

### SİYASAL SİSTEM VE KAMU ÖRGÜTLERİ

İlişkiler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri

#### POLITICAL SYSTEM AND GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Relations, Problems and Suggestions

Cemal FEDAYİ\*

#### SUMMARY

Political system and public organizations have been analyzed in this study. In the study first of all, relations between political system and public organizations have been put forth for consideration and then suggestions for the solution have been explained. Generally, problems have been risen from insufficient democracy and freedom level of Turkey. As a solution, more democratization, transparency, small state and not involving of upper level bureaucrats to the politics have been suggested. Finally importance of individual and liberty in state administration have been stressed in the study and given some theoretical and practical suggestions from different persons.

**Key Words:** Political System, Government, Corruption, Democracy, Reform

#### ÖZET

Bu çalışmada siyasal sistem ve kamu örgütleri analiz edilmiştir. Siyasal sistem ve kamu örgütleri arasındaki ilişkiler ve sorunlar ortaya konmuş, daha sonra ise çözüm önerileri sıralanmıştır. Genel olarak sorunlar, Türkiye'nin demokratikleşme ve özgürleşme açısından yeterince gelişmemesinden kaynaklanmaktadır. Çözüm bağlamında daha çok demokratikleşme, şeffaflaşma, devletin küçültülmesi, üst düzey bürokrasinin siyasete karışmaması dile getirilmiştir. Son olarak, devlet yönetiminde bireyin ve özgürlüklerin önemi üzerinde durulmuştur. Ayrıca farklı kesimler tarafından dile getirilmiş olan teorik ve pratik öneriler zikredilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Siyasal Sistem, Yönetim, Yozlaşma, Demokrasi, Reform

#### I-Giriş

Gerek dünya gerekse Türkiye hızlı bir değişim ve bu değişime bağlı olarak yeniden yapılanma sancuları çekmektedir. Özellikle Türkiye, bulunmuş olduğu geo-stratejik konum nedeniyle olağandışı bir değişim ve sancı sürecinin içindedir.

Kuşkusuz bu değişim ve yeniden yapılanma rüzgarları siyasal sistem ve kamu örgütleri üzerinde de etkisini göstermektedir. Özellikle son yıllarda gerek siyasal sisteme ilişkin gerekse kamu örgütlerine ilişkin yakınmalar ve çözüm önerileri yaygın olarak kamuoyunun gündemini işgal etmiş bulunmaktadır. Örneğin çok yaygın bir kabule göre siyasal sistem kırılmalara ve tıkanmalara eğilimli bir yapıdadır. Daha kolay işleyen ve daha demokratik bir siyasal sistemin kurulmasına yönelik ciddi söylemler dile getirilmektedir. Yeniden yapılanmaya ilişkin söylemlerden kamu örgütleri de nasibini almaktadır. Bu bağlamda özellikle siyasallaşma ve yolsuzluk konuları öncelikle dile getirilen konulardandır. Temiz toplum, temiz yönetim ve temiz siyaset söylemi neredeyse bütün toplum katmanlarının ortak dileği haline gelmiştir. Siyasal sistem ve kamu örgütlerindeki verimsizlik, yolsuzluk ve tıkanmalar artık tüm toplumu rahatsız eder hale gelmiştir. Özellikle siyasal sistemde görülen tıkanmalar nedeniyle rejimin tehlikede olduğuna dair iddialar ve söylemler bile dile getirilir olmuştur. Silahlı bürokrasinin de şöyle ya da böyle bu tartışmaların içine çekilmesi nedeniyle ortam iyice gerilmiş ve karmaşa had safhaya ulaşmıştır.

Şu anda böyle bir "manzara-i umumiye"nin hüküm sürdüğü bir ortamda yaşamaktayız. Bu çalışmanın temel amacı siyasal sistem ve kamu örgütleri arasındaki ilişkileri ortaya koymak, sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri sunmaktır. Konu her aşamada siyasal sistem ve kamu örgütlerinin özellikleri ve ilişkileri baz alınarak işlenmiştir. Yer yer ikisi arasındaki sınırın belirsizleştiği de olmuştur. Çünkü siyasal sistem ve kamu örgütleri arasında net bir sınır çizmek her zaman mümkün olmayabilmektedir...

\* Dr. Kırıkkale U. İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü.

## II-Siyasal Sistem ve Kamu Örgütleri Arasındaki İlişkiler

Siyasal sistem en geniş tanımıyla, toplumların kolektif amaçlarını belirlemek ve gerçekleştirmek üzere geliştirdikleri örgütler dizisidir.<sup>1</sup> Easton'a göre siyasal sistem, bir toplum için değerlerin otoriteye ilişkin olarak bölüşümünü sağlayan etkileşimler bütünüdür. Siyasal sistemin toplum içi ve toplumdışı çevresi bulunmaktadır.<sup>2</sup>

Geçmiş dönemlerin tarihine bakıldığında, bazı büyük devletlerin varlığının güçlü bir önderin yaşamıyla bağlı olduğunu görüyoruz. Önderler ölünce devletler de sona eriyordu. Bunların, önderlerinin ölümünden sonra süregelenleri sağlayacak bir kurumlar dizisine sahip bulunmayışları en büyük eksiklikleriydi. Bir siyasal sistemin sürekliliği, görevleri kamu yönetimi olan ve belirli kurallara ve ilkelere göre göreve atanan ve görev yapan kadroların, yani bürokrasinin gelişmesinden sonra olanaklı olmuştur.<sup>3</sup>

