

# 2000'Lİ YILLAR TÜRKİYESİNDE SİYASET- BÜROKRASİ İLİŞKİLERİNİN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI ÜZERİNDEN OKUNMASI

Public Administration Reform through Reading of  
Politics - Bureaucracy Relations, in Turkey 2000s

Gönderim Tarihi: 10.10.2016

Kabul Tarihi: 06.12.2016

**Tahsin GÜLER\***

**ÖZ:** Siyaset-bürokrasi ilişkisi öteden beri kamu yönetimi disiplininin en temel ve tartışmalı konusu olmuştur. Bu ilişki parlamenter sistemlerde çoğunlukla bürokratlar ve siyasetçiler arasında üstünlük arayışıyla güdülenen gerilimli bir süreci barındırmaktadır.

Türk yönetim tarihinde 2000'li yıllar söz konusu aktörlerin ilişkileri bakımından önemli kırılmaları içermektedir. Bu bağlamda çalışma, siyaset ve bürokrasi kavramlarının genel gelişim çizgileri ile kamu yönetimi disiplini açısından birbirleriyle ilişkilerinin analizini yaparak, Türk siyasetinde 2000'li yılların en önemli aktörü olan siyasal iktidarın gerçekleştirdiği kamu yönetimi reformlarının bürokrasiye etkilerini saptamayı amaçlamaktadır.

Bu dönemde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları, bürokrasinin hizmet üretme kapasitesini artıran, bürokrasiyi siyasete tabi olmaya zorlayan ve siyasetin alanını genişleten etkiler yaratmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Siyaset, Bürokrasi, Kamu Yönetimi Reformları

**ABSTRACT:** Politics-bureaucracy relationship has long been the most fundamental and controversial issues of public administration discipline. These relationships hold a tense period in parliamentary systems are mostly motivated by the quest for supremacy between bureaucrats and politicians.

Include significant breaks in terms of the relationship of these actors on the Turkish government history in the 2000s. In this context, the study aims to make the analyze of the relationship between politics and bureaucracy concepts'general line of developments interms of the public management discipline, and public administration reforms carried out of effects on the bureaucracy of the aims to determine by the political power of the most important actors in Turkish politics in the 2000s

In this period, public administration reforms carried out, improves service production capacity of bureaucracy, force the them to be subject to politics and has created effects that expand the field of politics.

**Keywords:** Politics, Bureaucracy, Public Administration Reforms.

\* Yrd. Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi/Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, tahsin.guler@balikesir.edu.tr

## GİRİŞ

Yönetim tarihi siyasal iktidarların ilkel devletlerden feodal düzene, feodal düzenden krallıklara, krallıklardan ulus-devlet yapılarına geçişlerle birlikte daha da güçlendiği bir süreci barındırmaktadır. Binlerce yıl geriye götürülebilecek bir kökeni olmakla birlikte modern bürokrasi de devlet inşası olarak adlandırılan bu sürecin bir parçası olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu ortaya çıkış ve gelişim devletin ve doğal olarak devletin gücünü kullanan siyasal iktidarların bu süreçte toplumun beklentilerini karşılayabilmek ve aldıkları kararları uygulayabilme konusunda örgütlenmiş yapılara yani kamu bürokrasilerine duydukları ihtiyacın sonucu olmuştur.

Her ülkenin kamu yönetimi, kendi toplumsal, siyasal, tarihsel ve kültürel öğeleri yanında küresel yönetim paradigmalarından da etkilenmekte ve bu çerçevede şekillenmektedir. Ulusal ölçekte bürokrasilerin yönetim sistemi içerisinde nasıl konumlanacağı büyük ölçüde siyasal sistemle ilişkileri bağlamında şekillenmektedir. Oszlak'ın deyişiyle "*Kamu bürokrasilerini tanımlayan asıl şey onun ne yaptığıdır*" (Oszlak,2010: 526) dolayısıyla kamu yönetiminin öteden beri en temel konusu bürokrasinin ne yaptığı ve ne yapması gerektiği temelinde şekillenmiştir.

Yönetim anlayışında siyasetçiler ve bürokratların "en iyi yönetimi gerçekleştirmek" ideali etrafında buluşmaları beklenmekle birlikte pratikte bunu gerçekleştirmenin zorluğu da bilinen bir gerçektir. Modern devlette yönetme işi öncelikle bir kamu politikasının varlığını gerektirir. Sorunda burada başlamaktadır. Kamu politikası oluşturma sürecinde formal ya da informal olarak yer alan, direkt yer almasa dahi süreci etkileyen bir takım aktörlerin incelenmesi ki bu en başta bürokrasidir, siyaset bilimi ve kamu yönetimi açısından önemli bir çaba olmuştur.

Devletin karar alma ve yürütme olarak bilinen ve son derece geniş, kapsayıcı iki temel işlevi etrafında şekillenen siyaset- bürokrasi ilişkileri özellikle bir asrı aşan bir süredir gündemdedir. Bu süreçte ülke deneyimlerinin de etkisiyle ilişkilerin üç farklı yaklaşım etrafında değerlendirildiği görülmektedir. Söz konusu bu üç yaklaşım, siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden ayrılığını savunan, bu alanların birbirini tamamlayan ayrılmaz iki parça olduğunu savunan ve her iki alanın ayrılığı ya da birlikteliğinin aksine iki alanı dengeleyecek özerk üçüncü bir alanı<sup>1</sup> vurgulayan yaklaşımlar şeklinde vurgulanabilir.

### 1. SİYASAL İKTİDAR VE BÜROKRASİ KAVRAMLARI

Modern devletin hemen her alanda hızlı bir şekilde büyümesi, çok çeşitli alanlarda karar alması ve bu kararları uygulamasını zorunlu kılmaktadır. Bu sü-

<sup>1</sup> Söz konusu üçüncü alan idarenin tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği üzerinden hareket edilerek özellikle Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri belli ölçülerde siyasetten korunmuş ve arındırılmış bir denge modelidir (Eryılmaz,2008: 96).



reçte alınacak kararların istenilen sonucu sağlayacak doğru kararlar olması kadar kararların uygulanması sürecinin de doğru yönetilmesi önemlidir. Siyasetin ana fonksiyonu siyasa üretme aşamasında ortaya çıkarken bürokrasilerin ise yasaları ve üretilen siyasaları uygulamak konusunda uzmanlaştıkları kabul edilmektedir. Bürokrasinin çoğu zaman "idare" olarak anılmasının, buna karşılık siyasi iktidarının "hükümet" diye adlandırılmasının sebebi budur. Bu ayrım, öteden beri siyasetçilerin siyasa üretme rolü ile bürokrasilerin siyasa yürütme rolü arasında bir çizgi çizilebileceği anlamına gelmektedir (Heywood, 2006: 513). Söz konusu iki aktörün özelliklerinin, fonksiyonlarının ve birbirlerine göre konumlarının bilinmesi aralarındaki ilişkilerin sağlıklı bir şekilde anlamlandırılabilmesi açısından önemlidir.

### 1.1 Siyaset Kurumunun Temel Aktörü: Siyasal İktidar

Siyaset biliminin son yüzyılı, siyasal iktidar kavramının yükselişini barındıran bir zaman dilimini ifade etmektedir. Bu dönem siyasal iktidarın, toplumsal yapının düzenlenmesindeki etkin rolünün tüm yönleriyle tartışıldığı bir dönem olmuştur. Nitekim bugün siyaset kavramının çıkış noktası olan toplumsallığın doğasında iktidar ilişkilerinin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. İktidar kavramının, siyaset bilimi literatüründe psikolojik, sosyolojik, ekonomik ve siyasal boyutlarıyla incelenmesi de kavramın toplumsal yönünün baskın olmasındandır.

İktidar kavramının en genel anlamı bir kişi ya da grubun başka kişi ya da gruplar üzerinde kendi istediğini yaptırabilme gücüdür (Çetin, 2011: 34). Dolayısıyla bir kimse başka kimseleri kendi istediği yönde davranmaya sevk edebildiği ölçüde onlar üzerinde bir iktidara sahip bulunuyor demektir. Weber, iktidar kavramını, bir sosyal ilişki içerisinde bir aktörün, kendisine karşı gelinmesi hâlinde bile istediğini yapabilme konumunda olması şeklinde tanımlayarak kavramın zorlayıcı yönüne atıfta bulunur (Weber, 2011: 40). Duverger ise, iktidarın, güç ve etki üzerinden tanımlanmasının çok doğru olmayacağını düşünerek iktidarı normatif bir kavram olarak nitelendirmektedir. Ona göre iktidar, toplumsal ilişki içerisinde bulunan bir kişinin, başkalarından, buyruklarına uymalarını isteme hakkına sahip olmasını sağlayan norm ve değerler sistemidir. Dolayısıyla buyurma hakkının etkin şekilde kullanılabilmesi için kişiye içerisinde gücün de olduğu bir takım olanaklar verilse de güç ve iktidar her zaman bir arada bulunmazlar. İktidarsız pek çok güç bulunabildiği gibi, güçsüz iktidarlarda vardır (Duverger, 1998: 129).

Diğer taraftan iktidar güç ya da değerler sistemiyle ilişkilendirilse de bunların dışında sonuç odaklı bir süreç olarak tanımlandığı da görülmektedir. Nitekim Lipson'a göre iktidar, uyumlu, düzenli eylem ve davranışlarla bir sonuç elde etme yeteneğidir (Lipson, 1986: 86). Giddens ise iktidarı, "bir aktörün olayla-

rın seyrini değiştirebilme kapasitesi” olarak vurgulayarak daha dar bir iktidar tanımı yapmakta, kavramın etki ve etkileşim boyutu üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir (Giddens, 1976: 11- 12).

Buraya kadar üzerinde durulan ve toplumsal ilişkilerde görülen iktidar kavramının siyaset bilimindeki yansıması ise bir iktidar mücadelesinin sonucunda ortaya çıkan, tüm toplumu kapsayan ve etkisi altına alan, yaptırım gücüne sahip “siyasal iktidar”dır.

Modern yönetim sistemlerinde ülkenin yönetimine talip olan, iktidara gelmek için siyasal parti olarak örgütlenen, seçimlere girerek seçmenlerin yeterli oyunu alan siyasal iktidarı diğer iktidar ilişkilerinden ayıran en temel özellik etkisinin çok daha geniş kapsamlı oluşudur. Diğer iktidar ilişkilerinde örneğin, bireyler ve gruplar da (finans merkezleri, sanayi kuruluşları, dernekler, sendikalar, oda birlikleri, dini gruplar, cemaatler, tarikatlar vb.) hedeflerine varabilmek, kendi faydalarını artırabilmek için belirli oranda güç kullanma ,karşı tarafı ikna etmeye çalışmaktadırlar. Ancak bu güç, devleti yönetenin iktidar gücüyle aynı değildir (Arslan, 2016: 35-36). Siyasal iktidar, bu iktidar ilişkilerini de içine alan, toplumun bütününe etkileme potansiyeli olan, ülkedeki en üstün iradeyi temsil etmektedir. Bu durum siyasal iktidara öteki iktidarların üstünde meşru ve egemen bir iktidar olarak meşru şiddet kullanma tekeline sahip olmasını da beraberinde getirir (İba, 2008:55).

## 1.2. Bürokrasi

Sosyal bilimlere ait kavramların tanımlanmasında onun doğasından kaynaklanan kavramın anlamı üzerinde çoğu kez tam bir mutabakatın sağlanamadığı, zamana, içinde bulunulan topluma ve tarihsel birikimlere göre anlamın değiştiği, çok sayıda ve farklı anlamların ortaya çıktığı durumlarla sıkça karşılaşılmaktadır. Bu durumun bürokrasi kavramı içinde geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim bürokrasi kavramı yönetsel, siyasal ve sosyolojik yönleriyle çok geniş ve farklı anlamlara sahiptir. Bürokrasi kavramının farklı anlamlarına değinmeden önce bu kavramın süreç içerisinde gelişmesine etki eden ana akım kuramların isim babaları olarak Weber ve Marx’ın bürokrasiye ilişkin yaklaşımını belirtmek ve ayrıca Michels’in bürokrasi yaklaşımına değinmek faydalı olacaktır.

**Max WEBER’in Bürokrasi Kuramı:** Alman sosyolog ve düşünür Max Weber’le özdeşleşen bürokrasi kuramı özellikle günümüz kamu yönetimini etkileyen yasallık, ussallık, hiyerarşi ve denetim gibi özellikleri barındıran kavramların gelişmesini sağlamıştır. Weber tarafından saptanmış ilişki biçimleri ve kurallar bütünü olarak nitelendirilen bürokrasi kuramı günümüze değin kamu ve özel sektör olmak üzere örgütlerin yapılarını çok geniş bir ölçüde etkilemiştir. Her ne kadar Weber, bürokrasiyi doğrudan tanımlamamışsa da bürokrasiyi devlet yö-





netimindeki 'yasal otorite' nin saf tipi olarak inceler. Bürokrasinin temel özelliği rasyonelliğidir. Çünkü bürokratikleşme, güvenilir, önceden tahmin edilebilir ve hepsinden önemlisi etkili bir sosyal örgütlenme yoludur (Heywood, 2006: 507).

