedeni olduğunu savunmaktadır. Siyasal kültür ile siyasal yapı arasında uyumsuzluğun ortaya çıkması, demokrasilerin yüz yüze kaldıkları istikrarsızlığın ana sebebidir (Çalışkan, 2018:51). Fukuyama (2015a) ise demokrasinin içinde bulunduğu krizin sebebinin devlet kapasitesinin demokratikleşmenin altında yatan toplumsal seferberliğin yarattığı iyi hükümet talebine ayak uyduramaması olarak görmektedir.

Bu çerçevede gerek bürokrasinin gerekse demokrasinin hem olumlu hem de olumsuz şekilde değerlendirildiği görülmektedir. Kavramlara yüklenen anlam açısından bakılacak olursa demokrasinin daha çok olumlu çağrışım yaptığı bir gerçektir. Aksine bürokrasi kavramına ise daha çok olumsuz bir çağrışım yüklendiği bilinmektedir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012). Ancak bu olumsuz çağrışımın yapısal dönüşüm için sistemli bir şekilde yapılan eleştirilerden kaynaklandığı düşünülmektedir. Kavramlara yüklenen anlam ve çağrışımın yanında bunların uyumlu çalışması isteniyorsa arasındaki ilişkinin de özellikle anlaşılması gerekmektedir.

## **2.2. Bürokrasi ve Demokrasi Arasındaki Gerilimli İlişki**

Bürokrasi ve demokrasi terimleri hem akademik hem de popüler literatürde genellikle bir toplumun yönetimini sağlamaya yönelik karşıt yaklaşımlar olarak düşünülmektedir (Etzioni-Halevy, 2013). Bir yandan kamu bürokrasileri tipik olarak kamu programlarının etkin yönetimi için gerekli olarak kavramsallaştırılmakta iken diğer taraftan vatandaşların istek ve taleplerine önemli ölçüde kayıtsız olduğu gibi nedenlere bağlı olarak şiddetli bir şekilde eleştirilmektedir. Bu durum bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimli ilişkiye işaret etmektedir.

Bürokrasi, tarihin en eski yönetim ve idare kurumlarından biridir. Medeniyetlerin şafağından günümüze kadar binlerce yıllık siyasi ve sosyal değişimlerden sağ çıkmayı başararak varlığını sürdürmektedir. Siyasi ustalar gelip geçmiş ama hiçbiri bürokrasiyi ortadan kaldıramamıştır.

Bürokrasinin hayatta kalması ve kalıcılığı zaman içinde test edilmiştir. Değişim ve çalkantıların ortasında sürekliliğin, afet ve kriz karşısında hizmet sunumunun, kaos ve istikrarsızlık karşısında düzen ve istikrarın kurumu olarak bürokrasi karşımızda durmaktadır. Bürokrasi, idarenin esnekliği ve araçsallığı ile olumlu olduğu kadar hantallığı ve kuralcılığıyla da olumsuz bir itibar kazanmıştır. Benzer şekilde demokrasinin de uzun ve önemli bir geçmişi bulunmaktadır. Bürokrasi kadar uzun bir geçmişi olmasa da demokrasi hem teoride hem de uygulamada her alanda binlerce yıllık değişim ve dönüşümü atlatmıştır (Farazmand, 2010:245). Modern yönetişimin bu köklü kurumlarının arasındaki ilişki özellikle incelenmeyi hak etmektedir. Bu bağlamda bürokrasi ve demokrasi ilişkisine yönelik birbirine karşıt iki temel görüş bulunmaktadır.

İlk bakış açısı Woodrow Wilson'ın öncülük ettiği tarafsız bürokrasi görüşüdür. Wilson idarenin alanının iş olduğunu belirtmektedir. Ona göre bürokrasi siyasetin telaş ve tartışmalarından uzaktır. Başka bir ifadeyle Wilson, idarenin siyaset alanının dışında olması gerektiğini düşünmektedir. Çünkü Ona göre idari konular, siyasi meseleler değildir. Siyasetin devlet adamının, idarenin ise teknik memurun sorumluluk alanı olduğunu düşünmektedir (Wilson, 2018). Weber (2005)'e göre de bürokrasi, hükümetler, dernekler, şirketler ve benzeri yapılar için tarafsızlığı ilke edinen bir yürütme aracıdır. Bu görüşe göre bürokrasi yaşamsal bir işlev görmektedir. Bürokrasinin temel ilgi alanları, yasama organı tarafından çıkarılan yasaların ve siyasal yürütme tarafından kararlaştırılan politikaların yürütülmesi ve uygulanmasıdır. Farklı bir ifadeyle bürokrasi siyasiler tarafından belirlenen politikaları uygulamalıdır.

Heywood (2018:533)'a göre ise bürokrasi idari işlerin icrası, politika tavsiyesinde bulunma, çıkarların toplanması, ifade edilmesi ve siyasal istikrarın korunması gibi işlevleri nedeniyle hatırı sayılır bir şekilde siyasetle temas halindedir. Bu anlayış bürokrasi-siyaset ilişkisine yönelik bir diğer yaklaşım olan normatif bürokrasi görüşünü yansıtmaktadır. Normatif bürokrasi görüşü, Dwight Waldo ve Robert Dahl'ın 1940'ların başlarında dikkat çektiği bürokrasinin her düzeyde tüm sosyal ve normatif değerlerle, siyasetle ilişkili olduğu tezine dayanmaktadır. Onlara göre tarafsız yetkinlik diye bir şey söz konusu değildir. Bürokratlar ya da kamu yöneticileri her türlü politik, programatik, kişisel, partizan, ekonomik ve sınıfsal politikaya dahil olmakta ve hangi sosyal ya da politik değişim olursa olsun, yöneticiler ve bürokrasi üyeleri söz konusu alanlarda önemli bir rol üstlenmektedir (Farazmand, 2010:251). İşte bu iki farklı bakış açısı bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimin ana kaynağına işaret etmektedir. Başka bir ifadeyle bürokrasi siyaset ayrımı veya ayrılmazlığı bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimlere kaynaklık etmektedir. Nitekim bu durum bürokrasi demokrasi için bir ikilem yaratmaktadır. Güçlü, bağımsız, politize olmamış bir bürokrasi, demokrasi için bir tehdit olarak algılanırken aynı zamanda demokrasi için vazgeçilmez olarak görülmektedir. Demokrasi de bürokrasi için benzer bir ikilem oluşturmaktadır. Mevcut ve oldukça tutarsız demokratik kurallar altında, bürokrasinin aynı anda hem bağımsız, itaatkâr hem de politize, politize olmayan bir yapıda olması gibi çelişkili bir beklenti bulunmaktadır. Bürokrasi, demokrasi için gereklidir. Ancak aynı zamanda bürokrasi demokrasi için de sürekli bir gerilim, sürtüşme ve çatışma kaynağıdır. Zira bürokrasinin güçlenmesi, demokrasi için oluşturduğu tehdidinde de güçlenmesine sebep olacağı iddia edilmektedir (Etzioni-Halevy, 2013:2). Bu nedenle demokrasinin önemli bir işlevinin, gücü elinde bulunduran bürokrasiyi halkın istekleri doğrultusunda hareket etmeye ya da elinde buldurduğu güçlerden vazgeçmeye zorlamak olduğu ileri sürülmektedir (Hyneman, 1942:334)

Bu ikileme çözüm olarak bürokrasinin zayıflatılarak demokrasinin bu tehditlerden korunmasını öngören bir yaklaşım giderek yaygınlaşmaktadır. Bu anlayış politikacılar, vatandaşlar ve akademisyenlerden oluşan neo-muhafazakâr çevreler tarafından büyük ölçüde paylaşılmakta ve desteklenmektedir. Bu görüş, kararların atanmış bürokratlar tarafından değil, sadece siyasi olarak seçilmişler tarafından alınması gerektiğini savunmaktadır (Barnard, 1950:991). Bu eleştirilenlere göre,

bürokrasi ve bürokratlar demokrasiyi boğmaktadır. Kapitalizmi ve piyasa faaliyetlerini korumak için bürokrasi ve bürokratların rollerinin azaltılması ve bürokrasinin en aza indirilmesi gerekmektedir. Yine bürokrasiyi eleştirenler vatandaşların kendi çıkarlarına yönelik bireyciliğini en üst düzeye çıkarmak için özelleştirme ve şirketleştirmeyi öngörmektedirler (Farazmand, 2010:249).

Bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişki hem paradoksal hem de tamamlayıcıdır. Yönetimin bu iki unsuru arasındaki bağlantı paradoksaldır. Çünkü demokrasi ve piyasanın başarılı olabilmesi için iyi çalışan bir bürokrasi gerekmektedir. Gerçekten de son birkaç on yıldır kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğe ve piyasanın kullanımına yapılan vurgu, bir demokrasinin iyi işlemesi için resmileşmiş bürokrasi değerlerinin ne kadar önemli olabileceğini göstermiştir. Tanımlamalarda yer alan bürokrasinin katı olduğu klişesi, aslında iyi işleyen bir bürokrasinin, herkes için eşitliği sert bir şekilde vurgulamasının ve toplumun tüm üyelerinin yasalara göre aynı muameleyi görmesini sağlamaya çalışmasının bir sonucu olduğu söylenebilir. Nitekim bürokrasi piyasaların verimliliğini en üst düzeye çıkarmak için girişmeyi çok uygun bulabileceği keyfi ve kaprisli eylemlerini en aza indirmek için uygulamaya konulduğu rahatlıkla söylenebilir (Peters, 2010:210).

Nitekim bürokrasilerin seçimle iş başına gelen otoritelere karşı abartılı bir şekilde yanıt veren keyfi bir tutum içine girmesini de tehlikeli görerek demokrasinin azaltılması bürokrasinin genişletilmesi gerektiğini düşünenler de bulunmaktadır (Meier, 1997:200). Burke ve Cleary (1989:180) demokrasinin temel talebi olan hesap verebilirliği (üst siyasi makamlara, halka, müşteri gruplarına ya da demokratik yönetimin varsayılan araçlarına), bürokrasi tanımının merkezinde yer alan politika sürecinin etkili bir şekilde organize edilmesi ve mal ve hizmetlerin verimli bir şekilde sunulması kavramlarıyla tam olarak örtüşmediğini belirtmektedir. Bürokratik etkinlik ve verimlilik genellikle demokratik kontrolle çelişmektedir. Ayrıca her mesleğin üyelerinin eğitim, deneyim, sosyalleşme ve uzmanlık bilgilerinden süzülen kendi dünya görüşü bulunmaktadır. Bu dünya görüşü kamu yararı ile uyumlu olmayabilmektedir (Kearney ve Sinha, 1988:574). Başka bir ifadeyle teknik olarak verimsiz olan bir durum kamu yararına uygun olabilmektedir. Görüldüğü gibi demokrasi ve bürokrasi arasındaki ilişki, ikilemli bir tablo sergilemektedir. Bu çerçevede çalışmanın izleyen bölümde öncelikli olarak bürokrasi ve demokrasi arasındaki gerilimin temel nedeni olan bürokrasinin elinde bulundurduğu ve onun demokrasiye tehdit olarak algılanmasına sebep olan güç kaynaklarına ve iddiaların aksine bürokrasinin giderek güçleneceği fikrine yer verilmektedir.

### **2.3. Yirmi Birinci Yüzyılda Bürokrasiye Artan İhtiyaç**

Artan değişim hızı ve belirsizliğin bürokratik yapıları demode hale getireceği ve bürokrasinin yerini farklı organizasyon yapılarının alacağı sıklıkla alan yazında dile getirilmektedir (Etzioni-Halevy, 2013:1). Ancak tarih, bürokrasinin varlığını sürdürdüğünü ve sürdürmeye devam edeceğini göstermektedir. Bürokrasi, karşıt sloganların ortasında mevcudiyetini korumaktadır. Nitekim bürokrasiyi ortadan kaldırmak imkânsız gibi görünmektedir. Zira ABD Federal hükümetindeki profesyonel, teknik ve benzeri çalışanların oranı yüzyılın başından bu yana istikrarlı bir şekilde artmıştır. Örneğin bürokrasiyi ortadan kaldırmak için ABD'de FBI, CIA, Savunma Bakanlığı ve Pentagon'un lağvedilmesi ve aynı şeyin diğer tüm hükümetlerde de yapılması gerekir ki bu devletin devamlılığı açısından mümkün değildir (Farazmand, 2010:255; Kearney ve Sinha, 1988:572). Gerçekten bürokrasi modern toplumlarla öyle özdeşleşmiştir ki güç kullanılarak yapılan bir devrim veya düşman işgali gibi olağanüstü zamanlarda bile bürokrasi aygıtı, genellikle olağan dönemlerdeki gibi faaliyetine devam edebilmektedir (Weber, 2005:51).

Öte yandan çağdaş devletin artan ihtiyaçlarının bir sonucu olarak bürokrasiler güçlenmekte ve büyümektedir. Devlete ve devlet kaynaklarının dağıtımına giderek daha fazla insan bağımlı hale

gelmektedir (Balcı, 2005:325). Bu şekilde hükümetin genişleyen sorumluluklarının dünya genelinde bürokrasilerin hacminde genel bir artışa refakat etmesinin yanında bürokrasinin asıl önemi büyük ölçüde hükümetlerin politika yapımında ihtiyaç duyduğu enformasyonun ve tavsiyelerin başlıca kaynağı oluşundan ileri gelmektedir. Nitekim üst düzey bürokratlar bakanlık siyasetinin teknik hazırlığına doğrudan katılarak politika oluşturma sürecini ciddi şekilde etkilemektedir (Dreyfus, 2014:250). 20. yüzyılda modern toplumlarda politika yapım işlevinin gittikçe karmaşık ve emek isteyen bir iş olması ve bunun için tecrübeye ve uzmanlık bilgisine giderek daha fazla ihtiyaç duyulması bürokratik iktidarın büyümesine neden olmaktadır. Nitekim Weber (2015)'e göre kapitalist toplumların örgüt yapıları kaçınılmaz olarak akılcı yasalara ve uzman görevlilere dayanmak zorundadır.

Bürokrasinin güç kaynakları dikkate alındığında bürokratik iktidar söylemi de kullanıldığı bilinmektedir. Güç kaynakları bağlamında sivil bürokratların bilgi akışını kontrol etme becerisini de belirtmek gerekmektedir. Diğer taraftan bürokrasi istikrarlı yapı, uzmanlık, profesyonellik nitelikleriyle kalıcı ve tam zamanlı kamu görevleri, lojistik avantajlar ve ulusal menfaatlerin muhafızları oldukları iddiası ile gücünü arttırmaktadır (Heywood, 2012:271). Gerçekten bürokratik yapı bilgi temeline dayanan bir yönetime işaret etmektedir. Uzmanlaşmanın arttığı alanlarda amatörler çok az yer bulunmakta ve artan uzmanlaşma, koordinasyon görevini çok daha karmaşık hale getirmektedir. Herhangi bir kişinin uzmanlar üzerinde gerçek bir otorite kurmaya yetecek bilgi birikimine sahip olma şansı gittikçe azalmaktadır (Urwick, 1936:136). Bürokrasiyi özellikle rasyonel kılan nitelik bilgidir. Söz konusu bilgi, yönetime oldukça güçlü bir mevki kazandırmayı sağlayan teknik bilgidir (Weber, 2005:53). Nitekim hükümetler ve bakanlar, göreve genellikle hazırlıksız geldikleri için tavsiye ve destek ihtiyaçları oldukça fazla olduğu bilinmektedir. Bu durum seçime dayalı bir görevi kazanmak için gerekli beceriler ve yetkinlikler ile etkin bir yönetimi gerçekleştirmek için gerekli beceriler ve yetkinlikler arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanan ciddi bir soruna işaret etmektedir. Parlamenter sistemde mecliste çoğunluğu sağlayan parti veya partilerin üyelerinden bakanlar atanmaktadır. Bu şekilde atanan bir bakanın kendi görev alanı ile ilgili tüm konulara hâkim olması beklenemez. Dolayısıyla bilgi ve profesyonellik sorunu ortaya çıkacağından bürokratların gücü artacaktır (Heywood, 2018:545). Bu durum gerek meclisin gerek seçilmiş üst düzey yöneticilerin, bürokrasiyi yönetme ve denetleme hususunda entelektüel ve teknik kapasite problemleri ile karşılaşmasını da beraberinde getirmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:21). Seçimle iş başına gelen bakanların kurumsal sınırlar üzerinde bürokratlara göre daha az kontrole sahip olması bürokrasinin gücünü arttıran bir diğer faktördür (Meier, 1997:1997). Öte yandan kamu işlerini yürüten idari personel, kararlarını ve iş yapma biçimlerini, bunları değiştirmek isteyen dışarıdan gelenlere (hükümet üyesi vb.) karşı savunmak için iyi bir konuma sahiptir. Seçimle göreve gelen siyasilerin aksine bürokratların çoğu uzun görev sürelerine sahiptir. Görevde kalma süreleri bakımdan siyasiler, bürokratlar kadar istikrarlı değildir. Görevden alma ve diğer yaptırımlara karşı ise bürokrasilerin önemli yasal güvenceleri bulunmaktadır. Diğer kesimlerdeki pek çok meslektaşları ve siyasi üstleriyle kıyaslandıklarında, gerçekten de çok güvenceli bir konuma sahiptirler (Kaufman, 2001:20). Özellikle görev süresi açısından istikrarlı olmaları, istikrarsız olan siyasilere göre daha güçlü olmalarını sağlamaktadır.