Yönetim sistemi, siyasal sistemin bir alt-sistemi sayılmalıdır. Politik sistem içine, yalnız devlet kuruluşları değil, yürütme, yasama organları ile siyasal partiler, baskı grupları, hatta dinsel kuruluşlar ve büyük teşebbüsler girmektedir. Politik sistem içinde, yönetim alt sistemi diğer sistemlerden bazen ayrı ve bazen onlarla iç içe olarak bir bütün oluşturur.<sup>4</sup>

Siyasal sistemle kamu örgütleri arasında çok yakından ilişkiler bulunmaktadır. Bu ilişkiler çift yönlüdür. Tortop'a göre yönetim alanında araştırma, siyaset biliminin bir uzantısı gibi sayılmaktadır. Çünkü inceleme konusu, siyasal iktidarın emri altındaki organlar tarafından saptanmaktadır. Bu nedenle siyaset ile yönetim arasında kesin bir sınır çizmek olanaksızdır. Yönetim ve hükümet birbiri içine girmiştir. Doğal olarak çeşitli bağlantılar ve etkiler vardır. Siyaset bilimi, geleneksel olarak yönetilenlerin yetkilerinin hükümet edenlere devredilmesi olayını ve bunların birbirleri ile olan ilişkilerini ve yetkilerin kullanılmasını inceler.<sup>5</sup> Gournay'a göre yönetim bilimi sosyal bilimlerin,

<sup>1</sup> İtler Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İstanbul, 1986, s. 16.

<sup>2</sup> Ersin Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim**, İstanbul, 1984, s. 48-49.

<sup>3</sup> Turan, **age**, s. 199.

<sup>4</sup> Nuri Tortop, **Yönetim Bilimi**, Ankara, tarih yok, s. 36.

<sup>5</sup> Tortop, **age**, s. 31.

siyasal iktidarın otoritesi altında, devleti ve diğer kamu kuruluşlarını meydana getiren organların yapı ve faaliyetlerini belirtmeye ve açıklamaya yönelmiş bir dalı olarak tanımlamak mümkündür. Öte yandan kamu yönetimini, siyasal iktidarın kararlarını hazırlamak ve yürütmek veya uygulattırmakla yükümlü personelin (kişi ve gruplar) bütünü olarak tanımlamak da mümkündür. Bu tanımlama, sadece devlet idaresini değil, fakat diğer kamu kuruluşlarını da (mahalli idareler, özel kanunla kurulmuş kurumlar vb.) kapsamı içine almaktadır.<sup>6</sup>

Chapman'a göre de siyaset ile idare arasındaki sınır çizgisi hiç bir şekilde açıkça belirtilememiştir. Politikacılar bakan, yasama organlarının üyeleri ve baskı gruplarının temsilcileri olarak idare alanı ile ilişki kurarlar. Kamu görevlileri de yasama metinlerinin hazırlayıcıları, bakanlarla yakından ilişki kuran kişiler ve profesyonel baskı grubu niteliğindeki memur-işçi teşekküllerinin (sendikaların) üyeleri olarak politika alanına girerler. Politikacılar kendi plan ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kamu görevlilerini kullanmağa çalışırlar. Kamu görevlileri de süratli yükselme ve parlak kariyerler elde etmek için politikacılara dayanırlar. Kamu görevlilerinin politikacılarınkine benzeyen ya da benzemeyen sosyal, dini ve akademik bağlantıları vardır. Politikacı ve memurun ortak amaçları veya ortak geçmişleri olabilir. Her ikisi de idare işi ile meşguldürler. Yolları her zaman kesişir, hem de birden fazla. Birçok politikacılar birçok kamu görevlisinden daha dürüst bir kişiliğe sahiptirler. Birçok kamu görevlisi de birçok politikacıdan daha kurnaz ve daha çok siyasi dirayete sahiptirler.<sup>7</sup>

Önceleri, kamu yönetimi örgütleri, siyasetin tamamen dışında, normal usullere göre çalışan, adayların ilanı, seçim işleri ve bazı yasama faaliyetleri gibi olağan görevler dışında hiçbir siyasal faaliyetle uğraşmayan bir mekanizma olarak görülüyordu. Bu görüş kaynağını kuvvetler ayrılığı ilkesinden alıyordu. Gerçekten kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, yasama erki, sadece siyasal işlerle uğraşiyor, yargı erki de adalet işleriyle, yürütme erki de yasama organlarınca kararlaştırılan karar ve kanunları yürütmekle yükümlü oluyordu. Kuramsal olarak var olan bu ayrılığa rağmen, idare ile siyaset arasında yakın ilişkiler vardır.

<sup>6</sup> Bernard Gournay, **Yönetim Bilimine Giriş-Çağdaş Topumlarda Kamu Yönetimi**, Çev. İhsan Kuntbay, Ankara, 1971, s. 3-4.

<sup>7</sup> Brian Chapman, **İdare Mesleği**, Çev. Cahit Tutum, Ankara, 1970, s. 265.

İdare türlü halk kitlelerinin ve baskı gruplarının etkisi altındadır. Birçok yasaların hazırlık aşamaları, yönetim organları tarafından tamamlanır. Yönetim bu aşamada baskı gruplarının önemli derecede etkisi altındadır. Yasama organlarına, bu görüşler aktarılır. Öte yandan yasama organları da yönetimi etkisi altında bulundurur. Yürütme erkinin başında bulunan hükümet ve bakanlar siyasi temsilcilerdir. Yönetimde çalışan memurlar bunların emrindedir. Emir ve direktifleri bakanlardan alırlar. Yasama organları tarafından kabul edilen yasaları, hükümetin alacağı karar ve vereceği emirleri göre uygulamak yönetimin görevidir. Yöneticiler çalışmalarında başarılı olabilmek için yasa yapıcılar kadar siyasetten anlamak zorundadırlar. Demokratik bir rejimde, yönetimin politik iktidara uyumu, itaati sözkonusudur. Yönetim seçilmiş veya gerçek sorumlu değildir. Bonnin'e göre "Hükümet ile yönetim karışıklığı bütün kamusal kötülüklerin nedenidir."<sup>8</sup> Yönetim belli geleneklere ve görüşlere sahip insanların gereksinimlerini karşılayan bir araç olmaktadır.<sup>9</sup>