Weber'in ortaya koyduğu bürokratik modelde görevlerin hiyerarşik bir sistem oluşturacak şekilde düzenlenmesi, söz konusu yetki ve görevlerin esnekliğe olanak tanımayacak şekilde önceden belirlenmiş kanun ve idari kurullarla biçimsel olarak belirlenmesi bürokrasinin katı yüzünü oluşturmada etkili olan faktörlerdendir. Ona göre, demokratik toplumlarda siyasal iktidar, seçimle gelen siyaset adamlarından çok bürokrasiye aittir.

Bürokrasi modelinin kurgusunda önemli rol oynayan toplumdaki güç ve otorite ilişkileri noktasında Weber, meşru zeminde otorite tiplerini belirtirken esas önemi yasal/rasyonel bürokrasiye ya da diğer bir ifadeyle "ideal tip bürokrasi"ye vermektedir. Meşruiyetini yasalardan ve rasyonel düzenlemelerden alan, itaat edenlerin otorite sahiplerine değil yasalara ve hukuka uydukları ideal tip bürokrasinin değişik yapılarında görevli olanların her türlü davranışlarının yasa ve kurullarla önceden belirlenmiş olduğu, keyfilik ve duygusallığın en aza indirildiği, geleneklerin etkisinin azaldığı ve rasyonel yasal düzenlemelerin öne geçtiği bu bürokrasi türünün somut şekli çağdaş devletler olarak karşımıza çıkmaktadır (Dursun, 2012: 102- 103).

Yasalarla Belirlenmiş Yetki Alanı, Otorite hiyerarşisi, Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması, Kamu- Özel Hayat Ayrımı, Fonksiyonel uzmanlaşma ve İş Bölümü ile Kariyer Yapısı bakımından kendine has ve önemli özellikleri barındıran bürokrasiyi bir kez kurulduktan sonra yok edilmesi en zor kurumlardan biri olarak nitelendiren Weber aslında bürokrasinin gerek mensuplarına gerekse onu kontrol edenlere sağladığı imkânların ne derece büyük olduğuna da işaret etmektedir.

**Marxizmin Bürokrasiye Bakışı:** Marxizmin bürokrasiye bakış açısı onun temelinde araçsal bir nitelik taşıdığı yönündedir. Nitekim Marxistlere göre sınıflar arasındaki çatışmanın ortaya çıkardığı devlet, egemen sınıfın, kendi hâkim durumunu sürdürebilmesi için diğer sınıflara karşı verdiği mücadelenin de bir aracıdır (Parkin, 2002: 613) ve hâkim sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir.

Nitekim bu ilişkiler ağında özel bir oluşum olarak ortaya çıkan bürokrasiye atfedilen önem, onun hâkim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hegemonyasını sürdürmede kullandığı bir araç kabul edilmesindedir. Ayrıca bürokrasi halkın hayatını düzenlese de halk üzerinde esrarengiz bir havaya bürünerek zalim ve özerk bir güç hâline dönüşür. Bu durum bürokratin konumunu da kutsallaştırmaktadır. Bu süreçte bürokrat hem kendisine hem de dışarıdakilere yabancılaşır (Mouzelis, 2003: 11). Bürokrasi aslında genel çıkarlar yerine

özel çıkarları önceleyen aldatıcı bir yapıdır. Bürokrasi terk edilemeyecek bir döngüdür ancak kendi özel mülkiyeti olarak devletin özünü ve toplumun ruhsal özünü etkiler.

Bürokratik devletin Avrupa’da feodal güçlere boyun eğdirme girişimlerinde monarşiye yardımcı bir araç olarak ortaya çıktığını kabul eden Marx, bürokratik devletin ortadan kaldırılmasının ancak sosyalist devrimle mümkün olacağını belirtir (Giddens, 2009: 363). Her ne kadar Marxistlere göre zaman içerisinde bürokrasinin ortadan kalkacağı varsayılsa da uygulamada Marxist düşünceye göre şekillenen yönetim yapılarında bürokrasinin had safhaya ulaştığı görülmüştür. Bunda yönetici partinin egemenliğini devam ettirebilmek için siyasi, iktisadi ve ideolojik tekeli ele geçirmesi gerekliliği önemli rol oynar.

**Oligarşinin Tunç Kanunu ve Michels’in Bürokrasiye Bakışı:** Türk kamu bürokrasisinin karakteristiğini açıklamada önemli bir bakış açısı sunması ve bürokratik yapıların incelenmesine ciddi katkılar yapmış olması bakımından Robert Michels’in çalışması ayrı bir öneme sahiptir.

*“Seçilmişlerin seçmenler, vekillerin vekalet verenler, delegelerin delege edenler üzerinde egemenlik kurmasına yol açan örgütün kendisidir. Örgütten bahseden gerçekte oligarşiden bahsediyor demektir”* (Michels, 1962: 365) ifadesi Michels’in Oligarşinin Tunç Kanunu olarak bilinen görüşünün temelini teşkil etmektedir. Oligarşi, yani bir toplumun ya da örgütün tepedeki yöneticiler tarafından kontrol altında tutulması, bürokrasilerin ya da büyük çaplı örgütlerin iç işleyişinden doğan bir özelliktir. Michels, bürokratik yapılar (parti, sendika vb.) üzerine yaptığı incelemelerinde otoriteler hangi yollarla atanırsa atansın yönetim piramidinin tepesine oturan değişik kademelerdeki yöneticilerin iktidarlarını koruma ve haleflerini bir tür kooptasyonla belirleme eğilimi taşıdıklarını ileri sürmüştür (Demirci ve Önder, 2011: 327). Diğer yandan Michels’in iddiasına göre, siyasi partilerin ve sendika örgütlerinin yönetiminde görev alan ve sürekli mesaisini buraya harcayan yöneticiler veya parlamentoda temsili görev üstlenenler, kendileri köken olarak yönetilenler sınıfına dâhil olsalar bile zaman içinde yönetici oligarşinin bir parçası hâline gelmeye başlarlar (Lipset, 1961: 16).

Dolayısıyla Michels, bürokrasilerin doğasında dışı kapalı bir örgüt kültürü oluşturma, bunu koruma ve değişimin, piramidin tepesindekilerce kontrol edilmesi düşüncesinin var olduğuna işaret etmektedir.

### 1.2.1 Bürokrasi Kavramının Çeşitli Anlamları

Kavramın etimolojik olarak çıkış noktası Latince’de “masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş” anlamına gelen “burra” ve Yunanca’da “yönetim ve egemenlik” anlamındaki “kratos” sözcüklerinden türetilen, orijin olarak “masaların ya da büroların egemenliği”dir (Eryılmaz, 2009: 214), 18. yüzyılda



“memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi” anlamında kullanıldığı, bir anlamda memur masalarının koyu renkli kumaş renginden hareketle memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğinin vurgulandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 6). Kavramın literatüre kazandırılmasının yaklaşık üç yüz yıllık bir geçmişi olsa da unutulmamalıdır ki bürokrasi olgusunun geçmişi binlerce yıl öncesine dayanmaktadır.<sup>2</sup>

Gerek yönetim bilimi gerekse diğer disiplinler açısından bürokrasinin farklı anlamlara sahip olduğu, dahası kavramın ortaya çıkışından bu yana bazı anlamların çeşitli dönemlerde diğer anlamları örtercesine baskın olduğu görülmektedir. Bu itibarla söz konusu anlamlar şu şekilde belirtilebilir.

**Yönetim Biçimi Anlamıyla Bürokrasi (Memurlar Tarafından Yönetim):** Bürokrasi kavramının yaygın anlamlarından birisi bürokrasinin memurların hâkimiyetinde bir iktidar ve memurların hükümet etme biçimi olmasıdır. Bürokrasi, seçilmişler karşısında bürokratların yönetimi anlamında kullanılabilirdiği gibi siyasi sistem itibarıyla seçilmişlerin yönetiminin söz konusu olduğu durumlarda dahi bürokrasinin sahip olduğu çeşitli imkânları kullanarak siyasi kurumları güçlü bir şekilde etkilemesi şeklinde de olabilir.

İlk kez 1745 yılında Fransız fizyokrat Vincent de Gournay tarafından kullanılmış olan bürokrasi kelimesi onun bir mektubunda “büyük yıkımlara yol açan bir hastalığımız var, adı ‘bureaumanie’dir. Bazen bu hastalık bir hükümet şekline dönüşüyor o zamanda adı ‘bureaucratie’ oluyor” ifadeleri ile (Tortop ve diğerleri, 2007: 331) bu anlamı öne çıkaran bir tarzda kullanılmıştır. Benzer şekilde Mises, aynı dönemde herkesin bürokrasinin fena bir şey olduğunu ve dünya üzerinden kaldırılması gerektiği kanaatinde olduğunu, bürokrat kelimesinin kimse için üzerine almak istemediği yer yer hakaret kasdıyla kullanılan kötüleyici bir kavram olarak bilindiğini ifade etmektedir (Mises, 1947: 19).

Yönetim tarihimize bakıldığında bürokratik yönetim anlayışının Türk kamu yönetiminin karakteristik özellikleri arasında yer aldığı görülmektedir. Nitekim Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk kurumlaşma aşaması olan Klasik Dönem’de (14- 17. yy başı) Enderun Mektebi’nden yetişen, kul sistemi olarak adlandırılan, siyasal otoriteye (sultana) tam bağımlı, toplumdaki en yüksek mevkilere kadar yükselebilen bir yönetici sınıfı modelini gösteren bürokrasi, 19 yüzyılda modernleşme ve Batılılaşma çabalarının anayasa/yasacılık ve temsili meclislerle güçlendirilerek siyasal iktidarın (sultan) sınırlandırıldığı, bir

<sup>2</sup> Bürokrasinin tarihi gelişimi ile ilk devletin ortaya çıkışı arasında bir bağ kurulmaktadır. İlk devletin M.Ö. 8000 yılında Mezopotamya’da Sümerler tarafından kurulduğu öne sürülerek bürokrasinin geçmişi de bu tarihlere uzandığı belirtilmektedir (Tortop ve diğ. 2007: 347). Farazmand’da dünyanın en eski bürokratik geleneğinin ve en eski medeniyetinin bundan 8000 yıl önce İran’da Elam ve Pers imparatorlukları döneminde bir şehir devleti formundaki Susa’da görüldüğünü belirtir (Farazmand, 2009: 546).

yandan yasal- rasyonel bir görünüm kazanmaya çalışan diğer yandan reformların planlayıcısı ve yürütücüsü olan, yönetimde daha güçlü ve söz sahibi siyasi aktörler olarak ortaya çıkmıştır. Osmanlı'nın güçlü bürokratik yapısı ve devlet geleneğinin aynen alındığı ancak devletin yapı ve işleyişinde sistematik bir değişimin öngörüldüğü Cumhuriyet döneminde ise bürokrasinin etkinliğinin ve ilerici unsurlarının ön planda olduğu, adeta devletle özdeşleştiği görülmüştür.

**Kamu Yönetimi Anlamıyla Bürokrasi:** Bürokrasiye yüklenen anlamlardan bir diğeri, literatürde başat anlam olan ve bu çalışmada kastedilen "kamu yönetimi" anlamıdır. Bu anlamda bürokrasi, siyasi karar mekanizmalarınca şekillendirilen politikaların yürütülmesinde görev alan, idari görev ve işlerin yerine getirildiği, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan örgütsel yapının adıdır. Nitekim büyüklükleri ne olursa olsun devletler yönetsel bir güce ihtiyaç duyarlar (Akbulut, 2007: 383). Bu güç toplumda oluşturulmuş kurum ve/veya birliklerin faaliyetlerini devletin/yönetimin amaçları doğrultusunda dolaylı yollardan yönlendirerek kullanılabileceği gibi sistem içerisinde bilgi, uzmanlık ve yetki ile donatılarak güçlendirilmiş, adına kamu yönetimi dediğimiz bir yapı tarafından doğrudan da kullanılabilir. Bu anlamda bürokrasi devletin yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenerek genel kural ve kamu politikası kararlarını uyguladığı kamu yönetimi sisteminin adıdır (Eryılmaz, 2008: 12).

Literatürde, kamu yönetimi teknik iktidar olarak da nitelendirilerek gücüne sıkça vurgu yapılmakta, teknik ve süreklilik özelliğinin onu siyasal iktidardan ayıran en önemli özellik olduğu dile getirilmektedir. Bu vurguda dikkat çeken husus kamu yönetiminin teknik uzmanlık ve süreklilik özelliğinin aynı zamanda (Weber, 2003: 193- 194) modern bürokrasiye özgü olarak nitelendirilmesidir.