Ancak bürokrasilerin günah keçisi ilan edilerek kaynaklarının azaltılması, etkili yönetim için gerekli olan idari kapasitenin bir kısmını da yok etmiştir. Küresel boyutta yaşanan ve tüm ülkeleri az çok etkileyen sorunları çözmesi bürokrasiden beklenecekse o zaman daha büyük bir idari kapasiteye ihtiyaç duyulacaktır (Meier, 1997:196). Nitekim çağımızın devlet kapasitelerine meydan okuyan sorunlarıyla başa çıkmak için idari kapasitenin artırılması artık bir tercih değil zorunluluktur (Farazmand, 2009:1007). Çünkü kurumların kendine verilen görevleri verimli ve etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için birtakım yetenekler bütününe yani güçlü bir idari kapasiteye sahip olması gerekmektedir. Benzer şekilde devletlerin de işlevlerini yerine getirebilmesi için birtakım yetenekler

bütününe yani güçlü bir devlet kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Bu kapasitelerin gerektirdiği yetenekler farklıdır ancak biri diğerini etkilemektedir (Polat ve Şahin, 2023). Zira güçlü devlet kapasitenin bir birleşeni de idari kapasitedir (Fuentes ve Borreguero, 2018:189) O halde varlığını koruduğu aşikâr olan bürokrasilerin sadece var olması yeterli değildir. Aynı zamanda çağımızın bir gereği olarak idari kapasitelerinin güçlendirilmesi de zorunludur. Bu noktada güçlü bürokrasinin demokrasi için tehdit oluşturduğu eleştirisi tekrar gündeme gelmektedir. Bu bağlamda bürokrasi ve demokrasiyi uzlaştırarak uyumlu çalışmasını sağlamak için güçlendirilmesi gereken uygulama ve işlevlere izleyen başlıkta yer verilmektedir.

### **3. BÜROKRASİ VE DEMOKRASİNİN UYUMU**

Demokrasi ve bürokrasi arasındaki ikilem, siyasetçileri ve akademisyenleri her zaman önemli tercihlerle karşı karşıya bırakmaktadır. Bürokrasiyi ortadan kaldırmak kaos ve düzensizlik anlamına gelirken, demokrasiyi ortadan kaldırmak bürokratik memuriyet tarafından yönetilmek anlamına gelmektedir. Başka bir alternatif olmadığı için ikisi arasında bir uzlaşma sağlanması gerekmektedir (Farazmand, 2010:256).

#### **3.1. Hesap Verebilirlik**

Bürokrasinin demokrasiyle uyumlu çalışması için güçlendirilebilecek birçok işlev sayılabilir. Bununla birlikte bürokrasinin demokrasiyle uyumlu çalışması için güçlendirilebilecek işlevlerin hiç şüphesiz en önemlisi hesap verebilirliktir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, çağdaş demokratik yönetimin ayırt edici niteliği olarak görülmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:20). Nitekim bürokrasiler eylemlerinden, ihmallerinden, kararlarından ve harcamalarından sorumlu tutulamazlarsa demokrasiden bahsetmek olası değildir (Bovens, 2014:182). Bu bağlamda Hunold (2001:150) da bürokratik hesap verebilirlik için müzakereci bir model önermektedir. Geleneksel görüş, müzakereci bir bürokratik hesap verebilirlik teorisinin korporatist bağlamlar dışında çok az faydası olduğunu öne sürmektedir. Ancak Hunold çıkarların temsil edilme biçimlerindeki son değişiklikler hem korporatist hem de çoğulcu bürokrasileri kamusal müzakere için daha misafirperver ortamlara dönüştürdüğü için bu görüşü reddetmektedir. Demokratik korporatistlerin iddialarının aksine, son zamanlardaki çoğulcu çıkar temsili uygulamaları da kamusal müzakere ile uyumlu görünmektedir. Dolayısıyla, idari karar alma süreçlerinde daha fazla şeffaflığa doğru hareket hem liberal çoğulcu hem de korporatist başlangıç noktalarından mümkündür. Korporatizmin demokratik müzakere üzerinde tekel olmadığı açıktır (Hunold, 2001:150). Hesap verebilirliğin içerdiği kamuya açıklama yapma ve gerekçeler sunma, hesap verebilirliği müzakereci demokrasinin oldukça önemli bir unsuru haline getirmektedir (Mulgan, 2000:570). Hesap verebilirlik, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkileri düzenlemeye yönelik bir ilkedir ve kamu görevlilerini hesap verebilir kılmak demokratik bir başarı olarak kabul edilmektedir (Olsen, 2015:425).

##### **3.1.1. Yargı Denetimi**

Çağdaş rejimlerin çoğunda mahkemeler, kamu yönetiminin işlem ve eylemlerinden etkilenen tarafın işlemin veya eylemin hukuka aykırı olduğunu iddia etmesi durumunda, kurumların eylem veya işlemlerinin yasalara uygunluğunu değerlendirme konusunda yetkilidir. Bu çerçevede yargıçların görevi bürokrasilerin anayasa, yasalar ve yürütme tarafından yürürlüğe konulan kararnamelemler tarafından sağlanan yasal çerçeveye uygun hareketini kontrol etmektir (Mejía, 2021:761). Bu şekilde bürokrasinin elindeki gücü hukuka uygun olarak kullanması sağlanabilmektedir. Nitekim şeffaflık ve katılım temaları idare hukuku ve idari yargı denetiminin muazzam bir şekilde büyümesini sağlamıştır (Shapiro, 2021:119).



Kötü yönetilen bürokrasilerden kaynaklanan anlaşmazlıkların, yargıçlara bürokratik uygulamaları incelemek için mesleki becerileri veya takdir yetkisini kullanma konusunda fırsatlar sağladığı ancak bu fırsatlarında sınırlı olduğu da bir gerçektir. Doğal olarak bu tarz kararlar için fırsatlar ortaya çıktığında, yargıçlar oldukça farklı yollar izlemektedirler. Bazıları, bürokratik uygulamaları incelemek yerine hakkında başvuru yapılan kurumla aynı safta yer almayı tercih etmektedir. Diğerleri ise kamu kurumunun uygulamalarını inceleyerek ve yasanın temel amaçlarıyla uyumlu hale getirerek tarafsızlıklarını ve yargısal rollerini daha fazla vurgulamaktadır (Lens, 2012:269). Bu nedenle sadece bürokratların yargı denetimine tabi olması hesap verebilirliği sağlamak için yeterli görülmemektedir. Bu çerçevede çağdaş toplumlarda bürokrasinin gücünü kötüye kullanmaması için hesap verebilirlik türleri çeşitlendirilmektedir.

### **3.1.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsman)**

Bürokrasileri halkın talebine duyarlı hale getiren bir başka hesap verebilirlik aracı da kamu denetçiliği (ombudsmanlık) uygulamasıdır. Ombudsmanlık kurumu, tüm bölgeleri ve bağımsız devletlerin çoğunu kapsayacak şekilde küresel olarak yayılmıştır (Erkkilä, 2020:3). Ombudsmanın değerlendirmesi bir mahkemenin değerlendirmesinin ötesine geçmektedir. Nitekim ombudsman sadece kurumların eylemlerinin yasalara uygunluğunu incelemektedir. Aynı zamanda daha geniş bir konsept olan iyi yönetim ilkelerine kurumların uyup uymadıklarını da kontrol etmektedir. Temelde bu işlev kurumların en vatandaş dostu şekilde hareket etmesi, kararlarında makul ve orantılı olması ve eylemlerini net bir şekilde açıklamasını amaçlamaktadır (Spoerer ve More O’Ferrall, 2022:254). Ombudsman kurumların işlem ve eylemlerine ilişkin başvuruları mahkemelerden daha kısa sürede sonuçlandırarak bürokrasilerin yol açabileceği anti demokratik uygulamaları kısa sürede kontrol altına alabilmektedir. Bu bakımdan nispeten yeni bir alternatif uyumsuzluk çözümü olan ombudsman bürokrasi demokrasi ikileminde bürokrasinin hesap verebilirliğini sağlamak için oldukça uygun bir araç olarak değerlendirilmektedir.