Hükümetler, girişim yapma, beğenme, genel direktif verme ve öğüt verme gibi yönetime hareket veren ve kendi görüşlerine uygun bir tazyik yapma yetkisi vardır. Siyasal iktidar böylece yönetimin başı, yönetim de onun kollarıdır. Liberal demokratik ülkelerde yönetimin siyasal iktidara göre sınırlandırılmasının iki amacı vardır: 1. Halk egemenliğinin tek temsilcileri olan seçilmiş organların üstünlüğünü güvence altına almak. 2. Devletin değişik organları arasında beğenilebilecek bir işbölümü sağlamak.<sup>10</sup>

Siyasal sistemin en önemli unsurlarından birisi parlamentodur. Parlamento'nun çıkardığı yasalar kendi kendilerine toplumda etkiye neden oluşturmazlar. Etki oluşturmaları için uygulanmaları gerekir. Siyasal seçiliş süreci sonunda yürütme ve kamu yönetimi olarak ifade edebileceğimiz yapılardaki rolleri dolduran bireylerin eliyle yasalar uygulanır. Yürütme ve kamu yönetimi faaliyetleriyle ilgili rolleri oynayanlar yalnızca meclisin yapmış olduğu yasaları uygulamakla yetinmezler. Yasalar içerikleri gereği son derece genel kurallardır. Çoğu zaman bu kuralların özgül bir duruma uygulanması için onların

yorumlanması zorunludur. Yasayı uygulamak durumunda bulunanların yapacağı yorumlar da yasa kadar önem taşımaktadır. Bunun anlamı yürütmenin kamu siyasasını çizmekte ve gerçekleştirmekte büyük bir güce sahip olduğudur.<sup>11</sup>

Siyasal sistem ile kamu örgütleri arasındaki farklara vurgu yapan yazarlar da bulunmaktadır. Frank Goodnow 1900 yılında yazdığı "siyaset ve yönetim" kitabında hükümetin iki işlevinden söz etmektedir. Bunlardan birincisi, siyaset işlevidir. Siyaset işlevi devletin isteklerinin bir anlatımıdır. İkinci işlev ise yönetim işlevidir. Yönetim işlevi, siyasetin yürütülmesinden sorumlu olmak anlamına gelmektedir. Goodnow, böylece siyaset ve yönetimin birbirinden oldukça farklı iki işlevi olduğunu savunmaktadır. Kuvvetler ayrımı ilkesi siyaset ve yönetim ayrımını sağlar. Yasama erki, yargı erkinin de açıklayıcı yardımıyla siyaseti belirler, başka deyişle devletin ve kanunun isteklerini ortaya koyar. Yürütme erki ise bu isteklerin yansız ve siyaset dışı olarak yönetiminden sorumludur. Totaliter bir siyasal sistemde, erkin tamamı tanım gereği siyasaldır. Çoğulcu bir siyasal sistemde ise erk, toplumun elindeki pek çok araç tarafından kullanılır. Hükümet, bu pek çok araçlardan biridir. Böyle bir çoğulcu demokratik toplum modelinde siyasal erk toplumun elindeki başka araçlara da yaygınlaşmıştır ve insan davranışı üzerinde özel olarak bir denetimde bulunmaz. Batı kültüründe siyasal sistemlerin incelenmesi, öncelikle siyasal erkin amaçları ve araçlarıyla ilgilidir. Siyasetin incelenmesi, hükümet etme sanat ve biliminin incelenmesi demektir. Goodnow ve O'nun izleyicileri, kamu yönetimini devlet bürokrasisinin merkezine yerleştirirler.<sup>12</sup>

Az gelişmiş ülkelerde bürokrasi, genellikle gelişmiş ülke bürokrasileri taklit edilerek geliştirilmiştir. Bunun sonucu olarak bu bürokrasiler, ortaya çıkan yeni sorunlar açısından işlevsel olmayan özellikler edinmişlerdir. İkinci temel özellik, yetenekli personel yetersizliğidir. Eldeki personel, yeniliğe dönük, dinamik bir idare anlayışına ve teknik becerilere sahip değildir. Aksine, geleneksel toplumun tutum ve davranışları bürokrasiye de yansımaktadır. Bu ülke bürokrasilerinin bir diğer temel özelliği biçimsellik olgusunun hayli belirgin şekilde ortaya çıkmasıdır. Nihayet bu ülkelerde

<sup>8</sup> Tortop, *age*, s. 31-32.

<sup>9</sup> Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara, 1992, s. 41.

<sup>10</sup> Tortop, *age*, s. 32-34.

<sup>11</sup> Kalaycıoğlu, *age*, s. 403.

<sup>12</sup> Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi*, Eskişehir, 1994, s. 262-263.