**Örgütsel Yapı Anlamıyla Bürokrasi:** Günümüzde kamu ve özel sektördeki hemen hemen tüm yönetimler bürokratik olarak örgütlenmişlerdir. Dolayısıyla günümüzde en yaygın olmaktan da öte neredeyse tek geçerli örgütlenme modeli olduğu söylenebilir (Aydın, 2013: 215-216) Kavramın hareket noktası Weber tarafından, önceden saptanmış kesin kurallara ve ilişki kalıplarına göre işleyen biçimsel yapı olarak betimlenen (Gülmez, 1975: 48) rasyonel örgüt modelidir. Weber, bürokrasiyi tüm kurumların rasyonel ilkelere göre örgütlenip yönetilmesi olarak tanımlamış, örgüt kavramını bürokrasiyle eş anlamlı olarak kullanmıştır. Ancak Weber, bürokratik örgüt tipinin yalnızca siyasal otoriteye özgü olmadığını modern endüstri toplumlarında görülen özel girişimler, siyasal partiler, üniversiteler, gazeteler gibi kuruluşlar için de geçerli olduğunu belirtmiştir (San, 1971: 126). Nitekim Aksan ve Çelik'te bürokrasi kavramının sosyal bilimcilerin çoğunluğu tarafından geniş ölçekli karmaşık organizasyonları tanımlamak için kullanıldığını belirterek, bu düşünceye atfen bürokrasiyi-



ne düşman ne de kahraman- sadece belirli özellikleri olan sosyal organizasyon şekli olarak ifade etmektedir (Aksan ve Çelik: 2011: 2).

**Kırtasiyecilik Anlamıyla Bürokrasi:** Bu çerçevede bürokrasinin günümüzde kullanılan anlamlarından birisi; işlerin ağır yürümesinden işlerin yokuşa sürülmesine, verimsizlik ve hantallıktan kırtasiyeciliğe, yönetimde gizlilik ve dışa kapalı olmaktan aşırı kuralcılığa kadar birçok olumsuz davranışın görüldüğü olumsuz anlamıdır. Nitekim çalışmanın ilerleyen aşamalarında 2000'li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarıyla en çok başarılı olunan alanların başında gelen bürokrasinin pejoratif anlamındaki iyileştirmelere dair örnekler yer verilecektir.

Nitekim bu anlamda bürokrasi önlem alınmadığı ve tedavi edilmediği takdirde; bürokrasi hastalığı olarak da ifade edilen evrak trafiği, karmaşa, yetkisizlik ve belirsizlik, "bugün git yarın gel" olarak kendini gösteren durumlar, yorgun, bezgin, çaresiz insanlar ortaya çıkarmaktadır (Yazıcıoğlu, 2000: 116).

Türk yönetim literatürü incelendiğinde ise bürokrasinin anlamı konusunda çeşitli bilim insanlarının ortak noktalarda birleşmekle birlikte kapsamının daha dar ya da daha geniş ölçekte değerlendirilebildiği görülmektedir. Bir kısım değerlendirmeler bürokrasiyi, devlet örgütü, belli bir örgütlenme ve yönetim biçimi, kötü yönetim ve verimsizlik şeklinde anlamlandırırken (Dursun, 2006: 315; Tortop ve Diğ, 2007: 332). Bozkurt, bir toplumsal ve toplumbilimsel kategori anlamını (Bozkurt, 2008: 43), Eryılmaz ise bu anlamlara memurlar tarafından yönetim ile büyük yapıli örgütler ve modern toplum olgusunu da eklemektedir (Eryılmaz, 2008: 7- 21).

İnsanlığın gelişmesinin belirli bir aşamasında, bu gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan, özel bir yönetim ilişkisi ve toplumların vazgeçemediği bir örgüt kimliğine sahip olan bürokrasi, ortaya çıkışında önemli rol oynayan kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistem, ona bağlı olan sosyal kümeleşme, şehirleşme ve bunun doğurduğu rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma şeklindeki idari görevlerin (Abadan, 1959: 36) vazgeçilmezliği ile varlığını günümüzde de sürdürmektedir.

## 2. SİYASET VE BÜROKRASİ İLİŞKİSİNDE TEMEL YAKLAŞIMLAR

Devletin karar alma ve yürütme olarak bilinen ve son derece geniş, kapsayıcı iki temel işlevi etrafında şekillenen siyaset- bürokrasi ilişkisi özellikle bir asrı aşan bir süredir gündemdedir. Bu süreçte ülke deneyimlerinin de etkisiyle ilişkilerde farklı yaklaşımların ortaya çıktığı ve bu yaklaşımların ilişkilerin farklı boyutlarını ön plana çıkardıkları görülmektedir. Bu yaklaşımlar arasında uzun yıllar boyunca siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden ayrı olduğunu savu-



nan yaklaşım ile bu alanların birbirini tamamlayan ayrılmaz iki parça olduğunu savunan yaklaşım temel teşkil etmişken son yıllarda her iki alanın ayrılığı ya da birlikteliğinin aksine yeni bir yaklaşım olarak iki alan arasında denge unsuru olabilecek özerk üçüncü bir alanın<sup>3</sup> yaratıldığını görmek mümkündür.

## 2.1. Siyaset- Yönetim Dikotomisi

Siyaset- yönetim ilişkilerinin tarihsel gelişimi bağlamında bu yaklaşımlardan birincisi, yüzyılı aşkın bir geçmişe sahip olan ve “Wilsoncu paradigma” olarak da anılan Siyaset- Yönetim Dikotomisi (Zıtlaşma) (*Politics- Administration Dichotomy*) dir.

Siyaset- yönetim dikotomisinin referans noktasını oluşturan Woodrow Wilson’un 1887 yılında yayınladığı “İdarenin İncelenmesi” (*The Study of Administration*) adlı makalesinde yönetsel verimliliğin sağlanması için merkezi hükûmette seçilmişlerden bağımsız olacak uzman bürokrasilerin gerekliliğine, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılarak işletmecilik yönünün geliştirilmesine vurgu yapılmaktadır (Shafritz, Russell ve Borick, 2008: 29). Ona göre “İdare alanı bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve çekişmesinden uzaktır... ancak idarede siyasi alanın bir parçasıdır... siyasi meseleler idari meseleler değildir. Siyaset idareye vazifeler yüklüyorsa da makamlarının oynatılmasına izin vermemelidir... siyaset büyük ve evrensel hususlarda devlet faaliyeti, idare ise devletin daha küçük işlerdeki faaliyetidir... Böylece siyaset devlet adamının, idare ise teknik memurun işidir” (Wilson, 1887: 209- 210). Wilson’un bu düşüncelerinin bir yansıması olarak yaşadığı dönemde Düzenleyici Kurumlar, Kent Yöneticiliği Hareketi ve danışma komitelerinin hayata geçirilmesi siyaset-bürokrasi dikotomisinin bir yansıması olarak görülmektedir (Akbulut, 2009: 239).

Dikotomi, tasarım ve uygulamada siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olmasını savunurken bu süreçte yönetimde hiçbir siyasi bağlantısı ve siyasi çıkarı olmayan tamamen apolitik ve kişisellikten uzak kamu çalışanlarının görev yapmasını öngörmektedir (Uwizeyimana, 2013: 166). Bu aşamada yönetim, amaç ve hedeflerin belirlenmesi işinden ayrı tutularak kendisine verilen/gösterilen amaçlarla sınırlandırılmıştır.

Kamu yönetimi literatüründe özellikle 20. yüzyılın ilk çeyreğinde egemen olan dikotomi yaklaşımına Frank Goodnow’un da önemli katkısı olmuştur. Goodnow, 1900 yılında Siyaset ve Yönetim (*Politics and Administration*) adlı kitabında siyaset ve yönetimin kesin bir biçimde ayrılması gerektiğini savunarak, siyasetin kamusal isteklerin açıklanması yolu olduğu, yönetimin ise bu isteklerin yürütülmesinden sorumlu olduğunu belirtir (Ergun, 2003: 610). Good-

<sup>3</sup> Söz konusu üçüncü alan idarenin tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği üzerinden hareket edilerek özellikle Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri belli ölçülerde siyasetten korunmuş ve arındırılmış bir denge modelidir (Eryılmaz,2008: 96).



now bu konuda güçler ayrımının yanı sıra hükûmet otoritelerine değinir. Ona göre, parlamento yargı organının da görüşlerinden yararlanarak kamunun isteklerini yasalar biçiminde çıkarır. Çıkarılan bu yasalar yürütme otoriteleri tarafından yansız ve apolitik biçimde uygulanır (Goodnow, 2009: 12). Yansız ve apolitik bir kamu yönetiminin gerekliliği yönetimin, siyasetin etkilerinden uzak, bağımsız bir kariyer alanı olması gerekliliğine vurgu yapmakta (Tahmassebi ve Musavi, 2011: 133), böylece kamu sektörü yöneticileri de, müşterilere<sup>4</sup> maksimum etkinlikte hizmet sağlama görevini yerine getirebilmektedirler (du Gay, 2002: 176).

## 2.2. Siyaset ve Yönetim Birlikteliği

Siyaset- yönetim ilişkileri konusunda bir diğer önemli yaklaşım ise siyaset ve yönetimin birleştirilmesi önermesidir. Bu bakış açısının önemli temsilcilerinden biri, Dwight Waldo'dur. Waldo'nun belirgin özelliği, siyaset- yönetim zıtlaşması ile demokrasi- bürokrasi karşıtlığının bir tür sentezini yapan eklektik bakış açısını<sup>5</sup> yansıtmasıdır (Akbulut, 2009: 129).

Waldo, yirminci yüzyılın ilk otuz yılının Ortodoks kamu yönetimi ideolojisinin egemenliğinde geçtiğini belirterek bu ideolojinin özünde; demokrasinin verimlilikle (bürokrasi) eş anlamlı düşünülmesi, hükûmetin işinin karar alma ve yürütme olarak iki parçaya bölünebilirliği (siyaset- yönetim dikotomisi), bilimsel yönetim ilkelerinin keşfi ve uygulanması, işletme yönetimi prensiplerinin kamu yönetimine uygulanması özelliklerinin bulunduğunu belirtir (Carroll ve Frederickson, 2001: 3).

Siyaset- yönetim dikotomisinin aksine kamu yönetiminin siyasetten ayrı değil bizzat siyasetin içinde olduğunu ileri süren Waldo, bu nedenle kamu yönetiminin siyasetin içinde işleyen bir süreç olarak ele alınmasının daha doğru bir yaklaşım olacağını iddia eder. Ona göre siyaset ve yönetim arasındaki sorunlar profesyonel bir bakış açısıyla çözümlenebilir. Burada kamu yönetimini sert bir paradigma ya da doktrin olarak düşünmemek, siyasetle birbirine bağlı değerler seti olarak görmek gereklidir (Akbulut, 2009: 131). Çünkü siyaset ve yönetim arasında sert ve kesin bir sınır koymak imkânsızdır. Yöneticiler işlerin denge içerisinde yürümesi için vardır. Diğer bir deyişle herhangi bir durumda yöneticiler siyasetten ayrı olarak karar verme gücüne sahiptirler (Stivers, 2008: 54). Bu nedenle kamu yöneticileri kamu politikalarının ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu yöneticileri uzmanlıkları gereği toplumsal sorunların çözümünü amaçlayan siyasaların oluşturulmasında tecrübeleriyle katkıda bulunabilecektir

<sup>4</sup> Geleneksel kamu yönetiminde yer alan "vatandaş" kavramı Yeni Kamu Yönetimi anlayışında kamu hizmetlerinden faydalananları kapsayan "müşteri" kavramıyla ifade edilmektedir.

<sup>5</sup> Marini, Waldo'yu alanının lideri olarak tanımlayarak onun, kamu yönetimi araştırmacılarını diğer alanlardan gelen bilgileri eklektik bir yaklaşımla geniş bir perspektiften değerlendirerek alana katmaya çağırıldığını belirtir (Marini, 1993: 411).

(Waldo, 1948, 138-140). Diğer taraftan Waldo, Weber'in politikanın değerler, kamu yönetiminin ise olgular üzerinden hareket ettiği iddiasına karşı gelmekte (Ringeling, 2012: 8) kamu yönetiminin, siyasetin en azından siyasa yapımı sürecinin tüm aşamalarında var olduğunu belirtmektedir. Nitekim Waldo'ya göre, hükümet işlevlerinin "siyaset" ve "yönetim" olarak ikiye ayrılması demokrasinin ruhuna uymamaktadır. Uygun olan ise, ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil, tam tersine işbirliğidir. Dolayısıyla halkın seçtiği siyasetçilerin kaygılarını ve değerlerini, dolayısıyla seçmenlerin kaygı ve değerlerini paylaşmayan, apolitik ve tarafsız bir uzmanlar kadrosu yoluyla halkın taleplerinin karşılanması, demokrasinin ruhuna aykırıdır (Özer, 2014: 15).