### **3.1.3. Mali Denetim ve Bütçe Hakkı**

Bürokrasinin kendisine sağlanan mali gücü hukuka ve hakkaniyete uygun olarak kullanması için mali kontrol önem arz etmektedir. Nitekim güçlü mali kontrol, işlemleri şeffaf hale getirerek ve yolsuzluk eylemlerini ortaya çıkararak yolsuzluktan caydırıcı mekanizmalar olarak işlev görmektedir (Nyamori et al., 2017:1214). Zira son yıllarda kamu görevlilerinin hesap verebilirliğine yönelik vatandaş talebinde önemli bir artış gözlenmektedir. Dünya çapında demokratik değerlerin ve geleneklerin daha fazla kabul görmesiyle birlikte vatandaş kamuya sağladığı kaynakların nasıl kullanıldığını daha fazla sorgulamaktadır. Bu durum kamu kurumlarının mali denetimlerinin daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini ve bu denetimler sonucunda hazırlanan raporların kamuya açık şekilde yayınlanmasını sağlamak için kamu kurumlarının üzerinde baskı oluşturmaktadır. Nihayet hesap verebilirliğe yönelik artan vatandaş talebi mali bakımdan da daha hesap verebilir bir kamu yönetimine giderek daha fazla katkı sağlamaktadır.

Öte yandan bürokrasi gücünün önemli bir kısmını kullandığı kamu kaynağından almaktadır. Bu bağlamda bürokrasinin oldukça büyük bir bütçeye sahip olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak anayasalar genellikle bütçe hakkını bürokratlara değil seçilmiş siyasilere vermektedir. Farklı bir ifadeyle bütçeyi kullanma görev ve yetkisi bürokratlarda fakat bütçeyi kabul etme yetkisi seçilmiş siyasilerde bulunmaktadır (Osmani, 2002:231). Bu çerçevede seçilmişler bürokrasiye sağladığı bütçeler aracılığıyla da bürokrasileri kontrol edebilmektedir. Nitekim seçilmişler kesin hesap kanunlarını kabul etme ve benzeri yöntemlerle bütçenin uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını da denetleyebilmektedirler. Bu

husus hesap verebilirliği güçlendirerek bürokrasilerin demokrasilerle uyumlu çalışmasına destek olmaktadır.

#### **3.1.4. Etik Denetim**

Vatandaşları kamu yönetiminin olası suiistimallerinden korumak ve kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerinde standartlar sağlamak için kontrol mekanizmaları oluşturmak gerekmektedir. Hiç şüphesiz bu kontrol mekanizmalarından bir tanesi de kamu yönetiminde etik anlayışın geliştirilmesi ve denetlenmesidir (Yüksel, 2005:43). Etik, kamuoyunun yönetimde görmeyi istediği iyi, güzel, doğru eylem ve işlemlerdir. Öncelikle etik hukukun bir alternatifi değildir. Etik, olanı değil olması gereken ideal durumları tanımladığı için bazen hukukla örtüşse de hukuki olanı yapmak her zaman etik açıdan da doğru olanın yapıldığı anlamına gelmemektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:35). Etik gözetim ve hesap verebilirlik kamu sektöründeki liderler ve yetkililer tarafından benimsenmesi ve uygulanması gereken kamu yönetiminin kurucu ilkelerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde denetim ve hesap verme sorumluluğu eksikliği, kamu görevlilerinin (siyasi ve idari yetkilileri) etik olmayan davranışlarını teşvik etmektedir (Niekerk ve Sebakamotse, 2020:269).

Günümüzde ülkeler etik kuralların yönetimini, kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz bir unsuru olarak görmektedir (Yüksel, 2005:33). Ülkeler, etik birtakım farklılıkları barındırmakla birlikte tüm ülkelerde etik ihlallerin yaptırıma bağlandığı görülmektedir. Bu yaptırımlar uyarma cezasından işten çıkarma cezasına kadar geniş bir çeşitlilik göstermektedir. Bu yaptırımlar, ülkelerin hukuk düzeninde farklı yasal düzenlemeler içinde yer almaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:41).

Bu çerçevede pek çok uluslararası kuruluş da kamu görevlilerinin etik davranışının sağlanması için çalışmalar yürütmektedir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin yayınladığı "Kamu Görevlileri için Model Etik Davranış Kodu" başlıklı belge bu alanda hazırlanmış ideal bir davranış kodu örneği olarak kabul edilmektedir (Yüksel, 2005:32). Uluslararası kuruluşların yaptıkları bu gibi çalışmalar ülke kamu yönetimlerinin etik çalışmaları için yol gösterici olmaktadır. Ancak etik denetim genellikle devlet merkezli bir yaklaşımla uygulanmaktadır. Bu yaklaşım ve uygulama yanlış olmamakla birlikte tek başına yeterli olarak görülmemektedir. Nitekim bürokratları yine bürokratlara denetleme mantığına dayalı bu yöntemler gücü elinde bulunduran bürokrasinin kontrolü için yeterli değildir. Bu nedenle diğer paydaşların ve sivil toplumun katıldığı bir etik denetimin daha etkili olacağı artık giderek daha fazla kabul görmektedir (Berkman, 2010:83). Bu nedenle etik denetimi devlet merkezli yöntemin yanında diğer paydaşların ve sivil toplumun da dahil edildiği bir sistem çerçevesinde gerçekleştirmek gerekmektedir. Bu tarz bir etik denetimin bürokrasinin gücünü kötüye kullanmasını engellemek bakımından daha etkili olacağı düşünülmektedir.

#### **3.1.5. Kamuoyu Denetimi**

Bürokrasileri kontrol altında tutmayı sağlayan bir başka hesap verebilirlik aracı ise kamuoyudur. Nitekim Wilson (2018:71) kamuoyunun, yetkili bir denetçi rolünü oynamasının gerekliliği üzerinde durmaktadır. Özellikle büyük biçimlendirici güçlerin denetlenmesi anlamında kamuoyu eleştirisi her ne kadar idare tarafından rahatsız edici olarak değerlendirilse de yine de güvenli ve yararlıdır. Aslında bütün mesele müdahaleciliği nedeniyle rahatsız olunsa da kamuoyunun bilinçlendirilerek etkili bir aktör haline getirilmesidir. Aksi halde koşullar (etkili bir kamuoyunun olmaması) bürokrasileri bir hizmetkardan ziyade bir efendi olmaya zorlayabilmektedir. Kamuoyunun bilinçli olmasına bağlı olarak idarenin de kamuoyuna duyarlı olması gerekmektedir. Ancak kamuoyunun kendisi de bazen son derece zalim olabilmektedir (Urwick, 1936:137; Wilson, 2018:72). Gerçekten kamuoyunun isabetsiz görüşleri bazen idareyi oldukça zor duruma düşürmektedir. Fakat tüm dezavantajlarına rağmen kamuoyunun hesap verebilirliği sağlamadaki rolü vazgeçilmez olarak görülmektedir.

### 3.2. Siyasallaşma

Kamu bürokrasisinin siyasileşme düzeyi, diğer bazı hesap verebilirlik araçlarının azalmasına tepki olarak artıyor gibi görünmektedir. Çok sayıda atama pozisyonu, yönetim kurulları ve yönetici pozisyonları, siyasi kontrolü yeniden kazanma ihtiyacı olmasaydı bile pekâlâ değerlendirilebilecek patronaj fırsatlarıdır. Kontrolü uygulama ve bir miktar hesap verebilirliği yeniden tesis etme ihtiyacı, bu fırsatları daha da memnuniyet verici hale getirmektedir (Peters, 2010:215-216). Ancak bürokrasinin siyasallaşması çelişkiler içermektedir. Zira bürokrasinin siyasallaşması bürokrasinin halk tarafından seçilen siyasilere karşı hesap verebilirliğini arttırmaktadır. Öte yandan bu durum bürokrasilerin hizmet sunumundaki eşit işlem tesis etme ve işe alımdaki liyakat ilkesini zedelemektedir. Fakat Eryiğit ve Yörükoğlu (2012:5) bürokrasinin elinde bulundurduğu güç kaynakları aracılığıyla siyasi iktidarın alanına geçmesini engelleyen mekanizmaların demokratik sistemlerde bulunduğu sürece bunun genellikle zararlı bir siyasallaşma olmayacağını ileri sürmektedir.