## FEDAYİ

bürokrasiler büyük ölçüde siyasidirler.<sup>13</sup> Bunun çeşitli nedenleri vardır. Bir kere, gerek koloni aşamasından geçmiş, gerekse geçmemiş olan devletlerde, bürokratik idare geleneği yerleşmiş olup bu gelenek bugüne de yansımıştır. Koloni devletlerde siyasal sistemin, her şeyin ötesinde, fiziki uzaklığı bürokrasiye fiili bir bağımsızlık kazandırmıştır. Koloni aşamasından geçmemiş ülkelerde ise, bürokrasinin siyasi rolü çok daha köklü temellere dayanır. Bu ülkeler, genellikle "tarihi bürokratik imparatorluk" aşamasından geçerek bugüne gelmişlerdir. Bürokrasi tek başına veya çoğunlukla, diğer bazı bürokratik kuruluşlar ile birlikte siyasal hayatta hakim güç olmuştur. Bu gelenek, siyasal bakımdan etkin, dinamik ve girişimci orta sınıfların ortaya çıkmaması ölçüsünde az gelişmiş ülkelerde devam etmektedir. Bu ülkelerde bürokrasi esas itibarıyla bir güç boşluğunda faaliyet göstermekte ve hatta siyasal ortamın bu biçimde kalması için sosyo-ekonomik gelişmeleri de önlemeye çalışmaktadır.<sup>14</sup> Bu durumun örneklerine Türkiye'de de rastlanmaktadır.

Bazı az gelişmiş ülkeler, Batı Avrupa ve ABD'nin siyasal sistemlerini ülkelerinde uygulamaya çalışmaktadırlar. Bu ülkelerde Batı demokrasilerinin, bütün kurumsallaşma örüntüsüyle yerleşmiş olduğu söylenemez. Önemli olan husus bu ülkelerde siyasal iktidarı ele geçirmek için örgütlenmiş siyasal güçlerin, göreceli bir siyasal özgürlük içinde faaliyette bulunması ve siyasal iktidarın serbest seçimler sonucu el değiştirme olanağının bulunmasıdır. Zaman zaman askeri müdahaleler yahut başka krizlere de uğrasalar, Heady'ye göre, 1966 itibarıyla, Filipinler, Yunanistan, Malezya, Jamaika, Şili, Kosta Rika, İsrail, Lübnan, Arjantin, Brezilya, Seylan ve Türkiye bu gruba dahail ülkeler olarak düşünülebilir. Bu ülkeler belli bir oranda çoğulcu bir siyasal kültüre sahiptir. Siyasal kararları sınırlı da olsa bir konsensusa dayandırmak zorunluluğu vardır. Siyasal faaliyet, kısa süreli uzlaşmalara dayanılarak yürütülmek durumundadır. Uzun süreli ve bilimsel-ussal plan ve programların aksaksız yürütülmesi her zaman mümkün değildir. Belli bir sosyo-ekonomik farklılaşmaya erişilmiş bu ülkelerde, sosyal değişime belli toplumsal gruplar yahut sınıflar da katkıda bulunurlar.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Ankara, 1973, s. 130-131.

<sup>14</sup> Heper, **age**, s. 124-125.

<sup>15</sup> Heper, **age**, s. 128.

Heper'e göre Türkiye, çoğulcu bir siyasal rejimde etkinlikte bulunmasına rağmen Türk kamu bürokrasisi böyle bir rejimde karşılaşılmaması beklenen siyasal yaklaşımı göstermemektedir. Heper'e göre bunun bir nedeni, sözkonusu bağlamda "tarihsel bürokratik yönetim geleneği"nin güçlülüğünü korumasıdır. Bu gelenek Osmanlı döneminde gelişmiş, 1920-1946 tek parti döneminde daha da güçlenmiştir. Osmanlı kamu bürokrasisi 19. asırda ve 20. asrın başında sırasıyla Fransız ve Alman bürokratik geleneklerinden etkilenmiştir. Tek parti döneminde ise kamu bürokrasisinin çok büyük ölçüde özgürlük (otonomi) kazandığını görüyoruz. Bu tür bir geleneğe sahip Türk kamu bürokrasisi daha sonraki yıllarda değişimlere karşı büyük bir direnç göstermiştir.<sup>16</sup> Özellikle demokrasiye geçildikten sonra, siyasal iktidarların değişim isteklerine bürokrasi sıkı bir direnç göstermiştir.

### III-Sorunlar

Bürokrasi bağlamında pek çok sorundan söz edilebilir. Heper'e göre Türkiye'de bürokrasi ile ilgili temel sorun, bürokrasinin sosyal değişime işlevsel uyumu/(functional adaptability)dir. İşlevsel uyum, toplumda değişen koşullar karşısında bir kurumun yeni işlevler yüklenmesi yahut geleneksel bazı işlevlerini terk etmesidir. Farklılaşan Türk toplum yapısı bu açıdan bürokrasinin işlevlerini yeniden gözden geçirmeyi gerekli kılmaktadır. Bürokrasinin bu konudaki duyarlılığı, bugünkü kuvvetler dengesinde bürokrasinin sübjektif olarak siyasal-bürokratik norm farklılaşmasına gereksinmeyi gerekli görmesine bağlıdır.<sup>17</sup>

Tortop'a göre, devletin uyguladığı bütün yönetsel programlar, kamu siyaseti ile ilgilidir ve bütün çıkar grupları tarafından desteklenmek zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Her program siyasal bir hava içinde gerçekleştirilebilir. Yönetimin başında bulunanlar programlarını tam uygulayabilmek için siyasal çevrelerin de desteğini kazanmak

<sup>16</sup> Metin Heper, Chong Lim Kim ve Seong-Tong Pai, "Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi, Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri ile İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme", Ömer Bozkurt, **Yönetim Sosyolojisi**, Ankara, 1977 içinde, s. 137-138.

<sup>17</sup> Metin Heper, "Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973, s. 40.

zorundadırlar. Ancak bu destek olduğu ölçüde başarı oranı da artar.<sup>18</sup> Hükümetler toplum içindeki değişik çıkar gruplarını ve toplumun tamamını tatmin edecek politikalar üretmediği zaman icraatları için gerekli siyasal havayı yakalayamazlar ve bir süre sonra sorunlar bir yumak haline gelir.