Siyaset ve yönetimin birleştirilmesi yaklaşımı genel hatlarıyla irdelendiğinde görülen odur ki; bürokrasinin idari rolü olduğu kadar siyasi rolü de vardır, bürokratlar genel olarak yönetim ve siyaset yapma sürecinin dahili bir unsurudur. Bürokrat ve siyasetçi ilişkisi hiyerarşik olmaktan ziyade akılcı, tamamlayıcı, interaktif ve iç içe girmiş biçimdedir. Siyasetçi ve bürokratlar işbirliği içinde çalışmak durumundadır. Aralarındaki ilişki düşmanca değil, etkin ve verimli bir idareyi ve yönetimi geliştirmek yönünde dayanışma içinde olmalıdır. (Eryılmaz, 2008: 94-96).

### 2.3. Tarafsız Bürokrasi

Siyaset ve yönetim ilişkilerinde üçüncü yaklaşım ise 20. yüzyılın sonlarında gündeme gelmesiyle diğer iki yaklaşıma göre çok daha yeni olarak nitelendirilebilecek depolitize devlet anlayışı çerçevesinde üst kurullar şeklinde bir yapılanma ile idarenin, siyasi müdahalelerden uzak olacak, rasyonelliği ve verimliliği esas alacak, yönetilenleri keyfilikten koruyacak objektif ve tarafsız davranacak bir karaktere büründürülmesi anlayışıdır. Dolayısıyla yönetim perspektifinden bakıldığında karar verme ve düzenleme iktidarının belirli ölçülerde tarafsız kurullara (agencies) aktarılma yöntemidir (OECD, 2005: 4).

Bu amaçla siyasetçilerin bürokratların sınırlı sorumluluğundan faydalanarak yetkilerini herhangi bir biçimde kötüye kullanmaları ihtimaline karşı bir önlem olarak aynı zamanda idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratlar yetkilendirilmek istenir (Durgun, 2002: 85). Nitekim siyasetin, bazı uzmanlık ve teknik alanlar ile ekonomi yönetiminde etkisinin azaltılması üst kurullar şeklinde örgütlenmiş tarafsız bir bürokrasiyi gerektirir. Bilgi ve uzmanlık gibi işlevsel avantajlara sahip üst kurulların çeşitli ülkelerde farklı zamanlarda ortaya çıkışları ve bir takım yapısal farklılıklara sahip olması doğal olup politik süreci öğrenme ve kurumsal uyarlanma gibi faktörler bunda etkili olmuştur. Diğer yandan devlet gelenekleri ve mevcut siyasal/kurumsal yapı da bu durumun dışında değildir (Thatcher, 2002: 136-137).



İdarenin tarafsızlığı, etkinliği ve verimliliği ihtiyacı ile siyasi temsil arasında bir denge kurmaya çalışan yaklaşım özellikle ABD yönetim sisteminin karakteristik örgüt modellerindedir. Modelin dünyaya yayılması da 1980'li yıllardan bu yana yapısal reformlar ile 1990'lı yıllarda ise Dünya Bankası ve IMF'in önerdiği düzenleyici reformlar eşliğinde gerçekleştirilmiştir (Güler, 2011: 324; Eryılmaz, 2008: 96). Ülkemizde de "Bağımsız İdari Otoriteler", "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" veya "Üst Kurullar" şeklinde isimlendirilen bu yapıların ülkeler arasında farklı uygulamaları olmakla birlikte bir takım ortak özellikleri barındırdığı görülmektedir. Buna göre üst kurullar yaşamın hassas alanları olarak nitelenen ekonomi, rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları, gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunmakta, klasik idari yapılardan farklı olarak idari mali özerkliğe sahip olarak örgütlenmektedirler (Parlak ve Sobacı, 2008: 226).

Siyaset ve bürokrasi ilişkisine dair yukarıda kuramsal yaklaşımların uygulamada genelde sosyal bilimlerin özelde ise siyaset ve kamu yönetiminin doğasından kaynaklanan eksiklikleri barındırdığı muhakkaktır. Diğer taraftan siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde tarafların sahip oldukları avantaj ve dezavantajların kullanılma biçimleri pratikte ilişkilerin seyrinde son derece etkili olmaktadır.

### 3. Siyaset ve Bürokrasinin Güç Kaynakları

Siyaset-bürokrasi ilişkileri konusunda kamu yönetimi literatüründe günümüze kadar türetilmiş olan yaklaşımlardan hangisi ele alınır alınmaz; ister dikotomi ister parçaların birleştirilmesi isterse de tarafsız bürokrasi modeli, siyaset ve bürokrasinin birbirini etkilediği bu süreçlerin hepsinde bir güç mücadelesinin var olduğu görülmektedir. Bu durum her karar alma biriminin karar alınmasının her düzeyinde çatışmalarla karşılaşması, alınan kararların etkilerinin bilinmemesinden kaynaklanacak riskler ve belirsizliklerden etkilenmesi gerçeğiyle yakından ilişkilidir. Dolayısıyla bu süreçte gerek siyasetin gerekse bürokrasinin çatışma ve belirsizlik alanlarını ortadan kaldırmaya yönelik tavır ve davranışlar geliştirmesi doğal bir refleks haline gelmiştir. Ancak söz konusu tavır ve davranışlar güç ve kontrolün kendinde olmasına ve özerk karar verme gücünü muhafaza etmeye dönük bir tarzda geliştirilmektedir.

#### 3.1. Siyasetin Güç Kaynakları

Günümüz modern siyaset düşüncesinde gerek siyasetin çatışmacı ve uzlaşmacı yönünü vurgulayan "devlet yönetimi ve iktidar mücadelesi" anlamı gerekse de "güç ve değerlerin dağıtıldığı süreç" olarak görülmesi bu süreçte siyasi kurum ve aktörlerin belirli bir güç odağı olmalarının kaçınılmazlığını gözler önüne sermektedir.

Bu süreçte siyasi kurumların özellikle yakın ilişkide bulunduğu ve demokratik ülkelerde denetimi ve gözetiminden de sorumlu kılındığı bürokrasiye karşı kendilerine avantaj sağlayan çeşitli güç kaynakları bulunmaktadır. Söz konusu güç kaynakları aşağıdaki gibi belirtilebilir (Peters, 2001: 234- 236).

**Siyasi Kurumların Meşruiyeti:** Meşruluk, siyasal alanda, iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından en önemli faktörlerden birisini oluşturmaktadır. Bir siyasal sistemde, yönetilenler iktidarın meşruluğuna inandıkları ölçüde onun kararlarına kendiliklerinden uyma eğilimi gösterirler. Hatta bu kararlara uymayı gereklilik sayarlar (Kapani, 2009: 92). Dolayısıyla meşruluk kriteri yönetimi kolaylaştıran bir etki yaratmakta, kuvvet kullanımına başvurmayı gereksiz kılmaktadır. Diğer bir deyişle her ne kadar siyasi iktidarlar fiziki kuvvet kullanma tekeline sahip olsalar da bunu kullanmaktan kaçınmaları toplum nezdindeki meşruluklarını artıran bir etki yaratmaktadır (Öztekin, 2010: 33). Diğer taraftan meşruiyet yöneten yönetilen ilişkisinde her iki taraf açısından da önemlidir. Yönetimin istikrarlı ve süresiz olmasını kolaylaştırırken, yönetilenlerin rıza göstermeleri ve yönetimden taraf olmalarını sağlamaktadır (Arslan, 2016: 41).

Günümüz demokrasilerinde siyasal iktidarlar meşruluklarını anayasa ve yasalardan almaktadır. Özellikle demokratik rejimlerde seçimler siyasal iktidarın meşruiyetine önemli bir katkı yaparken bu katkıyı süreç içerisinde bir takım demokratik gereklerin de (muhalafet, siyasal katılma, ifade ve örgütlenme özgürlüğü vb.) bunu desteklediği bilinmektedir.

Bürokrasiyi denetleme ve kontrol etme yetkisinin siyasal aktörlerin elinde olduğu demokratik ülkelerde siyasal iktidarların meşruiyetini sağlayan unsur iktidarın bu yetkiyi anayasa ve yasalardan almasıdır (Eryılmaz, 2008: 105). Söz konusu yasallık her türlü işlemin hukuka uygunluğunun bir zorunluluk olduğu idarede, bürokratlarında tüm eylem ve işlemlerini bu kurala göre şekillendirmesini ve bürokrasinin bunu kabulünü gerektirmektedir.

**Kaynakları Dağıtma Yetkisi:** Siyasi kurumların bürokrasi karşısında kullanabileceği önemli güç kaynaklarından birisi de kaynakları dağıtma yetkisini elinde bulundurmasıdır. Nitekim "toplumdaki değerlerin otorite yoluyla dağıtım ve paylaşımı süreci" olarak da tanımlanan (Easton, 1999: 129) siyaset süreci siyasetçilerin bu dağıtımda söz sahibi olmalarını ifade etmektedir.

Söz konusu kaynakların kamu bürokrasilerini ilgilendiren yönünün özellikle kurum bütçelerini ve yetkilerini artırma istekleri temelinde şekillendiği söylenebilir. Kamu kurumlarının para, yetki, personel, araç ve gereç vb talep ve ihtiyaçları karşısında bu taleplerin karşılanmasında karar mercii olması bakımından siyasi kurumlar önemli bir avantaja sahiptirler. Bunun dışında bürok-





ratları atama, görevden alma ya da görev değişikliği konusunda sahip olduğu yetkinin siyasi kurumlara önemli avantajlar sağladığı görülmektedir.

**Temsil Yeteneği:** Büyük bir halk desteğiyle iktidara gelen ve yasama organında önemli çoğunluğa sahip olan bir siyasal iktidar söz konusu temsil yeteneğinin etkisiyle hükümet politikalarının uygulanması konusunda bürokrasi üzerinde daha etkin ve belirleyici olma imkânını elde etmektedir.

Böylesi durumlarda siyasetçilerin elinde daha etkin ve uzun süreli etkileri olan önemli bir avantaj ise temsil gücünün büyüklüğüne de bağlı olarak yeni bir politika oluşturma yanında -mevcut uygulamalarda gerekli gördüğü değişiklikleri yasal düzenlemelerle (yönetmelik, kanun ya da KHK) ya da anayasa değişiklikleriyle yapabilme hakkının olmasıdır. Ancak siyasal iktidarlar bu hakkı tek başlarına iktidar olduklarında dolayısıyla geniş bir temsil gücüne sahip olduklarında daha rahat kullanabilmektedir.

Siyasal iktidarların seçimlerde aldıkları yüksek oy oranları güçlü bir siyasal temsile sahip olduklarının bir göstergesi olarak nitelendirilmekte, temsil kabiliyetindeki genişleme daha güçlü, istikrarlı ve bürokrasi üzerinde muktedir olabilmek konusunda siyaset kurumunun elini güçlendirmektedir.

### 3.2. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Yönetim literatüründe, siyaset ve bürokrasi arasındaki güç dengesi/dengesizliği söz konusu kurumların performanslarını önemli ölçüde etkilediği belirtilmektedir. Bu süreçte bürokrasinin başlıca güç kaynakları ise şu şekilde belirtilebilir (Peters, 2001: 234- 236).

**Bilgi ve Uzmanlık:** Bürokrasilerin sahip oldukları en önemli güç kaynaklarından birisi "bilgi" ve "uzmanlık"tır. Hükümetler alacakları kararlar ve yapacakları icraatlar için öncelikli olarak bir takım bilgilere ihtiyaç duymaktadır. İhtiyaç duyulan bu bilgiler ise bürokrasinin elinde toplanmakta/yoğunlaşmakta dolayısıyla bürokrasi tarafından sağlanmaktadır. Çünkü bürokrasiler bilgiyi toplayan, arşivleyen, istatistikler ve raporlar oluşturan, bunları işleyen ve yorumlayan örgütlerdir. Bilgiye sahip, işlenmesi ve yorumlanması konusunda son derece uzman olan bu yapı, hükümeti manipüle ederek yanlış politikalar üretilmesini dolayısıyla hükümetin kamuoyu ve seçmen nazarında zor durumlarda kalmasını ya da kararların kendi istediği tarzda çıkarılmasını sağlayabilecek potansiyele sahiptir. Şüphesiz, bunun, bürokratların mutlaka kasıtlı olarak manipüle edici veya açıkça siyasi oldukları anlamına gelmesi gerekmez. Bu yalnızca, onların -bilinçli ya da bilinçsiz- tercihlerinin siyasi müzakereyi önemli ölçüde belirlediğini ve böylece alınan kararların muhtevasını etkilediğine işaret eder (Heywood, 2006: 523). Kaldı ki, Türk siyasi tarihinde bürokrasilerin sahip oldukları bu potansiyeli zaman zaman olumsuz tarzda kullandıkları, eksik ya

da yanıtıcı bilgilerle siyasal süreci sabote etme ya da istedikleri tarzda yönlendirme biçiminde bir tutum içerisine girdikleri görülmüştür.