### 3.3. Şeffaflık

Şeffaflık, bir nesnenin ışığı geçirme fiziksel özelliğini ifade etmekte ve bu ise o nesnenin içinin görülebileceği anlamına gelmektedir. Kavramlara uygulandığında, şeffaf açık anlamına gelmektedir. Bu nedenle konuşma dilinde olumlu bir nitelik taşımaktadır. Ekonomik bağlamda ise, şeffaflığın faydalı bir tanımı simetrik bilginin varlığıdır; şeffaflık eksikliği veya opaklık ise asimetrik bilgi anlamına gelmektedir. Opasitenin belirsizlik meydana getirdiği aşıkardır. Ancak şeffaflık da her zaman tam kesinlik ya da mükemmel bilgi ile eşdeğer değildir (Geraats, 2002:534). Örneğin henüz yeni gerçekleşmiş ve üzerinde çalışmaların yapıldığı bir olayla ilgili kamuoyuyla kesin olmayan bilgiler paylaşılabilir. Bu durumda şeffaflık söz konusudur ancak kesin bilgi söz konusu değildir.

Şeffaflığın görünürlük ve çıkarım yapılabilirlik olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Bunlar bilginin tam ve kolay bulunabilir olma derecesini (görünürlük) ve doğru sonuçlara varmak için ne ölçüde kullanılabileceğini (çıkartım yapılabilirlik) temsil etmektedir (Michener ve Bersch, 2013:238). Bu çerçevede özellikle şeffaflık tanımına halkın hükümet bilgilerine erişebilmesini de eklemek gerekmektedir (Fall, 2006:301). Nitekim uygun araçlarla paylaşılmayan bilgi her ne kadar açık olsa da halkın erişmesi mümkün olmadığından şeffaflığa hizmet edememektedir.

Şeffaflık, siyasi aktörler ve seçmenler arasındaki bilgi asimetrisini azaltarak hükümetin ve seçilmiş yetkililerin kararlarına olan güveni artırmakta ve siyasi aktörlere daha fazla kamu güveni sağlamaktadır (Fall, 2006:301). Şeffaflık; yolsuzluk, verimsizlik ve beceriksizliğin ilk sığınağı olan opaklığı ortadan kaldırmakta ve güvenilir bilginin dirençli demokrasiler ve piyasalar için yapı taşları olarak hizmet etmesini engelleyen asimetrisini engellemektedir (Michener ve Bersch, 2013:234). Şeffaflık yatay hesap verebilirliği kolaylaştırmakta, dikey hesap verebilirliği güçlendirmekte ve hesap verebilirlik ihtiyacını zamanla azaltmaktadır. Şeffaflık, mevcut bilgilerde gerçekten önemli bir artış sağladığında ve işlem yapma yeteneğine sahip aktörler olduğunda hesap verebilirliği oldukça kolaylaştırmaktadır (Meijer, 2014:507). Şeffaflığı arttırmak için kamu yönetiminin dijitalleştirilmesinin sunduğu fırsatlardan yararlanılabilir.

### 3.4. Katılım

Bürokrasinin gücünü sınırlayarak demokrasinin gelişmesini sağlayan hususlardan biri de vatandaşın yönetime katılımı olarak görülmektedir. Nitekim vatandaşların çeşitli yollarla yönetime katılımı bürokratların vatandaş taleplerine daha duyarlı hale gelmesini sağlamaktadır. Verba ve Nie (1987) katılımı bürokratların politika seçimini ve/veya yaptıkları eylemleri doğrudan etkilemeyi amaçlayan vatandaşlar tarafından yapılan faaliyetler olarak tanımlamaktadır. Verba ve Nie'ye göre vatandaşlar, yalnızca oy vererek veya partilere katılarak değil, birçok başka faaliyet yoluyla da siyasete

katılma olanağına sahiptirler. Önerilen katılım tipolojileri arasında oy verme, kampanya faaliyetleri, kamu görevlileriyle temasa geçme ve kooperatif veya toplumsal faaliyetler yer almaktadır (Weiss, 2020:2).

Günümüzde yönetime katılım kanalları giderek artarak çeşitlenmektedir. Geleneksel medyada herkese yer verilmesinin mümkün olmaması, yeni iletişim teknolojilerini katılım için umut vermesi nedeniyle daha fazla gündeme getirmektedir. Gerçekten yeni iletişim teknolojileri, kitle iletişim araçları arasında demokrasiye en çok yardımcı olabilecek teknoloji olarak görülmektedir. Yeni iletişim teknolojilerinin kamusal alanda diyalogu ve katılımcı iletişimi yeniden tesis ederek demokrasiyi kurtarabileceği umulmaktadır (Hiebert, 2005:1). Yeni iletişim teknolojilerinin gelişmiş toplumlarda katılım üzerinde derin etkileri olduğu ve katılım için yeni kanallar yaratabileceği savunulmaktadır (Karaçor, 2009:121).

İnternetin siyasi kullanımının hem siyasi tutum hem de katılım üzerinde olumlu etkileri bulunduğu ortaya konulmuştur. Zira katılımcılar siyasi görüşlerini internet aracılığıyla ne kadar sık ifade ederlerse, siyasi ilgi, siyasi güven, siyasi etkinlik ve siyasi katılım da o kadar yüksek olacağı ampirik olarak tespit edilmiştir (Wang, 2007:393). Hem teknolojik hem de ekonomik olarak internete (ve cep telefonları gibi diğer yeni teknolojilere) erişim, geniş dijital aktivist ağlarının büyümesini kolaylaştırmaktadır. İnternetin katılım açısından açık bir fark oluşturduğu kabul edilmektedir. Nitekim yeni kamusal alan trendlerini, medya endüstrilerindeki, sosyokültürel kalıplardaki ve siyasi katılım tarzlarındaki değişikliklerden kaynaklanan gerilim dolu yarıklarda görmek mümkündür (Dahlgren, 2005:155).

Vatandaşların katılımı oldukça karışık bir süreç olduğu için sadece teknolojiden değil birçok değişkenden etkilenmektedir. Bunların başında yaş, eğitim, statü gibi demografik değişkenler gelmektedir. Örneğin birçok çalışma, eğitim seviyesinin katılımın en önemli belirleyicilerinden biri olduğunu göstermektedir (Nie vd., 1974:328). Daha yüksek sosyal statünün (özellikle yüksek eğitim), daha geniş sosyal ağlarda yazışmadan ve grup ortamlarında karar verme deneyimine kadar katılımı kolaylaştıran çok çeşitli kaynaklar sağladığı değerlendirilmektedir (Ulbig ve Funk, 1999:277). Vatandaşlık eğitiminin aktif öğrenme başlığı altına giren stratejilerle verildiği takdirde ortaya çıkan siyasi katılım sonuçları da umut vermektedir (Willeck ve Mendelberg, 2022:89). Ayrıca çatışmaya yönelik psikolojik eğilimlerin bağlama bağlı olarak katılım olasılığını etkilediği de bilinmektedir. Bu durum, siyasi ortamın psikolojik faktörlerle etkileşime girerek siyasi katılımı nasıl etkilediğine daha fazla dikkat edilmesi gerektiğini göstermektedir. Bu tür çabalar, hangi bireylerin siyasi meselelere katıldıklarının ve hangi katılım yollarını seçtiklerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır (Ulbig ve Funk, 1999:278). Burada belirtilenler dışında vatandaş katılımını etkileyen birçok faktörle birlikte vatandaş katılımının belirleyicileri olarak çalışmaktadır. Bu nedenle katılım özellikle üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Nitekim katılım arttıkça bürokrasinin demokrasiyle uyumu ve demokrasi kalitesi artmaktadır.