Heper'e göre, Türkiye gibi ülkelerin içinde bulunduğu bir siyasal ortamda bürokrasi, siyasal sisteme ve giderek iktidardaki siyasi partiye etken olan çıkar gruplarına duyarlı olmak durumundadır. Bürokrasinin göstereceği inisiyatif, sınırlı da olsa bir siyasal konsensusla sınırlı kalır. Bu gibi ülkelerde bürokrasinin modern kanadının benimsemek eğiliminde olduğu "bilimsel-ussal plan ve programlı yaklaşım", siyasal hayatın karşılıklı tavize dayanan yaklaşımı ile çatışır. "Plan değil pilav istiyoruz" sloganı bir bakıma bu çatışmayı yansıtır. Hele Osmanlı-Türk devleti gibi köklü bir bürokratik idare geleneğine sahip ülkelerde, bürokrasinin siyasal sisteme duyarlılığı daha da güçleşir. Çeşitli "siyasal krizleri" bir arada çizmek durumunda kalan bu ülkelerde, siyasal sistemin karşılaştığı güçlükler ve bazen de siyasal beceriksizlikler ve aşırı kişisel çıkar kavgaları, bürokrasinin siyasal sistem karşısında direnmesini kolaylaştırır.<sup>19</sup>

Türk bürokrasisinin içinde bulunduğu sorunlardan birisi de biçimselliktir. Batının siyasal sistemini benimsemek ve yerleştirmek kavgası içinde bulunan Türkiye gibi ülkeler, biçimsel düzeyde Batının bürokratik kurumlarını benimsemişlerdir. Ancak realitede bu kurumlar orijinal biçimlerinden çok değişik olarak gelişmişlerdir. Yazarlar genellikle bu ülkeler bürokrasilerinde daha üst hiyerarşi düzeylerinde bulunanlara aşırı saygının ve çekingenliğin bulunduğunu, sorumluluk kabul etmekten sakınıldığını, aşırı bir merkezîyetçiliğe gidildiğini, bürokratik mekanizmanın gayet çapraşık olup son derece yavaş işlediğini, bürokratların hukuki teminatına son derecede önem verildiğini, kişisel ve geleneksel değer yargıları ile bürokratik işlevlerin gerektirdiği değer yargılarının birbirlerine karıştırıldığını ve benzeri hususları ısrarla belirtirler.<sup>20</sup>

Siyasal sistem ile kamu örgütleri arasındaki ilişkilerde görülen önemli sorunlardan birisi de yönetimin

politikleşmesi/siyasallaşması sorunudur.<sup>21</sup> Tortop'a göre çok partili siyasal rejimlerde, yönetimin siyasal partiler karşısındaki tutumu, birçok biçimlerde oluşabilir. Bir görüşe göre, belli bir düzeyde yönetimin politikleşmesi zorunlu ve kaçınılmazdır. Bir diğer görüşe göre, kamu hizmetlerinin tamamen politika dışında olması gereklidir. Uygulamada, Amerika'daki yönetimin bir derecede politikleştirilmesi ve İngiltere'de de tamamen bağımsızlaştırılması gibi iki ekstrem uç arasında kalan diğer görüşler de vardır. 19. Asrın ortalarına kadar Amerika'da uygulanan yağma sisteminde bütün memuriyetler politikleştirilmişti. Bugün bu sistem, ancak bazı makamlar için federal hükümette ve bazı eyaletlerde uygulanmaktadır.<sup>22</sup>

Ülker'e göre; 1973'ten bu yana yönetim aşırı politize olmuş, siyasi partiler bürokraside iş bulma görevi üstlenmiş, personel sistemi eskimiş ve yozlaşmış, kısaca bürokrasinin otonomi ve statü kaybı için ne gerekiyorsa o gerçekleşmiştir. Böylece bürokrat, Heper'in deyimiyle, yanaşma ve hatta ganimetçi haline getirilmiştir. Özellikle son yıllarda personel politikasında, ganimetçi yöntemi çağrıştıracak bir uygulama sergilenmektedir. Siyasi istikrarsızlıklar ve güçsüz hükümetler, bürokrasinin her kademesinde büyük keyfiliklere başvurmakta ve onarılması güç sonuçlara neden olmaktadır.<sup>23</sup>

Demokratik Batı ülkelerinde görülen siyasal nitelikli olan ve olmayan kadro ayırımına benzer bir ayırım bizde yapılmamıştır. Başka deyişle, Türkiye'de yasal olarak oluşturulmuş siyasal nitelikli kadrolar bulunmamaktadır; ancak valilik, müsteşarlık gibi sınırlı kadrolar istisnai nitelikte kadrolar olarak kabul edilmektedir. Örneğin vali olabilmek için Bakanlar Kurulu Kararnamesi gerekmektedir. Vali olabilmek için devlet memuru olmak isteyenlerde aranan şartlar dışında başka bir şart gerekmemektedir. Bu nedenle siyasal iktidar değişikliklerinde çok sayıda valinin merkez emrine alınıp yerine yenilerinin atandıkları görülmektedir. Ancak uygulamada çok daha alt düzeylere kadar siyasal

<sup>21</sup> G. Gökçe, A. Şahin ve E. Örselli, "Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, yıl 1, sayı 1-2, 2001, s. 45.

<sup>22</sup> Tortop, **age**, s. 43.

<sup>23</sup> Halil Ülker, "Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkisi", **TODAE Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirisi**, Ankara, 1994, s. 10-11.

<sup>18</sup> Tortop, **age**, s. 32.

<sup>19</sup> Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, s. 128-129.

<sup>20</sup> Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, s. 129.