**Karar Verme İktidarı:** Bürokrasilerin elindeki güç kaynaklarından bir diğeri “karar verme iktidarı”dır. Her ne kadar karar verme iktidarının siyasette bulunduğu kabul edilse de günümüz bürokrasileri “hızlı karar alabilme” yetenekleri ile zaman zaman siyasetçilerin dahi tercih ettiği, (özellikle siyasal iktidarın) yasama organlarına kıyasla daha etkin bir model gibi görünmektedir. Bürokrasiye söz konusu etkinliği sağlayan hızlı karar alabilme yeteneğidir. Çünkü yasama ile kıyaslandığında bürokrasinin, yasamada yer alan; tasarı ve tekliflerin meclis başkanlığına sunulması, başkanlığın ilgili metni meclis komisyonlarına sevki, komisyonlarda metnin görüşülmesi için geçen süreler, komisyondan gelen metnin genel kurul gündemine alınmayı beklemesi, genel kurulun yasama faaliyetinde bulunabilmesi için gereken toplantı yeter sayısının sağlanması, özgürce tartışmanın esas olduğu genel kurul görüşmeleri, metnin ve maddelerin oylanması, oylamalarda karar yeter sayısının sağlanması gibi birçok prosedürden arı olduğu görülmektedir.

Uygulamaya bakıldığında siyasal iktidarların kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler yoluyla hızlı karar alabilme mekanizmalarını yoğun ve etkili bir biçimde kullandıkları görülmektedir.

**Kurum İdeolojisi:** Bürokrasiler zaman içerisinde özellikle görev alanlarında bir takım kurumsal anlayışlar, iş yapma biçimleri, program ve yaklaşımlar oluştururlar. Bu ideolojiler bir parti programındaki kadar açık olmasa da çoğu zaman hükümetlerin ne yapıp yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirleri içerebilmektedir (Eryılmaz, 2008: 99).

Peters, kurum ideolojilerini “yumuşak” ve “sert” ideolojiler olmak üzere ikiye ayırır. Daha çok içe dönük, kurum ideolojisini korumacı bir yapıya işaret eden yumuşak kurum ideolojisine örnek olması açısından Peters, İngiltere’de, Dışişleri Bakanlığı’nın uzun zamandır Ortadoğu’da Arap yanlısı politikalar gütmesini, Eğitim Bakanlığının ise eğitim alanında özel sektörün alanını genişletmek isteyen Muhafazakâr bakanlar görevdeyken bile, bakanın aksine kamu sektörünün gelişmesi yönündeki politikalara taraftar olmasını gösterir (Peters, 2001: 222).

Kurumun daha aktif bir çalışma içerisinde olması, yalnızca kurum ideolojisini korumakla kalmayıp kendi ideolojilerini kendisi dışındaki yapılara empoze etme, uzman bürokratları vasıtasıyla daha iyi siyasalar üreterek çevresini şekillendirecek politikalara yer verildiği sert kurum ideolojisine örnek olarak Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları gösterilebilir. Söz konusu kuruluşlar çeşitli



alanlarda ürettikleri politikalarla üst düzeyde hükümetleri ne yapmaları gerektiği konusunda etkilemekte ve benzer şekilde çeşitli fikirlerin empoze edilmesi ve yayılması/taşınması konusunda kamu bürokrasilerini hedeflemektedir (Peters, 2001: 223).

Türkiye'de ise sert kurum ideolojisine örnek olarak, kurulduğu 1960 yılından müsteşarlık yapısı kaldırılarak Kalkınma Bakanlığı içerisinde eritildiği 2011 yılına kadar güçlü bir bürokratik misyonu temsil eden, geliştirdiği kurumsal ideoloji ve sahip olduğu güç kaynaklarıyla siyaset kurumunu etkilemiş olan DPT iyi bir örnek oluşturmaktadır.

**Kalıcı ve İstikrarlı Yapı:** Siyasiler seçimlerle değişmekte ya da büyük ölçüde yenilenmektedirler ancak ülke hükümeteşiz kaldığı zamanlarda bile kamu hizmetlerinde süreklilik esas gereği bürokrasiler işlerini yapmaya devam etmektedir. Bürokrasilerin işlerini bilen sürekli ve profesyonel kamu görevlilerinden oluşması yönetimin ve kamu hizmetlerinin istikrarının da önemli ölçüde güvencesidir. Bu durum yönetim alanında siyasilerin geçici bürokratların ise daimi olduğu algısı ortaya çıkarmakta ve bu algı son derece önemli sonuçları da beraberinde getirmektedir. Örneğin, siyasiler iktidarda oldukları zaman diliminin kısıtlılığı düşüncesiyle kısa zamanda çok şey yapmak, aldıkları kamu politikası kararlarının sonuçlarını bir an evvel görmek istemelerine rağmen uygulayıcı olarak bürokrasilerin bu konuda o kadar da aceleci olmadıkları hatta sürecin olabildiğince yavaş yürümesi ve zamana yayılmasından yana bir anlayış geliştirdikleri görülmektedir. Bu durumu iyi bilen bürokratlar zaman zaman siyasetçiler tarafından alınan bir takım kararların uzun ömürlü olmayacağını, çoğu kez hükümet ya da bakan değişikliklerinde ilgili politikanın da değişeceğini bildiklerinden mevcut politikanın uygulanması konusunda yeterli katkıyı sağlamayabileceklerdir.

Diğer taraftan 1990'lı yıllarda İngiltere'de memurlarla yapılan geniş çaplı bir araştırma bürokrasinin, bakanlara, tam, doğru ve cesur politika tavsiyeleri götürmek yerine onların duymak istediklerini götürmek doğrultusunda yeniden bir rol tanımlama eğiliminde olduklarını göstermiştir (de Guy, 2002: 188).

Bürokrasilerin sahip olduğu tüm bu niteliklerin geçmişten günümüze artarak ve zaman içerisinde tecrübeyle şekillenerek gelmiş olması, onların bu yöntemleri bir anlamda özümsemiş olmasını sağlamakta dolayısıyla gücünü aldığı temellerin sağlamlığı açısından bürokrasilere ayrı bir güç katmaktadır.

#### 4. KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE BÜROKRATİK ETKİLERİ

Bürokratların geçmişin birikimiyle oluşan belirli bir siyasanın düzenlediği alanla ilgili değerler ve çıkarlara bağlılıkları, değişim ve dönüşümü hedefleyen siyasal iktidarların ciddi zorluklarla karşılaşmasına neden olabilmektedir. Si-

yasi liderliğin öncelikleriyle bürokrasinin beklentilerinin uyuşmadığı durumlarda bürokrasinin politik karar vericilere karşı direnç gösterdiği sıkça görülen bir durumdur. Bürokrasilerin doğasında var olan ve statüko kelimesiyle ifade edilen “mevcut durumu sürdürme, değişime ve dönüşüme direnç gösterme” olgusu, özellikle değişim, dönüşüm ve reform vaatleriyle iş başına gelen siyasi iktidarları başarısız kılacak derecede büyük riskler içermektedir.

Türkiye’de, temelleri 1980’li yıllarda Özal dönemiyle atılan liberal ekonomi modeli ve 2000’li yıllarda küresel dünyaya entegrasyon fikrinin güçlenmesi değişimin aksayan ayağı olan devletin ve kamu bürokrasisinin dönüşümünü yeniden ve eskisinden daha güçlü bir şekilde gündeme getirmiştir. Bu süreçte 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, yalnızca ekonomik bir kriz olarak değil toplumun, politik sistemin meşruiyetinden kuşku duyması sonucunu içeren bir siyasal kriz, meşruiyet krizi olarak yaşanmıştır. Bu yaşananlar 58. ve 59. AK Parti hükümetlerinin politika hedefleri arasına devlet ve politik sisteme karşı gelişen bir krizin aşılmasını da eklemiş, devletin özelleştirmeler ve yerele geniş yetkiler aktararak küçültülmesini öngören yeni bir kamu yönetimi sistemi modelini gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2007: 237).

Bu amaçla 2003 yılında “değişimin yönetimi için yönetimin değişimi” sloganıyla yola çıkan AK Parti iktidarı kamu yönetiminde görülen stratejik yetersizlik, düşük performans, mali kaynakların zayıflığı ve güven bunalımı sorununu özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla aşmaya yönelik somut adımlar atmaya başlamıştır. Bu süreçte yönetim paradigmasındaki değişimle birlikte geleneksel kamu yönetiminin weberyen bürokrasiye ve kamu örgütlerinin hakimiyetine dayanan yapısının yeni kamu yönetimi anlayışının etkisinde yerini yeni değerlere bıraktığı görülmüştür.

Bu yeni anlayışta, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve yönetişim modelini önceleyen olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı görülmüştür.

#### 4.1. Özelleştirme Politikası

Türkiye 2000’li yıllara çokta iyi olmayan ekonomik göstergelerinin 2001 krizi ile iyice kötüleştiği, ekonominin adeta dip yaptığı bir başlangıç yapmış, 2002 seçimlerini kazanarak iktidara gelen AK Parti seçim bildirgeleri ve hükümet programında ekonomik istikrarın ve güven ortamının sağlanmasının öncelikli konu olduğunu vurgulamıştır (58. Hükümet Programı, 2002).

Türkiye’nin ekonomik kalkınmasının özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü bu dönemde uygulanacak “Minimal devlet maksimum piyasa” olarak sloganlaştırılan liberal ekonomi politikalarının bürokrasi ve



bürokratlar üzerinde önemli bir baskı unsuru olduğu görülmektedir. Bu baskı ülke ekonomilerinin son 20-30 yılda küresel ekonomilerle entegrasyonunu zorunlu kılan paradigmanın ve bu paradigmanın araçları olan yeni kamu işletmeciliği, yerelleşme, demokratikleşme, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi ajanları yoluyla bürokrasi üzerinde etkili şekilde hissedilmektedir.

Kamu bürokrasilerinin değişim ve dönüşüm sürecine girdiği bu dönemde liberal ekonomi politikasının önemli ayaklarından birisi olan özelleştirme programı ve uygulamalarının etkili bir denetim yöntemi olarak da ön plana çıktığı görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 224). Nitekim özelleştirme, kamu kesiminin sorumluluk sürecinin kontrolünün, idarenin desteklenmesinin ve etkinliğinin artırılmasının olanaklarını ortaya koyar (Bailey, 1987: 138).

AK Parti'nin özelleştirme politikalarından önce 1986-2003 yıllarını kapsayan sürede gerçekleşen özelleştirmelerin satış tutarı 8,24 milyar \$ iken bu politikaların uygulanmaya başlanmasıyla yalnızca 2005 yılında gerçekleşen özelleştirme satış tutarının 8,22 milyar \$ ile geçmiş 17 yılda gerçekleşen satış tutarını yakaladığı görülmektedir. 2004-2013 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirmelerin satış tutarı ise toplam 50,341 milyar \$ olarak gerçekleşmiştir.

Çeşitli çevrelerce özelleştirme politikaları konusunda çeşitli tartışmalar yapılsa da günümüzde bürokrasilerin, özelleştirme uygulamaları karşısında önemli oranda güç kaybına uğradıkları genel kabul görmektedir.

#### 4.2. Demokrasiye Geliştirmeye Yönelik Reformlar

2000'li yıllar, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla işlemesi ve ideal anlamıyla uygulanabilmesi için farklı toplum kesimlerinin büyük bir mücadele ortaya koyduğu bir dönemi ifade etmektedir.

Demokratikleşme sürecinin temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, devletin sınırlandırılması ve müdahalesinin azaltılmasına yönelik doğası bu süreçte bürokratik mekanizmalar üzerinde önemli bir baskı unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de son on yılda demokratikleşme yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu süreçte demokratikleşmeyle doğrudan ilgili olması açısından insan haklarını geliştirme ve korumaya yönelik reformlar önem arz etmiştir (Sözen, 2011: 138-145; Anayurt, 2007: 245-277).

Demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi ile yakından ilgilidir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması bu konuda



gerçekleştirilmiş somut düzenlemelerdir. Ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Diğer taraftan demokratikleşme adımları olarak;

- 1987’de uygulamaya konulan OHAL’in 2002’de kaldırılması
- 1983 yılında kurulan DGM’lerin kapatılması
- Sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması uygulamalarına son verilerek askerlerin askeri suçlar dışında sivil mahkemelerde yargılanması
- Bireylere, insan hakları ihlalleri dolayısıyla Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunma hakkı getirilmesi
- Milli gün ve bayramların kutlanması törenlerinin formatı değiştirilerek törenlerin sivilleştirilmesi ve halka mal edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.
- “Denetimli serbestlik” düzenlemesi ile basit suçlardan dolayı cezaevinde olan hükümlülerin cezalarını dışarıda çekebilmesine imkan sağlanmıştır.
- İnsan hakları ihlallerini önlemek üzere Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini referans alan özel eylem planının yürürlüğe konulması

şeklindeki düzenlemeler bu konuda atılmış önemli adımlar olarak gösterilebilir.

Demokratikleşmeyi sağlayarak hak ve özgürlükleri geliştiren reformlar bürokrasilerin denetimini sağlamada son derece etkili düzenlemelerdir. Nitekim süreç içerisinde özellikle haklarını koruyan ve gözetilen bilinçli bir toplumun oluşturulması ve hak arama mekanizmalarının sisteme eklenmesi geri dönüşümlü bir biçimde bürokrasinin sivil toplumun denetime açılmasını sağlamaktadır.