### **3.5. Yerelleşme (Desantralizasyon)**

Bürokrasilerin demokrasilerle uzlaştırılmasını sağlayan bir başka araç ise yerinden yönetimdir. Bürokratikleşme (bürokratik genişleme veya yoğunlaşma süreci) tahakküm etkinliği için gücün merkezileşmesini gerektirmektedir (Antonio, 1979:909). Görev, yetki ve kaynakların bir kısmının yerel birimlere devredilmesi gücün merkezileşmesini engellemektedir. Nitekim iktidarın bölüşülmesinin bir nedeni de ağır işleyen bürokrasinin azaltılması ve bürokrasinin demokrasi aleyhine büyümesini engellemektir. Bu amaca uygun olarak yerel birimlere yetki aktarılarak merkezi bürokrasinin gereğinden fazla güçlenmesi engellenmektedir. Ayrıca yerinden yönetim, halk katılımını kolaylaştırmakta ve

dolayısıyla demokrasinin güçlenmesini sağlamaktadır (Önen, 2018:816). Zira halkın kararlara katılımı bürokrasinin halkın talepleri yönünde işlemesi için önemli bir araçtır. Ancak bu noktada katılımın sağlanması için halkın bilinçlendirilmesi ve teşvik edilmesi gerekmektedir. İktidarın, merkezi yönetim ile yerel birimler arasındaki bölüşümünü, yasa koyucunun değerleri ve toplumsal güçler dengesi belirlemektedir. Bu nedenle söz konusu bölüşümün toplum yapısına egemen olan türlü değer dizgelerinin bir ürünü olduğu varsayılabilir (Keleş, 2006:47-48).

### 3.6. İstihdam Şekillerinin Değiştirilmesi ve Piyasalaştırma

Bürokrasinin zayıflıkları ve verimsizliklerinin demokrasiye tehdit oluşturması gibi bilindik argümanlara sahip eleştirmenler (Hayek, 2013; Mises, 2018; Osborne, 1993); kamu hizmetlerinin sunulması için sözleşme, ortaklık ve gönüllü anlaşmalar ve benzeri araçlar kullanılarak bu olumsuzlukların aşılabileceğini iddia etmektedir (Peters, 2010:214). Bu düşünce küçük devlet, özelleştirme ve devlet işlevlerine piyasa yaklaşımları öneren kamu tercihi teorisyenleri tarafından temsil edilen yeni muhafazakâr bir perspektiftir. Friedman (2000:113) gönüllü topluluklar ve piyasa ilişkileri bürokrasiye nispeten daha az zorlayıcı ve daha fazla pozitif özgürlük sundukları için yalnızca hoş değil aynı zamanda daha etkili etkileşim biçimleri olduklarını öne sürmektedir. Bu çerçevede bürokrasilerin gücünü de kontrol altına alan bir yöntem olarak düşünülen kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması yaygınlık kazanmaktadır. 1980 sonrası piyasalaştırmanın bir aracı da taşeronlaşmadır. 1980'lerde yardımcı hizmetlerle başlayan taşeronlaşma 2000'li yıllara gelindiğinde asli ve sürekli görevlerin de tamamen taşeronlaştırılması şeklinde devam etmiştir (Aslan, 2012:614-615). Nitekim yeni yaklaşım özelleştirme, taşeronlaştırma gibi birçok yöntemle kamu hizmetlerinin piyasa aktörleri tarafından verilmesini sağlayarak bürokrasilerin gücünü azaltmaya ve bürokrasileri küçültmeye çalışmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda bu tarz bir piyasalaşmaya karşı çıkan yazarlar da azımsanmayacak kadar çoktur. Örneğin Farazmand (2010:256) hem kapsamlı özelleştirme politikasının hem de yeni kamu yönetiminin körü körüne uygulanmasının şirket küreselleşmesinin hedeflerine ulaşmak için resmi ve gayri resmi olarak desteklenen stratejik araçlar olduğunu ileri sürmektedir. Özelleştirme; kamu sektörü işlevlerini ve kaynaklarını piyasaya aktararak, dünya çapında piyasaların ekonomiler ve hükümetler üzerindeki hakimiyetini güçlendirmek için küresel piyasa aktörleri tarafından dayatılmaktadır. Benzer şekilde yeni kamu yönetimi de güçlü bürokrasilere sahip sağlam kamu yönetimi sistemleri tarafından sunulan kamu hizmeti, kamu yararı kültürünü ve temel varsayımlarını değiştirmek için aynı aktörler tarafından dayatılmaktadır (Farazmand, 2010:256). Peters (2010:215) de değişim ihtiyacına yönelik yaygın bir talep olmasına rağmen, hizmetlerin piyasa tarafından sunulmasının belki de kamusal hesap verebilirliğin uygulanabileceği en zor format olduğunu düşünmektedir. Öte yandan Farazmand (2010) yeni sözcüğüyle tanımlanan yeni kamu yönetimi ve benzeri fikirlerin ne kadar yeni olduğunu da tartışmaya açmaktadır. Ellinas ve Suleiman (2008) ise az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde piyasalaşma yönünde gerçekleştirilmeye çalışılan yapısal reformların çoğunlukla birbiriyle çelişen iki eğilim olan modernleşme ve bürokratikleşme arasında sıkışıp kaldığını tespit etmişlerdir. Aslında bu tarz bir piyasalaşma sadece bürokrasiyi azaltmamakta aynı zamanda demokrasiye de zarar vermektedir. Özel sektör müşterilerin taleplerine duyarlıdır. Ancak piyasalaşmaya bağlı olarak kamu hizmeti sunan özel sektörün vatandaşın kamu yararı bağlamındaki talepleri için aynı şekilde duyarlı olduğu pek söylenemez.

### SONUÇ

Bürokrasi, modern yönetişimin önemli bir unsurudur. Ancak demokratik yönetimdeki rolü çoğu zaman kötülenmekte, yanlış anlaşılmakta ve bürokratik yapıların ve aktörlerin kamu politikalarının tasarlanması ve uygulanmasındaki katkılarını kabul etmeyen basmakalıp varsayımlara

indirgenmektedir. Bu nedenle, kamu sektörü bürokrasisine ilişkin bu yanlış varsayımlar ve hafife almalar, mevcut siyasi ortamın ve tipik olarak basit sloganları, paradigma olarak benimseyen yönetsel reformların devleti küçültme çabalarına yol açmıştır. Bu reformlar hükümetlerin elini kolunu bağlayan basit varsayımların yalnızca en yeni versiyonları olarak görülmektedir (Holzer ve Kloby, 2006:141). Bu reformlar aracılığıyla devletin güçten düşürülmesi beklenenin aksine verimlilik ve etkinliğe değil bir felakete yol açacağı ileri sürülmektedir (Fukuyama, 2015b:160). Fukuyama'ya göre az gelişmiş ülkelerin karşılaştıkları ve ekonomik kalkınma imkanlarının önüne set çeken ciddi sorunlardan birinin devletin büyük olması değil kurumsal gelişmenin yetersiz düzeyde olmasıdır. Nitekim devlet küçültülmek istenirken zayıflatılmaktadır. Bu nedenle elzem devlet faaliyetleri için sınırlı bir sahada kurumsal gelişmenin yani bürokrasilerin güçlendirilmesinin ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır (Fukuyama, 2015b:160). Ancak devletin sadece elzem faaliyetler için güçlendirilmesi de yeterli görülmemelidir. Zira gelişen ve değişen teknolojiye bağlı olarak değişen toplumsal yapılar, devletlerden beklentiyi farklılaştırırken aynı zamanda artırmaktadır. Bu durum ister istemez kamu yönetiminin faaliyet alanını genişletmektedir. Bu çerçevede bürokrasilerin idari kapasitesinin güçlendirilmesi artık bir tercih değil zorunluluk olarak görülmektedir (Farazmand, 2009). Ayrıca vatandaşlar tarafsız ve etkili bürokrasileri temsil araçlarından daha önemli görmektedir (Dahlberg ve Holmberg, 2014). Farklı bir ifadeyle vatandaşlar için hükümetin kalitesi demokrasinin kalitesinden daha önemlidir.