## FEDAYİ

kadrolaşma olayları görülmektedir. Denebilir ki ülkemizde kayırmacılık ve partizanlık, özellikle koalisyon dönemlerinde, oldukça yoğun olarak görülmektedir. Batı ülkelerinin bir ölçüde çözdükleri bu sorun, ülkemizde bir çözüme ulaştırılamamıştır. Bu durum da kamu örgütlerinde verimlilik ve etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.<sup>24</sup>

Türk bürokrasisinin en önemli sorunlarından birisi de kişisel olgusu ve partimonyalizmdir. Bu durum Osmanlı'dan bu yana devam etmektedir. Bürokratik kurumlaşmanın liyakat boyutu açısından Cumhuriyet dönemi bürokrasisi belirgin patrimonyal özellikler taşımaktadır. Örneğin memuriyete atamalarda liyakat ilkesine uyulmuş olduğu söylenemez. Yönetimde kişiselliğin bir yansıması olarak, uzun süre bürokratik örgütlenmede bir örneklik sağlanamamıştır. 1963 yılında yapılan bir çalışma şu sonuçları ortaya koymaktadır: 1. Müdürlükten aşağı görevlerin içeriği bir bakanlıktan diğerine büyük farklılıklar göstermektedir. 2. İşgören ünvanları çok çeşitlidir. 3. Atama ve terfiler, her kişiye özgü değişik işlemler olarak ortaya çıkmaktadır. 4. Kontrol çok güç temin edilmektedir.<sup>25</sup> Bu durum günümüzde de belli bir ölçüde devam etmektedir.

Erdoğan da, Türk siyasetinin bir takım patrimonyal unsurları içinde barındırdığını belirtmektedir. Patrimonyalizmde devlet yönetimi "hane halkı" yönetimine benzer. Böyle bir durumda siyasi iktidar "hane"nin reisi -yani baba-, buna karşılık tebaa da aile efradı ve yakın akrabalar konumundadır. Dolayısıyla patrimonyal yönetimde idari memurlar da, yöneticinin bir lütfu veya ödülü olarak, çoğunlukla yöneticinin akrabaları, hizmetkarları ve kişisel gözdeleri olup yöneticiye kişisel olarak bağlılardır.<sup>26</sup>

Türk kamu bürokrasisinin sorunlarından birisi de astlara güvensizlik ve ast-üst ilişkilerinde üstlerin çok ağır basmasıdır. Bu durum bir taraftan astın üste sadakatinin önem kazanmasına neden olurken diğer taraftan bütün yetkilerin üste toplanmasına, uygulamada pek az yetki devrine rastlanmasına ve aşırı merkezden

yönetime yol açmıştır. Bakanların bile salt bakanlıklarını ilgilendiren konularda Bakanlar Kurulu'nun fikrini aldıkları belirtilmiştir.<sup>27</sup>

Bakanlar Kurulunun iş yoğunluğu konusuna KAYA Raporunda da değinilmiştir. Rapor'a göre Bakanlar Kurulu, ilgili mevzuat gereği yürütmeye ilgili sayısı iki yüze yaklaşan çok değişik konulardaki kararlarıyla, devletin en önemli karar organlarından birisidir. Bakanlar Kurulunca alınan kararlara yakından bakıldığında, bunlar; atamaya ilişkin, ekonomik ve mali nitelikli ya da genel yürütme bağlamında değerlendirilebilecek türden kararlardır. Doğrudan bir bakanlıkça alınabilecek çoğu kararın, Bakanlar Kurulunun karar yetkisi içine çekilmesi; anılan kurul gündeminin sürekli biçimde genişlemesine ve bu arada çeşitli hizmet gecikmelerine yol açmaktadır. Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuların neler olması gerektiği konusunda, bir düzenlemenin olmaması, belirtilen duruma yol açan önemli nedenlerden birisidir. Öte yandan, Bakanlar Kurulunun ürettiği kararlarda, kararın siyasal boyutu kadar, teknik ve hukuksal boyutları da büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte gerek olağan işleyişte gerekse toplumsal, siyasal, ekonomik kriz anlarında, Bakanlar Kuruluna dolaysız yoldan bilgi ve uzman görüşü sağlayabilecek destek birimi ya da birimleri sistemde yer almamaktadır. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün bu anlamdaki desteği nitelik olarak daha farklı bir özellik taşımaktadır.<sup>28</sup>

Bu soruna 1994 yılında hazırlanan bir raporda da yer verilmektedir. Raporda Bakanlar Kurulunun iş yükünün fazlalığı ve bazı hizmetlerin geciktiği hususu vurgulanmakta, bu nedenle hızlı karar almayı gerektiren bazı hallerde "elden imza" gibi Anayasamızda yer alan sorumluluk ilkesiyle bağdaşmayan sakıncalı bazı usullerin ortaya çıktığı belirtilmektedir.<sup>29</sup> Aynı Rapor'a göre Türk kamu yönetiminin temel sorunlarından biri de ülkenin köklü sosyo-ekonomik gelişmesi karşısında yetersiz kalması ve bu yetersizliğin yönetim yapısı içinde tutarsız şekillenmeler ve

<sup>24</sup> Ergun, **Kamu Yönetimi**, s. 266.

<sup>25</sup> Metin Heper, "Osmanlı-Türk Siyasal ve Özellikle Yönetimsel Hayatında Patrimonyalizm", **Toplum ve Bilim**, Güz 1964, s. 118.

<sup>26</sup> Mustafa Erdoğan, "Siyasal Yozlaşma ve Türkiye Örneği", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 163.