#### 4.3. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar

Herhangi bir toplumda oy verme ve seçimlere katılma önemli unsurlarsa da, demokratik yaşama katılmak çok daha fazla değer ifade etmektedir. Bu nedenle kararlara katılım ve daha iyi bir toplum kurmaya destek verme amaçlı eylem ve faaliyetler hak, araç, hareket alanı ve fırsatlara sahip olmayı gerektirmektedir (Toprak, 2010: 41).Türkiye’de demokratikleşme sürecine paralel olarak yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı sağlamaya yönelik uygulamaların arttığı ve çeşitlendiği bir süreç yaşanmaktadır. Bu süreçte dikkat çeken uygulamalar aşağıdaki gibi belirtilebilir.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleri uygulaması.
- İlgili kanunlarında il özel idareleri ve belediyelerin çeşitli alanlarda



dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilmesi.

- Kamu kesimi, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulması.
- Bu kapsamda bir diğer katılım mekanizması da çevre ile ilgilidir. 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirmesi sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi.

Yukarıda belirtilen, katılım boyutunda somutlaşmış uygulamalar son derece değerli görülmeyle birlikte sürecin, demokrasinin ve özgürlüklerin geliştirilmesine dönük politikalarla desteklenerek kamu bürokrasisini daha fazla etkilemesi sağlanmaya çalışılmalıdır.

#### 4.4. "İyi Yönetişimi" Sağlamaya Yönelik Reformlar

Türkiye, 2000'li yıllarda iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Bu süreç özellikle kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde bürokratik kültürden vatandaş odaklı hizmet kültürüne geçişi sağlamaya dönük reform çabalarının giderek yoğunlaştığı görülmektedir. Söz konusu çabalar yönetimde süregelen gizlilik ve kapalılığın aşılmasına ve şeffaf yönetimin sağlanmasına yönelik olarak Bilgi Edinme Kanunu, önemli bir halkla ilişkiler uygulaması olarak BİMER uygulaması, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu yönetiminin ve bürokrasinin denetiminde çağdaş bir yöntem olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu şeklinde somutlaşmaktadır.

##### 4.4.1. Şeffaf Yönetim ve Bilgi Edinme Hakkı

Türk kamu yönetimi uzun yıllar gizliliğe ve kapalılığa önem veren bir karaktere sahip olmuştur. Yönetimin bilgi paylaşımına yönelik bu tutumunun kurumsallaşmasında yönetilenlerle ilişkisindeki baskın rolünün zaafiyete uğrayacağı endişesi belirleyici olmuştur (Şengül, 2009: 3; Şengül, 2007: 218; Eken, 2005: 95-96).<sup>6</sup> Ancak 2000'li yıllarda yönetim kademesinin tüm aşamalarında kendini göstermeye başlayan şeffaflık düşüncesi kamu yönetiminin bu olumsuz karakterinin değişmesini gerektirmiştir. Bu değişimin sağlanmasında bilgi edinme hakkının yasalarla güvence altına alınması önemli bir aşamayı oluşturmaktadır.

<sup>6</sup> Eken, öteden beri kamu yöneticilerinde topluma bilgi vermenin, yönetim sürecini toplumsal aktörlere açmanın gereksiz ve anlamsız olduğuna dair bir düşüncenin hâkim olduğunu belirtir.

Geniş anlamda yönetimin elinde bulundurduğu her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşabilmeyi ifade eden (Eken, 2005: 64) Bilgi Edinme Hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu güveni artırarak bireyleri kamu yönetimi karşısında güçlendiren temel unsurlardan biridir (Köseoğlu, 2009: 224). Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir. Diğer taraftan vatandaşların yönetimin icraatlarından haberdar olmalarının katılımın sağlanmasına ilişkin temel şartlardan olduğu dikkate alındığında yönetimin vatandaşları bilgilendirmesinin bir görev, vatandaşların bilgi sahibi olmasının da bir hak olduğu kabul edilmektedir (Öner ve Yıldırım, 2007: 363).

Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bir yandan yönetimde şeffaflığın sağlanması suretiyle devletin demokratik karakterini güçlendirmesi diğer yandan da temel hak ve özgürlüklerin kullanımında ileri bir adım oluşturması amaçlanmıştır

Nitekim 2005 yılında yapılan bir araştırmada kısa bir süre önce yürürlüğe girmesine rağmen vatandaşların Bilgi Edinme Kanununa uygun olarak kamu kurumlarından örneğin sicil dosyaları talep ettiği, ihale bilgilerini sorguladığı, atamalar ve soruşturmalara ilişkin çeşitli bilgi ve belgeleri istediği tespit edilmiştir (Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, 2005: 162). Bu durum vatandaşların uygun mekanizmalar tesis edildiğinde sahip oldukları hakları kullanmaktan kaçınmayacak şekilde bilinçlendiklerini göstermesi açısından önemlidir.

Bilgi toplumu olma yolunda 2006-2010 yıllarını kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi ve bu kapsamda geliştirilen Eylem Planı ile 2003 yılında 58 ve 59. Hükümet Acil Eylem Planı'nda yer alan "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" ve bu proje kapsamında 2004 ve 2005 yıllarında uygulanan eylem planları çok daha ileri bir aşamaya taşınmıştır.

Süreç içerisinde görülmüştür ki vatandaşlar kamu yönetiminin ve sürekli yüz yüze kaldıkları bürokrasinin işleyişiyle geçmişe nazaran daha fazla ilgilenmeye ve demokratik haklarını kullanabilme açısından sürece daha fazla müdahil olma imkân ve bilincine sahip olmaya başlamışlardır. Bu resim demokratik bir toplumun oluşmasında önemli olan, haklarını bilen, sorgulayan, hesap soran ve denetleyen, katılımıyla sürece yön veren bilinçli kesimlerin etkinliğinin arttığını göstermektedir. Bugün gelinen noktada vatandaşların bilgi edinme hakkından yararlanmada tüm mekanizmaları alabildiğine kullandıkları görülmektedir. Kamu bürokrasisinin ise her yıl yapılan milyonlarca bilgi edinme başvurusunun iş yükünü hafifletmenin idari eylem ve işlemlerde başından iti-

baren açık, şeffaf ve hesap verebilir olmaktan geçtiğini idrak etmeye başladığı düşünülmektedir.

#### 4.4.2. Önemli Bir Halkla İlişkiler Uygulaması: BİMER

Türkiye'de uzun yıllar kamu kurum ve kuruluşlarınca göz ardı edilen halkla ilişkiler politikaları 2000'li yıllarla birlikte değişmeye başlamıştır. Bu değişim sürecinde 2006 yılında faaliyete geçen ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde sunulmasını sağlamada etkin bir halkla ilişkiler uygulaması olan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) önemli bir yere sahiptir.

Bilişim ve iletişim teknolojileri kullanılarak hayata geçirilen bir halkla ilişkiler uygulaması olan BİMER'e, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamındaki her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve öneri her türlü iletişim kanalları kullanılarak yapılabilmektedir. Vatandaşların her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve önerilerini içeren başvuruları BİMER koordinatörleri tarafından incelenerek değerlendirilmekte, gereği yapılarak sonucundan müracaat sahibine bilgi verilmek üzere ilgili bakanlık, valilik, kamu kurum ve kuruluşlarına iletilmektedir.

**Tablo 1. BİMER Kapsamında Alınan Başvurularla İlgili İşlem Sayıları**



Kaynak: Başbakanlık İletişim Merkezi (2016)

Tablo 1'de görüleceği üzere 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunlar kapsamında 2015 yılında vatandaşlarca yapılan müracaatların sayısı 1.267.665'e ulaşmıştır. BİMER'in faaliyete geçtiği 2006 yılında 129.297 olan yıllık başvuru sayısı göz önüne alındığında vatandaşın hak arama mücadelesin-

de başvuru olanaklarının yaygınlığı (mektup, faks, telefon, internet, şahsen) ve hizmetin ulaşılabilirliği ile başvuruların cevaplandırılması ve yönlendirilmesinde sistemin etkinliği sebebiyle BİMER'i tercih eder hale geldiği anlaşılmaktadır.

Bugün gelinen noktada BİMER uygulamasının şikayet mekanizmaları arasında vatandaşın en kolay ulaştığı ve başvurusuna karşılık bulabildiği uygulama olması, uygulamanın, hesap verebilme, verimli ve etkin çalışma konusunda bürokrasi üzerinde ciddi bir etki yaratmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan şikayet ve ihbarların hızlı bir şekilde kayıt altına alınıp gereği için ilgili kurumlara aktarılması, şikayet edilen kurumu, konu hakkında araştırma, inceleme ve gerekirse soruşturma yapma, sonucundan bilgi verme yükümlülüğü altına sokması kamu bürokrasisi üzerinde işlerin düzgün yürümesi açısından zorlayıcı bir etki yaratmaktadır.

#### 4.4.3. Hesap Verme Sorumluluğu

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün sonucu olarak geleneksel kamu yönetiminde var olan kamu yöneticilerinin yalnızca siyasilere karşı sorumlu oldukları ve halka/seçmene yalnızca siyasetçilerin hesap verdiği anlayış değişmiş, şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının gereği olarak kamu çalışanlarının halka/müşterilere karşı da sorumlu olması gereği ön plana çıkmıştır (Eken, 2005: 39). Tüm örgütler için büyük önem taşıyan hesap verebilirlik anlayışı özellikle kamu örgütleri açısından bakıldığında kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin kontrol altına alınmasını, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasını ifade etmektedir (Balcı, 2003: 117).

Türk kamu yönetiminin şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşması yolunda atılan önemli bir adım olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kullandığı dil, dayandığı felsefe, öncelediği konular, yaptığı vurgular ve yaklaşımlar bakımından oldukça farklı bir yapıdadır. Nitekim kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi konulara odaklanması bu farklılığı gözler önüne sermektedir (Al, 2007: 3).

Amacı, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını ve uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenlemek olan 5018 sayılı Kanun, Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık, kamu mali yönetiminin yeniden dizaynı, bütçeleme anlayışı ve sürecinin değişmesi (çok yıllık bütçe-





leme ve performans esaslı bütçeleme), mali disiplin, harcama sürecinin değişmesi, iç kontrol ve dış denetim gibi yeni kavramların yerleşmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Kanunla, harcama sürecinde görev alan aktörler, farklı görev ve fonksiyonlarla yeniden belirlenmiş, eski kanundaki (1050 sayılı) harcama öncesi kontroller kaldırılarak kamu idarelerinin bu alandaki insiyatifleri artırılmıştır.

#### 4.4.4. Etik Yönetime Doğru: Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Yaklaşık yarım asırdır tüm dünyada yaygın olarak görülen yönetsel yolsuzluk, kirlilik, skandal ve yozlaşmalar devlet ve siyaset kurumunun yanında ekonomik gelişme ve toplumsal huzuru çürütmeye başlamış, sonuçta kamuoyunda siyasal sisteme, süreç ve ilişkilere yönelik belirgin bir güvensizliğin doğmasına yol açmıştır (Nohutçu, 2004: 389). Bir yandan bu olumsuzluklar yaşanırken diğer yandan ABD, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerde kamu yönetimleri alanında bir “etik çağı”nın başladığı görülmektedir.

1990'lara değin etik davranış standartlarının oluşturulmaya çalışıldığı bir dönem yaşanırken bu tarihten sonra etik konusu özellikle uluslararası kuruluşların ve birliklerin (BM, Dünya Bankası, AB, Avrupa Konseyi, OECD) öncülüğünde küresel bir mesele olarak ele alınmaya başlanmıştır (Demirci, 2007: 200). Söz konusu uluslararası kuruluşlar bir dizi etik davranış kodları, kurumları ve mekanizmaları oluşturmaya başlamış, Birleşmiş Milletler 1996 yılında Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı çerçevesinde Kamu Görevlileri Etik Kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır (Eryılmaz, 2008: 246).

Türkiye’de özellikle 1980’lerden itibaren artarak yaşanmaya başlanan etik krizi, etik olmayan davranışın bir türü olan yolsuzluk bağlamında başta bankacılık, finans, enerji ve bayındırlık gibi alanlarda olmak üzere siyasal- bürokratik yolsuzluklara ve buna bağlı krizlerin yaşanmasına neden olmuş hatta en son 2001 yılında siyasetin tetiklediği ekonomik kriz kamuoyu nezdinde söz konusu kurumların ciddi güven kaybına uğramalarına yol açmıştır.

2000’li yıllarda gerek “ekonomik istikrar programı” çerçevesinde küresel finansal aktörlerin gerekse AB’ye üyelik süreci çerçevesinde AB’in baskıları Türk hükümetlerini uzun zamandan beri kamuoyunun gündeminde olan bir dizi hukuki, siyasal ve ekonomik reformları gerçekleştirme konusunda teşvik etmiş, AB’nin önemle üzerinde durduğu “etik bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması”<sup>7</sup> ve “yolsuzlukların önlenmesi” hususları ön plana çıkmıştır.