Bürokrasilerin güçlendirilmesinden idari kapasitenin atırılması kastedilmektedir. Bürokrasinin kapasitesinin artırılması bürokrasiye kontrolsüz bir güç sağlamamaktadır. Nitekim günümüzde bürokrasinin rolü değişmektedir. Artık bürokratlar halkın taleplerine daha duyarlı aşağıdan yukarı bir rol üstlenmektedir (Železnik ve Fink-Hafner, 2023). Bu nedenle bürokrasinin güçlendirilmesi, demokrasiden vazgeçmek anlamına da gelmemektedir. Zira demokrasi ve bürokrasi birbirine zıt gibi görünse de her ikisi de etkili ve duyarlı bir yönetim sağlamak için vazgeçilmezdir. Hem bürokrasi hem de demokrasi toplum için birbirini tamamlayan faydalar sağlamaktadır. Bu nedenle demokratik yönetimin duyarlılığı, bürokratik kurumlarda bulunduğu varsayılan öngörülebilirlik ve tarafsızlık ile dengelenmelidir (Peters, 2010: 210). Ayrıca bürokrasinin gücünü kötüye kullanması, günümüzde gelişen ve çeşitlenen hesap verebilirlik araçlarıyla daha etkili bir şekilde kontrol edilebilmektedir. Nitekim bürokrasi; bütçe kanunları, kesin hesap kanunları, ombudsmanlıklar, etik kurullar, atama ve görevden alma, idari soruşturmalar, kamuoyu ve daha birçok hesap verebilirliği sağlayan araçla denetlenmektedir.

Gücün merkezileşmesi ve dolayısıyla tek elde toplanarak kötüye kullanılmasını engellemek için yerinden yönetim güçlendirilmektedir (Antonio, 1979). Bununla birlikte belli ölçüde bürokrasinin siyasallaşması da vatandaş taleplerine duyarlılığı arttırabileceği de ileri sürülmektedir. Ancak siyasallaşmanın ölçüsü kaçırıldığında ciddi sorunlara yol açabilmektedir (Peters, 2010). Piyasalaşma yani bürokrasinin işlevlerini piyasa aktörlerine devrederek bürokrasinin gücünü azaltma şeklinde bir yaklaşım da uygulamada yer bulmaktadır. Fakat piyasalaşma da oldukça dikkatle yaklaşılması gereken bir çözüm olarak değerlendirilmelidir. Günümüzdeki piyasalaşma yaklaşımı bürokrasinin gücünü azaltma hedefiyle yola çıkmış iken maalesef devlet kapasitesinin dolayısıyla bürokrasinin idari kapasitesinin bir kısmını yok etmiştir.

Bürokrasi ve demokrasi arasındaki ilişkide çelişkiler var mıdır? Elbette vardır. Ancak bunlar izlenen kamu politikalarına bağlı olarak en aza indirilebilir ya da ağırlaştırılabilir. Aşırı tercihler dengesizliklere yol açmakta ve dengesizlik de çelişkilerin vurgulanması anlamına gelmektedir (Farazmand, 2010:257). Öte yandan bürokrasiyi kontrol altında tutan yasal düzenlemeler, yönetsel kurumlar, çıkar grupları, hizmetten yararlananlar ve medya gibi çeşitli aktörler göz ardı edilmemelidir. Bu nedenlerle, bürokrasinin demokrasi için tehdit oluşturabileceği düşüncesi fazla abartılmamalıdır

(Apan, 2008; Balcı, 2005:329). Nitekim demokrasiye yönelik algılanan tehdit abartıldığında, aşırı tedbirler alınarak devlet zayıflatılmakta ve temel işlevlerini bile zor yerine getirebilen devletten küresel sorunlara karşı tedbir alması hatta bu sorunları çözmesi beklenmektedir. Eğer devletten dolayısıyla onun işlevsel aygıtı olan bürokrasiden bu sorunlara karşı tedbir alması hatta bu sorunları çözmesi beklenecekse bürokrasinin idari kapasitenin artırılmasının zorunlu olduğu da kabul edilmelidir (Meier, 1997:196). Bu nedenle bürokrasi ve demokrasi dengesinin bürokrasi aleyhine değiştiği günümüzde tekrar bürokrasilerin idari kapasitesinin artırılması gerekmektedir.

### **Etik Beyan**

“Bir İkilem Olarak Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Uyumu” başlıklı çalışmanın yazılması ve yayınlanması süreçlerinde Araştırma ve Yayın Etiği kurallarına riayet edilmiş ve çalışma için elde edilen verilerde herhangi bir tahrifat yapılmamıştır. Çalışma için etik kurul izni gerekmemektedir.

### **Katkı Oranı Beyanı**

Çalışmadaki yazarların tümü çalışmanın yazılmasından taslağın oluşturulmasına kadar tüm süreçlere katkı yapmış ve nihai halini okuyarak onaylamıştır.

### **Çatışma Beyanı**

Yapılan bu çalışma gerek bireysel gerekse kurumsal/örgütsel herhangi bir çıkar çatışmasına yol açmamıştır.

### **KAYNAKÇA**

- Apan, A. (2008). Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, (459), 165-171.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi* (2 Baskı.). İmge Kitabevi.
- Balcı, A. (2005). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(1), 313-338.
- Barnard, C. I. (1950). Bureaucracy in a Democracy-Bureaucracy in a Democracy. By Charles S. Hyneman. (New York: Harper and Brothers. 1950. Pp. xv, 586. \$4.50.). *American Political Science Review*, 44(4), 990-1004.
- Bayram, A. K. ve Çınar, K. (2007). “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 11-24.
- Berkman, Ü. (2010). Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Strateji Arayışı: Devlet Merkezli Yaklaşımdan Toplum ve Paydaş Merkezli Stratejiye Yöneliş. *İş Ahlakı Dergisi*, 3(6), 81-96.
- Bovens, M. (2014). Public Accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin ve T. Schillemans (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Bozkurt, Ö. (2008). Bürokrasi. In *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (2 baskı.). TODAİE.
- Burke, J. P. ve Cleary, R. E. (1989). Reconciling Public Administration and Democracy: The Role Of The Responsible Administrator. *Public Administration Review*, 49(2), 180-186.
- Çalışkan, K. (2018). Demokrasi, Kriz ve Siyasal Kültür. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 36(3), 51-70.
- Dahlberg, S. ve Holmberg, S. (2014). Democracy and Bureaucracy: How Their Quality Matters for Popular Satisfaction. *West European Politics*, 37(3), 515-537.
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147-162.

- Polat, M. & Şahin, A. (2024). Bir İkilem Olarak Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Uyumu. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 26(47), 942-960.
- Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek* (I. Ergüden, Çev.; 2 Baskı.). İletişim Yayıncılık.
- Ellinas, A. ve Suleiman, E. (2008). Reforming the Commission: between modernization and Bureaucratization. *Journal of European Public Policy*, 15(5), 708-725.
- Erkkilä, T. (2020). Ombudsman as a Global Institution. In T. Erkkilä (Ed.), *Ombudsman as a Global Institution: Transnational Governance and Accountability* (pp. 3-19). Springer International Publishing.
- Eryiğit, B. H. ve Yörükoğlu, F. (2012). Modernleşme Süreçlerinde Demokrasi ve Bürokrasi İkilemi ve Kavramlarının Anlamsal Boyutları Üzerine Bir İnceleme. *Akademik Bakış Dergisi*, 32, 1-18.
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar*. Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Etzioni-Halevy, E. (2013). *Bureaucracy and Democracy* (Vol. 7). Routledge.
- Farazmand, A. (2009). Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century. *Public Administration Review*, 69(6), 1007-1020.
- Farazmand, A. (2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(3), 245-258.
- Friedman, J. (2000). After Democracy, Bureaucracy? Rejoinder to Ciepley. *Critical Review*, 14(1), 113-137.
- Fuentes, S. ve Borreguero, J. (2018). Institutional Capacity in The Accounting Reform Process in Spanish Local Governments: Capacidad Institucional en el Proceso de Reforma Contable de Los Ayuntamientos Españoles. *Revista de Contabilidad- Spanish Accounting Review*, 21(2), 188-195.
- Fukuyama, F. (2015a). Why Is Democracy Performing So Poorly? *Journal of Democracy*, 26(1), 11-20.
- Fukuyama, F. (2015b). *Devlet İnşası: Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetişim ve Dünya Düzeni* (2 Baskı.). Profil Yayıncılık.
- Hayek, F. A. V. (2013). *Özgürlüğün Anayasası*, Çev. Yusuf Ziya Çelikkaya, Ankara: Bing Bang Yayınları.
- Heywood, A. (2012). *Siyasetin Temel Kavramları* (H. Özler, Çev.). Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2018). *Siyaset* (F. Bakırcı, Çev.; 19 Baskı.). BB101 Yayınları.
- Hiebert, R. E. (2005). Commentary: New Technologies, Public Relations, and Democracy. *Public Relations Review*, 31(1), 1-9.
- Holzer, M. ve Kloby, K. (2006). Bureaucracy and Democracy: A Happy Marriage? William T. Gormley, Jr. And Steven J. Balla. 2004. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: CQ Press. 215 pp. In: Oxford University Press.
- Hunold, C. (2001). Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance*, 14(2), 151-167.
- Hyneman, C. S. (1942). Executive-Administrative Power and Democracy [Democracy, Efficiency, Stability: An Appraisal of American Government, Arthur C. Millspaugh; Administrative Regulation: A Study in Representation of Interests, Avery Leiserson]. *Public Administration Review*, 2(4), 332-338.
- Karaçor, S. (2009). Yeni İletişim Teknolojileri, Siyasal Katılım, Demokrasi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(2), 121-131.