<sup>27</sup> Heper, "Osmanlı-Türk Siyasal ve Özellikle Yönetimsel Hayatında Patrimonyalizm", **Toplum ve Bilim**, Güz 1964, s. 118

<sup>28</sup> **Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor**, Ankara, 1991, s. 15-16.

<sup>29</sup> Bakanlar Kurulunun ve Başbakanlığın daha verimli çalışabilmesi ve e-yönetime geçilmesi yolunda 2000 yılında bir çalışma yapılmıştır. Bkz. Gürol Banger, **Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi**, Ankara, 2000.

hizmet üretiminde performans düşüklüğü ile sonuçlanmaktadır. Yönetim süreçlerinin geri kalmışlığı da sorunu pekiştiren bir etki yaratmaktadır.<sup>30</sup>

Siyasal sistemimizle ilgili sorunların başında yasamanın etkin ve verimli çalışmamasıdır. Erdoğan'a göre, yasama organı gerçek anlamda "yasama" işlevinden vazgeçmiş olup, hükümetlerin ve kamu idaresi bürokratlarının günlük isteklerine ve kayırmacılık eğilimlerine cevap olmak üzere, gerçekte "kanun" (law) olmayan kanunlar (acts) yapmakla meşguldür. Çağdaş demokrasilerin hemen hepsinde olduğu gibi, niteliği ne olursa olsun, parlamentonun her özgül siyasal tercihi "kanun" sayılmaktadır. Bu ise politikayı, çeşitli çıkar gruplarının -çoğu şantaj dayalı- keyfi kayırma taleplerine cevap veren sıradan bir mekanizma haline getirmektedir. Türk anayasasının, doğru anlamda "kuvvetler ayrılığı"na dayanmaması da, devletin güç toplamasına neden olan bir etken olarak dikkati çekmektedir. Westminster modeli parlamenterizme özenen Türk sisteminde, yasama organında çoğunluğu elinde bulunduran siyasal parti veya partiler bloku yürütmeye de hemen hemen tamamen hakim olmakta, bu durumda parlamenter denetim sözde kalmakta, fiilen işlememektedir. Bu güç toplanmasını dağıtmanın ve sorumluluğu sağlamanın bir yolu, yürütme organının başının (cumhurbaşkanının) doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi yoluyla yasama organından bağımsızlaştırılması olabilir.<sup>31</sup> Meclis'in etkin ve verimli çalışmadığını Meclis'in kendi mensuplarından da itiraf edenler bulunmaktadır. Gürkan'a göre Meclis kendi iç tüzüğüyle kendi etkinlik ve verimliliğini büyük ölçüde sınırlamıştır.<sup>32</sup>

Türk siyasal hayatı ile ilgili bir sert eleştiri de siyaset bilimci Ersin Kalaycıoğlu'ndan gelmektedir. Kalaycıoğlu'na göre Türk siyasal hayatı, ilkel geleneksel (primordial) değerler etrafında düzenlenen patronaj ilişkilerinin siyasal katılma ve siyasal temsil ilişkilerinin özünü oluşturduğu bir görünüme sahiptir.<sup>33</sup>

Uygulamada görülen soruların başında bürokrasinin siyasal iktidarın kullanımına çeşitli biçimlerde katılması ve bir anlamda "siyaset oluşturucu" (policy maker) rolünü oynaması gelmektedir. Bu durum özellikle modernleşmekte olan toplumlarda belirgindir. Bu bakımdan, bürokratik modernleşme geleneksel toplumların önündeki hedeflerden biri olmakla beraber; bürokrasinin tarafsız bir aygıt olmakla yetinme(yebil)mesi ve bu işlevi aşan bazı operasyonel boyutlar kazanabilmesi, yani, bir bakıma siyasal bir aktör olabilmesi, özellikle demokrasi açısından bir takım sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Günümüzde bürokrasinin aynı zamanda bir iktidar odağı (veya ortağı) haline gelmesinin genel, her ülkede ortaya çıkabilen nedenlerinden birisi, Weber'in modern bürokrasinin özelliklerinden biri olarak belirttiği "uzmanlaşma"da aramak gerekiyor. Bürokrasi, teknik üstünlüğü ve uzmanlaşması sayesinde, "gelip-geçici" ve çoğu zaman konusunun uzmanı olmayan politikacılar karşısında daha avantajlı durumda bulunmakta ve bu da onu bir iktidar odağı haline getirmektedir.<sup>34</sup> Bunun dışında, bazı üst düzey kamu örgütleri de anayasadan aldıkları güç sayesinde politik süreçlere müdahil olabilmekte ve yer yer bir siyasal aktör gibi hareket edebilmektedir. Özellikle anayasal kurumlar denilen üst düzey kamu kurumları ve askeri bürokrasi, kriz ve tıkanma anlarında siyasete müdahil olmaktadır.

Siyasal iktidarla bürokrasi arasında değer farklılaşmasının ortaya çıkması durumunda da bürokrasi iktidarı paylaşma yönünde çabalar sarfetmektedir. Türkiye'de de çok partili siyasal hayata geçildikten sonra sıkça kendini gösteren bir durum; yeni bir siyasal elit grubunun, yerleşik bürokratik değerlerden farklı bir dünya görüşünün temsilcisi olarak iktidara gelmesi sonucunda belirir ve yeni siyasal seçkinlerle bürokrasi arasında bir gerginlik, hatta çatışma doğar. Böyle bir durumda, bürokrasi siyasal iktidara karşı çıkararak siyasal kararların uygulanmasını engellemeye; bu mümkün olmazsa, onları saptırmaya, yozlaştırmaya çalışır.<sup>35</sup> 1950'den

<sup>30</sup> **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s. 4, 33.

<sup>31</sup> Mustafa Erdoğan, "Siyasal Sistemimiz Kusursuz mu?", **Türkiye Günü**, Sayı 21, Kış 1992, s. 19.