2002 yılından itibaren Türkiye’de etik altyapının kurulması yolunda mevzuata yönelik önemli çalışmalar arasında özellikle 2004 yılında “Kamu Görevlileri

<sup>7</sup> Bu bağlamda gündeme gelen yönetsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri, hem de teşvik edilen olumlu davranış içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşmaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

Etik Kurulu'nun (KGEK) kurulmasıdır. Kurul kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere görevlendirilmiştir. Böylece, kamu yönetiminde ortaya konulan şeffaflaşma çabalarını, kamu çalışanlarının tutum ve davranışlarını yönetmek adına yeni bir çerçeve daha oluşturulmuştur. Elbette ki Etik Kurulu'nun meselelere tek başına çözüm üretmesi beklenmemektedir. Ancak, böyle bir sürece girilmiş olması ve bu tür mekanizmaların sürece eklenmesi kamuoyunda farkındalık oluşturmak ve algıları değiştirmek adına önemli bir değer taşımaktadır.

Kurum, kamuda etik kültürün yerleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik eğitimler ve proje çalışmaları yapmakta, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmektedir. Yıllar itibariyle Kurula yapılan başvuru sayısında görülen artış gerek Kurul vasıtasıyla gerekse süreç içerisinde gerçekleştirilen diğer reformlarla toplumda bilgi edinme, hak arama ve sorgulama bilincinin geliştirilmesinde önemli mesafelerin alındığını göstermesi açısından önemlidir.

#### 4.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

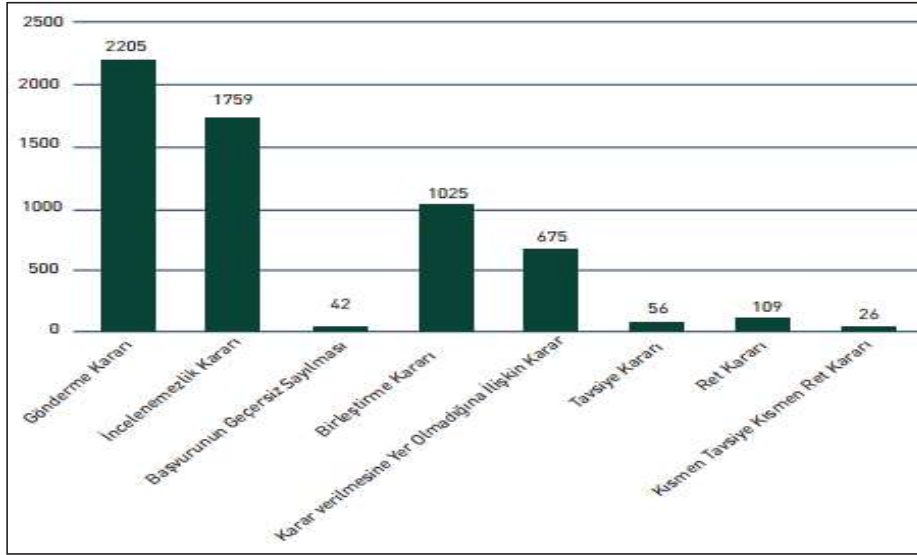
Günümüzde kamu yönetiminin denetiminin daha çağdaş bir formata doğru kaydırılması, diğer yandan denetimin çeşitlendirilmesi ve güçlendirilmesi yönünde çaba sarf edilmektedir. İnsan hakları alanında yaşanan duyarlılığın artmasının, yöneten yönetilen ilişkilerinin karmaşıklaşmasının, yargı alanında tecrübe edilen aksaklıkların ve yönetim alanında yükselişe geçen değerlerin etkisiyle, tipik dış denetimi ifade eden yargısal denetimin yanı sıra ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin yeni mekanizmalarla denetlenmesi gündeme gelmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 26). Dünyada çok yeni olmamakla birlikte Türk kamu yönetimi sistemi için yeni olan söz konusu denetim sistemlerinden birisi Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) dur.

Kurum, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğe haiz ve özel bütçeye sahip olarak kurulmuş, 29 Mart 2013 tarihinden itibaren de şikayet başvuruları almaya başlamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu açısından bakıldığında kurumun "bağımsızlık" ve "tarafsızlık" özelliklerinin ön planda olması önem arz etmektedir (Sobacı ve Nargeleşkenler, 2011: 376). Bu özellikler kurumun amaçlarında belirtilen adalet anlayışı içerisinde hukuka ve hakkaniyete uygunluğun tesis edilebilme-

si için önemlidir. Kurumun önemli bir işlevi idarenin memnun olunmayan her eylem ve işlevinin yargıya taşınmasını azaltacak etkiler yaratması olmuştur.

**Tablo 2.** Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurular Hakkında Yapılan İşlemler (2015)



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) 2015 Yılı Faaliyet Raporu

Tablo 2'de belirtilen karar türleri olarak;

**İncelenemezlik Kararı:** Kurumun görev alanına girmeyen, dilekçede kanunun zorunlu tuttuğu hususlar bulunmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarıncaya karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvuruları,

**Gönderme Kararı:** 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının sağlanmaması nedeniyle başvurunun ilgili kuruma gönderilmesini,

**Başvurunun Geçersiz Sayılması:** Kurumun e-posta ve faks aracılığı ile de başvuru almasına rağmen mevzuat gereği, kimliğin gerçekliği yönünden e-posta ve faks ile başvuranlardan on beş gün içinde dilekçe asıllarının gönderilmesini

**Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar:** Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi,

inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarını,

**Tavsiye kararı:** Yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varıldığında ilgili kuruma verilen tavsiyeyi,

**Ret Kararı:** Şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılarak şikâyetin reddini,

**Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı:** Şikâyetin kısmen haklı kısmen reddini gerektiği buna göre işlem yapılmasını ifade etmektedir

Tablodan da görüleceği gibi Kuruma yapılan başvuruların büyük çoğunluğunun başvurulardan kaynaklanan çeşitli eksiklik ve yanlışlıklar nedeniyle tavsiye, ret veya kısmen tavsiye kısmen ret kararına dönüşmemektedir. Sonuca ulaşmada görülen düşük oran sürecin işleyişinde bir geliştirme ve iyileştirmeye ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

#### 4.5. Yerel Yönetim Reformu

Türkiye’de, 2000’li yılların kamu yönetimi reformlarına referans teşkil etmesi bakımından, Batı’da popüler olan White Paper’lara (beyaz kitap) benzetilen “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” adlı eserin “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma” bölümünde, merkezi yönetimin görev ve fonksiyonlarının temel olarak belirlenerek geriye kalan mahalli, müşterek nitelikteki görev ve fonksiyonların yerel yönetimlere bırakılması çok merkezileşmiş olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi amacıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekliliği ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 149-150). Nitekim merkeziyetçilikten sıyrılarak genel olarak yönetsel ölçeğin küçülmesi ile demokrasi uygulamalarının doğru orantılı ilişkisi yerel yönetimlerin hem demokrasinin geliştirilmesinde hem de yönetimde verimlilik, etkinlik ve tasarrufun aynı anda sağlanabilmesinde en iyi yönetim uygulaması olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır (Güler, 2011: 280).

Bu çerçevede küresel çapta merkezi hükümet kuruluşlarından taşraya ve alt birimlere, sivil toplum örgütlerine, özel, özerk ya da yarı özerk kuruluşlara yetki, kaynak ve sorumluluk aktarımını öngören yerelleşme politikaları Türkiye’de öteden beri dile getirilen ve AB üyelik sürecinin de desteklediği yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesinin itici gücü olmuştur.

Türkiye’de, yetki, görev ve kaynak bakımından öteden beri merkezi hükümetin gölgesinde bırakılarak ihmal edilmiş olan yerel yönetimlere şeffaflık, katılım, sivil toplum, yeni kamu yönetimi, yönetişim, sürdürülebilir gelişme gibi kavramların etkisiyle hakettiği değerin verileceğine ilişkin umut ışıkları 1980’li yıllardan itibaren belirmeye başlamıştır (Arıkboğa, 2007: 45).



2000'li yıllar ise yerel yönetimlerin gelişimi açısından önemli değişimleri barındırmaktadır. Bu değişim Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılarından merkezi yönetim karşısında geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş normlara uygun, yerel yönetimlerin, yetki, görev ve kaynak bakımından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçiş niteliğindedir (Yılmaz, 2007: 228). Bu dönem, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen subsidiarite ilkesinin yoğun olarak tartışıldığı, 2003 yılında ortaya *Kamu Yönetimi Temel Kanunu* adlı bir yasanın çıkıp iki yıl boyunca tartışılıp geri düştüğü ancak içerisindeki bazı hükümlerin 2005 yılında çıkarılan yerel yönetim yasalarında yer aldığı, Köy Kanunu dışında tüm yerel yönetim yasalarının değiştiği,<sup>8</sup> 1980'den bu yana söylenen, yapı ve işleyişte yönetsel zihniyet değişiminin hukuksal boyutlara ulaştığı yıllar olmuştur (Güler, 2011: 9-10).

Bu süreçte halk katılımının sağlanması ve yerel demokrasinin gelişmesi bakımından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılan düzenleme ile İl Genel Meclisi üyelerinin halk tarafından, meclis başkanının da meclis içinden seçilmesi, belediyeler ile ilgili olarak ise kurulma, sınırların kesinleşmesi, birleşme ve katılma gibi çeşitli konularda halkın katılımı öngörülmektedir. Yine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesi ile herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi sayılmış, belde halkının belediyenin aldığı kararlara ve sunduğu hizmetlere katılabileceği, faaliyetler hakkında bilgilendirileceği vurgulanarak yerel demokrasi ilkelerine uygun adımlar atılmıştır. Bu konuda bir diğer düzenleme olan kent konseyleri uygulamasıyla da yerelde bir vizyon belirlemek için ortak bir anlayış oluşturulmasına çalışılmıştır. Diğer taraftan yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde liste usulü sayma yönteminin terkedilerek yerini yetki ve genel yetki ilkesine bırakması söz konusu yetki ve görevlerin genişlemesini beraberinde getirmiş bunun yanında yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe kavuşturulması son derece önemli gelişmeler olmuştur.

Yerel yönetim reformunun gerçek manada başlangıcı olarak nitelendirilebilecek olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yerelin hizmet kapasitesini il özel idareleri üzerinden artırmayı hedeflemiş, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla 30 ilde il özel idareleri Büyükşehir Belediyelerine devredilerek güçlü yerel yönetimlerin oluşturulmasında yeni bir aşamaya geçilmiştir. Söz konusu kanun ile büyükşehir sınırlarındaki beldeler mahalleleri ile köyler ise mahalle

<sup>8</sup> Bu reform sürecinde AK Parti hükümetleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 5302 sayılı İl Özel İdareleri (İÖİ) Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu (2005) ve 5779 sayılı İÖİ ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanun (2008) ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun (2012) olmak üzere son derece önemli düzenlemelere imza atmıştır.



olarak ilçe belediyelerine katılmakta, diğer illerde tüzel kişiliği sona erdirilen belde belediyeleri ise köye dönüştürülmektedir.

Vatandaşa ne kadar yakın da olsa başta belde belediyeleri olmak üzere birçok belediyenin idari, teknik ve mali açıdan çok yetersiz olduğu, yıllardır tabe-la belediyesinden öteye gidemedikleri gerçeği göz önüne alındığında yapılan düzenlemeyi “nitelikli hizmetin güçlü belediyecilikten geçtiği” düşüncesinin hayata geçirilmesi olarak görmek gerekir. Ancak ilçe belediyelerinin görev alanı hariç ilin bütününe hizmet vermesi gereken büyükşehir belediyelerinin başta kaynak ve kaynak yaratma kapasitesi olmak üzere teknoloji, araç- gereç ve insan kaynağı bakımından mevcut durumdan çok daha nitelikli bir yapıya dönüşmesi gerekmektedir.

Yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerin güçlenmesi, mali kaynakların ve kamu hizmetlerinde yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere aktarılması, merkezi bürokrasilerin gücünü ve bazı sakıncalarını azaltacağı gibi vatandaşın en somut beklentisi olan hizmet belediyeciliğini daha görünür kılacağı muhakkaktır. Nitekim yerel yönetim organlarının belli bir dönem için seçilmeleri ve bir süre sonra seçimlerde güven tazelemek durumunda kalmaları bu organları, hizmet süreleri içinde vatandaşların ihtiyaçlarını dikkate almak, kararları ona göre vermek ve kendilerinden talep edilen hizmetleri en iyi şekilde karşılamak, dolayısıyla, vatandaş memnuniyetini sağlamak durumunda bırakmaktadır (Özel ve Polat, 2013: 62-63) Bu durum, vatandaşa daha yakın ve onun tarafından kontrol edilebilir hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ve yaygınlaşmasında yerleşmenin anahtar bir rol oynadığına işaretir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

2000’li yıllar, Türk yönetim tarihinde değişim ve dönüşüm açısından geçmişten çok daha farklı bir dönemi ifade etmektedir. Söz konusu değişim ve dönüşüm süreci en başta, başat aktör siyaset kurumu ile kamu yönetimi aygıtı olan bürokrasinin ilişkilerinde göze çarpmaktadır.