- Polat, M. & Şahin, A. (2024). Bir İkilem Olarak Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Uyumu. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 26(47), 942-960.
- Kaufman, H. (2001). Major Players: Bureaucracies in American Government. *Public Administration Review*, 61(1), 18-42.
- Kearney, R. C., Sinha, C. (1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility? *Public Administration Review*, 48(1), 571-579.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi.
- Lens, V. (2012). Judge or Bureaucrat? How Administrative Law Judges Exercise Discretion in Welfare Bureaucracies. *Social Service Review*, 86(2), 269-293.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(3), 193-199.
- Meijer, A. (2014). Transparency. In M. Bovens, R. Goodin, T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 507-524). Oxford University Press.
- Mejía, L. E. (2021). Judicial Review of Regulatory Decisions: Decoding the Contents of Appeals Against Agencies in Spain and the United Kingdom. *Regulation & Governance*, 15(3), 760-784.
- Michener, G. ve Bersch, K. (2013). Identifying Transparency. *Information Polity*, 18, 233-242.
- Mises, L. V. (2018). *Bürokrasi* (3 Baskı.). Liberte Yayınları.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': an Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Nie, N. H., Verba, S., Kim, J.-O. (1974). Political participation and the Life Cycle. *Comparative Politics*, 6(3), 319-340.
- Niekerk, T. V. Ve Sebakamotse, J. K. T. (2020). A Few Critical Observations of Current Oversight and Accountability Challenges of Financial Management of Municipalities in The Free State Province: an Ethical Dilemma. *Journal for Christian Scholarship = Tydskrif vir Christelike Wetenskap*, 56(3-4), 269-293.
- Nyamori, R. O., Abdul-Rahaman, A. S. ve Samkin, G. (2017). Accounting, Auditing and Accountability Research in Africa. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(6), 1206-1229.
- Olsen, J. P. (2015). Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance*, 28(4), 425-440.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349-356.
- Osmani, S. R. (2002) Expanding Voice and Accountability Through the Budgetary Process, *Journal of Human Development*, 3(2), 231-250.
- Önen, S. M. (2018). Yerinden Yönetim In Y. M. Işıkçı ve E. Alacadağlı (Ed.), *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi*. Astana Yayınları.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*, 10(3), 209-222.
- Polat, M. ve Şahin, A. (2023). Kurumsal Kapasitenin Değerlendirilmesi ve Geliştirilmesine Yönelik Kavramsal Bir Yaklaşım. *Türk İdare Dergisi*, 498, 13-44.
- Shapiro, M. (2021). The "Globalization" of Judicial Review. In *Legal Culture and the Legal Profession* (pp. 119-135). Routledge.
- Spoerer, M., More O'Ferrall, R. (2022). The European Ombudsman's Role in Access to Documents. *ERA Forum*, 23(2), 253-266.
- Ulbig, S. G., Funk, C. L. (1999). Conflict Avoidance and Political Participation. *Political Behavior*, 21(3), 265-282.
- Urwick, L. (1936). Bureaucracy and Democracy. *Public Administration*, 14(2), 134-142.

- Polat, M. & Şahin, A. (2024). Bir İkilem Olarak Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Uyumu. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 26(47), 942-960.
- Verba, S., Nie, N. H. (1987). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. University of Chicago Press.
- Wang, S.-I. (2007). Political Use of the Internet, Political Attitudes and Political Participation. *Asian Journal of Communication*, 17(4), 381-395.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite* (H. B. Akın, Çev.). Adres Yayınları.
- Weber, M. (2015). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (L. Boyacı, Çev.; 10 Baskı.). Yarnın Yayınları.
- Weiss, J. (2020). What is Youth Political Participation? Literature Review on Youth Political Participation and Political Attitudes. *Frontiers in Political Science*, 2, 1-13.
- Willeck, C., Mendelberg, T. (2022). Education and Political Participation. *Annual Review of Political Science*, 25, 89-110.
- Wilson, W. (2018). *İdarenin İncelenmesi* (N. Şat, Çev.). Liberte Yayınları.
- Yüksel, C. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar*. TÜSİAD.
- Železnik, A., Fink-Hafner, D. (2023). Theoretical Perspectives on Bureaucrats: A Quest for Democratic Agents. *Administration & Society*, 55(7), 1432-1456.

---

**Extended Abstract**

---

**Bureaucracy-Democracy Relationship and Harmony As A Dilemma**

---

Changing social structures due to developing and changing technology differentiate and at the same time increase expectations from governments. This situation inevitably expands the field of activity of public administration. Modern states carry out these activities through bureaucracy. Nevertheless, the function of bureaucracy in democratic governance is often criticized, misinterpreted, and reduced to stereotypical beliefs that neglect the role of bureaucratic structures and actors in the design and implementation of public policies. This redundant view of bureaucracy leads to it being perceived as a pejorative concept and strongly criticized, even considered as an evil to be eradicated. By adopting simplistic slogans as paradigms, this approach makes the structural reforms undertaken by neoliberal policies to downsize the state widespread around the world.

Structural reforms implemented within the framework of neoliberal policies are generally based on the idea of marketization. Within the framework of this approach, most tasks undertaken by the bureaucracy are transferred to market actors. The neoliberal approach, which relies on marketization to strengthen democracy and reduce the power of the bureaucracy by downsizing the state, weakens the state while trying to downsize it. Neoliberal structural reforms significantly destroy the administrative capacity of the bureaucracy and tie the hands of governments. In the 21st century, the bureaucracy, which is supposed to solve problems that challenge state capacities, can hardly fulfill even its basic functions because its administrative capacity has been weakened through structural reforms. However, the modern capitalist state is inherently bureaucratic because it is based on large specialized organizations. In other words, bureaucracy is inevitable in the modern capitalist state. Indeed, it is generally accepted that there is no better alternative to bureaucracy as the executive apparatus of governments. In this context, it is a fact that bureaucracy will continue to exist in the near future. Therefore, it can be easily said that bureaucracy and democracy will live together in the near future. This is because bureaucracy continues to exist steadily in the world despite the views that bureaucracy will disappear. Therefore, if bureaucracy is to be used again to fulfil the increasing duties of the state and to overcome global problems, the administrative capacity of bureaucracies should be increased.

Asserting that the administrative capacity of the bureaucracy should be increased does not mean ignoring the contradictions in its relationship with democracy. Are there contradictions in the relationship between bureaucracy and democracy? Of course, there are. There are two main opposing views on the contradiction between bureaucracy and democracy. The first is the view of a neutral bureaucracy pioneered by Woodrow Wilson. The other is the normative view of bureaucracy pioneered by Dwight Waldo and Robert Dahl. These approaches clearly illustrate the tension between bureaucracy and democracy. Therefore, the question "What should be done to reduce the tension between bureaucracy and democracy?" needs to be discussed. However, the policies pursued can increase or decrease these contradictions. In the relationship between bureaucracy and democracy, extreme preferences for one side emphasize the contradiction and increase imbalances. In addition, there are various actors such as legal norms, administrative institutions, interest groups, service beneficiaries and media organs that limit the power of the bureaucracy. In addition, the diversification of accountability today provides better oversight of bureaucracies and prevents bureaucracies from abusing power. For these reasons, the threat that bureaucracy may pose to democracy should not be exaggerated. Indeed, when the idea that bureaucracy poses a threat to democracy is exaggerated, the administrative capacity of the bureaucratic apparatus is damaged in such a way that it can hardly fulfill even the basic functions of the state. In this framework, this study addresses the tensions between bureaucracy and democracy. Accountability, politicization, marketization and decentralization are discussed in order to reduce these tensions and ensure the harmonious functioning of bureaucracy and democracy. The study particularly focuses on the idea that the administrative capacity of bureaucracies should be increased again today when the balance between bureaucracy and democracy has changed to the detriment of bureaucracy.

---