Nitekim dönemin siyaset- bürokrasi ilişkilerinde, girdiği tüm genel ve yerel seçimleri kazanarak Türk siyasal sisteminin “hegemonik/egemen parti”si konumuna gelen siyasal iktidarın siyasetin alanını genişletmede geçmiş iktidarlara göre daha çok çaba sarf ettiği, bürokrasinin ise bu süreçte geçmişten gelen bürokratik birikimini ve gücünü korumaya çalıştığı görülmektedir.

Siyasal iktidarın bürokrasiyle ilişkilerinde daha baskın rol oynayabilmesi şüphesiz sahip olduğu toplumsal destekle ilgilidir. Nitekim siyasal iktidarın uyguladığı, ileri demokrasiyi, daha kapsamlı hak ve özgürlükler çerçevesini, daha barışçıl ve katılımcı bir toplumsal yapıyı oluşturmaya yönelik politika-



ları özellikle seçimlerle belirginleşen toplumsal desteğin sağlanmasında etkili olmuştur. Bu süreçte küresel dinamikler, ekonomik başarı, artan refah ve teknolojik gelişmelerin de desteğiyle halk iradesinin geçmişe nazaran daha etkili araçlarla sandığa yansıdığı görülmektedir. Siyasal iktidar toplumsal desteğini, Türkiye'de yarım yüzyıl boyunca farklı adreslerde temsil edilen kalkınma, demokrasi ve özgürlük taleplerini karşılaması ve siyaset stratejisini, siyasetin ideolojik yönünden çok "hizmet siyaseti" üzerine kurgulamış olmasıyla elde etmiştir. Özellikle 2003 yılından itibaren kamu yönetiminde, yeni yönetim paradigmasına uygun olarak başta demokratikleşme, temel hak ve özgürlükler ile kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar ile bürokraside bir zihniyet değişiminin başladığı görülmektedir. Bu değişimin hedefi bürokrasinin, siyasetçilere eskisinden daha fazla tabi olmasının yanı sıra artık kamuoyuna karşı da sorumlu olması, daha verimli, etkin ve toplumun beklentilerini karşılayan bir yapıya dönüşmesidir.

Bu dönemde siyaset- bürokrasi ilişkilerinde siyasal iktidarın "yüksek siyaset" olarak adlandırılan bir yaklaşımla hareket etmesi, siyaset kurumunu problemlerin çözüm mercii ve mekanizması haline getirerek bürokrasi karşısında siyasetin alanını, etkisini, güvenilirliğini ve gücünü artırması kayda değer bir gelişmedir. Siyaset-bürokrasi ilişkileri daha çok siyasal iktidar kanadından gelen hamlelerle bürokrasinin siyasete tabi olmaya zorlandığı bir tarzda gelişmiş, siyasal iktidar sürecin sürükleyicisi ve belirleyeni olmuştur.

Bu süreçte çalışmada bahsedilen, vatandaşın nitelikli kamu hizmetine daha hızlı ve daha kolay ulaşmasına, aldığı hizmetin niteliğini sorgulayabilmesine yönelik mekanizmaların oluşturulması, bürokrasinin vatandaş karşısında geçmişte sahip olduğu gücü önemli ölçüde azaltırken, bürokratların siyasetçiler yanında vatandaşa da hesap vermesi sorumluluğu/gerekliliğini gündeme taşımıştır.

Bu dönemde bürokrasinin, siyasetin dönüştürücü etkisine direnci olarak yorumlanabilecek pek çok örnekle de karşılaşmıştır. Ancak demokrasi, özgürlükler, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, katılım, bilgi edinme, kalkınma, refah vb. ilkelerin etkisiyle yoğurulmuş önemli bir kamuoyu desteğini arkasına alan siyasal iktidar, siyaset kurumunun alanını genişletmiş, bürokrasinin, asli pozisyonu olan "kamu hizmeti aygıtı"na dönüşümünü büyük ölçüde sağlamıştır.

## KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Akbulut, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akbulut, Ö. Ö. (2007). *Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE, No:331, 363.
- Akbulut, Ö. Ö. (2006). Türkiye’de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük- Ideametric, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, 159- 193.
- Aksan, G ve Ö. Çelik (2011). Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 25, 2- 10.
- Al. H. (2007). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları, Eryılmaz, B, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 1-23.
- Anayurt, Ö. (2007). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Hukukunda Değişim, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Edt.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* içinde, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 233-281.
- Arıkboğa, E. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 42-70.
- Arslan, R. (2016). *Siyaset Bilimine Giriş*, Bursa: Dora Yayınevi.
- Aydın, A. H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*, (2. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, Balcı, A., A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 116-133.
- Bailey, R. W. (1987). *Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları*, A. Eker (çev.), <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-bailey-ozellestirme.htm> (16 Haziran 2013).
- BİMER, (2016). Yıllara Göre Başvuru Sayıları, <https://www.bimer.gov.tr/bimer-sayisal-verileri>.
- Bozkurt, Ö. (2008), Bürokrasi, S. Sezen (Ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* içinde, Ankara: TODAİE Yay. No: 342.



- Carroll, J. D. ve H. G. Frederickson (2001). Dwight Waldo, 1913-2000, *Public Administration Review*, Volume 61, No 1, January - February 2001, 2-8 (22 Ekim 2013).
- Çetin, H. (2011). Siyasal İktidar ve Meşruiyet, H. Çetin (Ed.), *Siyaset Bilimi* içinde, Ankara: Orion Kitabevi, s. 34- 69.
- Demirci, F. ve Ö. Önder (2011). *Siyaset Bilimi*, Orion Kitabevi: Ankara.
- Demirci, M. (2007). Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 200-219.
- Dinçer, Ö ve C. Yılmaz (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara: Başbakanlık Yayın.
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi* (Özel Sayı), 83- 102.
- Dursun, D. (2012). *Bürokrasi Teorisi ve Yönetim*, www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset/ article/.../11523 (02 Aralık 2016).
- Dursun, D. (2006). *Siyaset Bilimi*, 3.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Duverger, M. (1998). *Siyaset Sosyolojisi*, İstanbul: Varlık Yayınları.
- Düzgüt, Senem Aydın ve Fuat Keyman (2013). Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu: Hakkaniyet ve Mütekabiliyete Doğru, Fuat Keyman (der.), *Türkiye'nin Yeniden İnşası, Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 273-288.
- Easton, D. (1999). Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusuna Bir Yaklaşım, F. Acar (çev.), K. Saybaşılı (Ed.), *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar* içinde, Ankara: Doruk Yayıncılık.
- Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık*, Adapazarı: Sakarya Kitabevi.
- Ergun, T. (2003). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Yargı Yayınları, s. 607- 631.
- Eryılmaz, B. (2009), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2008), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Farazmand, A. (2009). Bureaucracy, Bureaucratization, Change and Revolution, A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administrations* içinde, CRC Press.
- Gay, du P. (2002). *Bürokrasiye Övgü*, E. Yıldırım, Ş. Çalış, S. Bayraktar ve İ. Haşlak (çev.), İstanbul: Değişim Yayınları.
- Giddens, A. (2009). *Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori*, Ü. Tatlıcan (çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.

- Giddens, A. (1976). *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretive Sociologies*, New York: Basic Books.
- Goodnow, F. J. (2009). *Politics and Administration*, New Brunswick New Jersey: Transaction Publisher.
- Güler, B. A. (2011). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Gülmez, M (1975), Weber ve İdeal Tıp Bürokrasi Anlayışı, *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1) Mart, 47-75.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*, Ankara: Liberte Yayınları.
- İba, Ş. (2008). *Anayasa Hukuk ve Siyasal Kurumlar*, (2. Basım), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kapani, M. (2009). *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- KDK, (2015). Kamu Denetçiliği 2015 Yılı Faaliyet Raporu, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2015%20yillik%20rapor%20.pdf>.
- Köseoğlu, Ö. (2009). *Birey- Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE, 2009.
- Köseoğlu, Ö.,F. Yurttaş ve C. Selek (2005). Yolsuzluğun Önlenmesinde Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, II. *Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Koseoglu.pdf> (14 Mayıs 2014).
- Lipset, S. M. (1961). Introduction to Robert Michels's Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, Collier Books.
- Lipson, L. (1986), *Politika Biliminin Temel Sorunları*, Tuncer Karamustafaoğlu (çev.), 4. Baskı, Ankara: Birlik Yayınları.
- Marini, F. (1993). Leaders in the Field: Dwight Waldo, *Public Administration Review*, Volume 53, No 5. September - October, 1993, pp. 409-418.
- Michels, R. (1962), *Political Parties*, Eden and Paul Cedar, (ing. çev.), New York: Collier Books.
- Mises L. Von (1947), *Bureaucracy*, F. Ergin ve A. Yayla (çev.), Ankara: Liberte Yayınları.
- Mouzelis, N. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, H. Bahadır Akın (çev.), Konya: Çizgi Kitabevi.
- Nohutçu, A. (2004). Etik ve Kamu Yönetimi, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayın, s. 389-412.
- OECD, (2005). *Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf> (10 Aralık 2013).





- Ozslak, O. (2010). Devlet Bürokrasisi Siyaset ve Politikalar, T. Janoski, R. Alford, A. Hicks ve M. A. Schwartz (Ed.), *Siyaset Sosyolojisi* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 525- 550.
- Öner, Ş. ve U. Yıldırım. (2007). Bilgi Edinme Hakkı Açısından Yerel Yönetim Mevzuatının Analizi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 358-383.
- Özel, M. ve C. Polat (2013). Yerel Yönetimlerde Değişim ve Yerel Yönetim Hizmetlerinde 'Müşteri Odaklı Pazarlama' Yaklaşımı, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 41-79.
- Özer, M. A. (2014). Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 4, s.1-30 .
- Öztekin, A. (2010). *Siyaset Bilimine Giriş*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Parkin, F. (2002). Toplumsal Tabakalaşma, M. Tunçay ve A. Uğur (Ed.), *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi* içinde, F. Berktaş (çev.), Ankara: Ayraç Yayınları. 595- 625.
- Parlak, B. ve Z. Sobacı (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler*, Bursa: Alfa Aktüel Yayın.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, London: Routledge, Fifth Edition
- Ringeling, A. (2012). Public Administration as Compassion, IX. *Public Administration and Teaching*, 5- 7 September, Bergen, Norway, 2012, <http://www.pa-education.eu/public/upload/papers/46/RINGELING.pdf>
- San, C. (1971). *Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*, Ankara: A.İ.T.İ.A. Yayınları, No: 47.
- Shafritz, J. M., E. V. Russell ve C. P. Borick (2008). *Introducing Public Management*, Essex: Pearson Education Limited, Sixth Edition.
- Sobacı, M. Z. ve Ö. Köseoğlu. (2014). Türkiye'de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 19, Sayı. 4, s. 25-45.
- Sobacı, M. Z. ve M. Nargeleçekenler (2011) Avrupa'da Ulusal Düzeydeki Ombudsman Kurumlarının Formel Bağımsızlık Seviyelerinin Değerlendirilmesi: Karşılaştırmalı Perspektif, B. Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* içinde, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sözen, S. (2011). Türkiye'de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 83, Sayı 473, 133- 148
- Stivers, C. (2008). The Significance of The Administrative State, *Public Administration Review*, Volume 68, Issue 1, 7 January- February 2008.

- Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Bilgi Edinme Hakkının Algılanmasına Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma, *1. Uluslararası Balkanlarda Tarih ve Kültür Kongresi*, Priştine/Kosova, 335-344.
- Şengül, R. (2007). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 60-3, 215-234.
- Tahmasebi, R. ve S. M. M. Musavi (2011). Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate, *Administration And Public Management*, Volume 17, 130- 143.
- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, *West European Politics*, Volume 25, Issue 1, 125-147.
- Toprak, Z. (2010). Müzakereci Demokrasi ve Yerel Siyasetin Demokratik Gelişimi, *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), *Kaysem IV Bildiriler Kitabı*, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, 37- 50
- Tortop, N., E. G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer (2007), *Yönetim Bilimi*, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Uwizeyimana, D. E. (2013). The Politics-Administration Dichotomy: Was Woodrow Wilson Misunderstood or Misquoted?, *Journal of US-China Public Administration*, February 2013, Volume 10, No. 2, pp. 165-173.
- Waldo, D. (1948), *The Administrative State: Conclusion*, J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.) , *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth Publication, 150-154.
- Weber, M. (2011). *Bürokrasi ve Otorite*. H.B. Akın (çev.). 3. Baskı. Ankara: Adres Yayınları .
- Weber, M. (2003). *Sosyoloji Yazıları*, Taha Parla. (çev.). 5. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınevi.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, s. 197-222.
- [http://www.commentary.com/admin\\_thoughts\\_1887.pdf](http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf).
- Yazıcıoğlu, R. (2000), *Bu Sistem Değişmeli*, 5. Baskı, İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 17, 215- 240.
58. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm> (24 Eylül 2013).