<sup>32</sup> Aydın Güven Gürkan, "Siyasal Sistemimizin Yenilenmesi Üzerine Düşünceler", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 177.

<sup>33</sup> Ersin Kalaycıoğlu, "Türk Siyasal Sisteminde

Değişim, Siyasal Patronaj ve Yozlaşma", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 1125.

<sup>34</sup> Mustafa Erdoğan, "Türkiye'de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi", **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Ankara, 1993 içinde, s. 243-244.

<sup>35</sup> Erdoğan, "Türkiye'de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi", **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Ankara, 1993 içinde, s. 244.

İtibaren bu durum sıklıkla gözlemlenmiştir.

Erdoğan'a göre, bürokrasinin siyasal etkinliğini artıran faktörlerden biri de, "modernleşme"nin bürokrasi tarafından bir "misyon" olarak algılanması ve benimsenmesidir. Türkiye'de olduğu gibi, bürokratik seçkinlerin "modernleşme ideolojisi"ni misyonerce benimsemeleri, yönetimin bir tür "bürokratik muhafazakarlık" biçimine dönüşmesine yol açmakta; demokrasiyi bu amaç önünde bir engel olarak görmektedir. Demokrasiyle bir arada yürütülmeye çalışılan siyasal ve kültürel modernleşme, modernleşmeci değerleri katı bir biçimde uygulamaktan yana olmayan siyasal seçkinlerin demokratik yoldan iktidara gelmeleri halinde zora girmekte ve bu durum bürokrat-siyasetçi çatışmasını hazırlamaktadır. Fakat Türkiye'de tek-parti yönetimi boyunca, demokratik temsil mekanizmasının işletilmemesi sonucunda, siyasal seçkinlerle bürokrasinin "ideolojik" bakımdan da özdeşleşmesi, yönetimin katılığını bir kat daha arttırmış ve bürokrasi bu dönemde, Heper'in deyimıyla, "altın yılları"ni yaşamıştır. Bu dönemde hükümet etmenin siyasal boyutu adeta silinmekte, bütün sorun teknik yönetim (kamu yönetimi) haline dönüşmekte, bu ise halkın karşısında bürokrasinin gücünü bir kat daha arttırmaktadır.<sup>36</sup>

#### IV-Çözüm Önerileri

Konumuzla ilgili olarak gerek akademisyenler gerekse yönetim ve siyaset alanındaki uygulayıcılar bir çok teorik ve pratik önerilerde bulunmuşlardır. Aşağıda bu öneriler eleştirel bazda ele alınmıştır.

Tek parti iktidarları dönemleri hariç, Türkiye'de siyasal sistem bağlamında en sık görülen sorun siyasal sistemdeki tıkanmalardır. Siyasal sistemdeki tıkanmalar üzerinde yapılan yaygın önerilerin başında başkanlık sistemine geçilmesi önerisi gelmektedir. Bu öneri sahiplerinden Zeybek'e göre başkanlık sisteminde icranın başının cumhurbaşkanı mı, başbakan mı olduğu tartışma konusu olmayacaktır. Başkan, hem devlet başkanı, hem de hükümet başkanı olacaktır. Başkanın üç yardımcısı olacaktır. Bunlardan birincisi bakanlarla ilgili, ikincisi il valileriyle ilgili,

<sup>36</sup> Erdoğan, "Türkiye'de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi", **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Ankara, 1993 içinde, s. 244-245.

üçüncüsü ise diğer kurumlarla ilgili olacaktır.<sup>37</sup> Başkanlık sistemini hararetle savunan diğer politikacılar ise şunlardır: Hüsnü Doğan, Besim Tibuk, H. Celal Güzel, Y. Bozkurt Özal. Akademisyenlerden Burhan Kuzu da bu konuda ısrarla duran bir akademisyendir.<sup>38</sup> Nur Vergin ise yarı-başkanlık tipi bir siyasal sistem önerisinde bulunmaktadır.<sup>39</sup>

Başkanlık sistemi ile ilgili öneriler, son dönemde, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında görülen tıkanmalar/vetolar sırasında yeniden gündeme gelmiştir. Başkanlık sistemine tam bir geçiş olmasa da cumhurbaşkanını halkın seçmesi yolunda adımlar atılmıştır. Parlamenter rejimden tam olarak vazgeçilmese de yarı-başkanlık sistemine doğru bir kaymadan söz edilebilir.

Yönetimde politikleşme sorunu, kayırmacılık ve partizanlık sorununun çözümünde, özellikle en üst düzeylerde görülen siyaset-yönetim içiçeliği dikkate alınarak, hangi üst düzey yönetim kadrolarının siyasal nitelik taşıdığına yasayla açık olarak belirlenmesinde yarar vardır. Yakın zamanda çıkarılmış olan radyo ve televizyon yayıncılığının düzenlenmesine ilişkin yasa ilk kez Radyo-Televizyon Üst Kurulu adıyla oluşturulan kurul üyelikleri için, TBMM'de yer alan iktidar ve muhalefet partilerince gösterilen adaylar arasından yine TBMM tarafından seçim yapılmasını öngörmüştür. Böylece siyasal nitelikli kadro ayırımının ilk örneğini Radyo-Televizyon Üst Kurulu üyelikleri oluşturmuştur.<sup>40</sup> Bu durum genel kamu yönetimi açısından da açıklığa kavuşturulmalıdır.

Yolsuzluklar ve siyasal yozlaşma gerek kamu örgütleri gerekse siyasal sistem açısından en yaygın görülen bir hastalıktır. Genel bir öneri olarak, devletin küçültülmesi ve devlet içine sızmış çetelerin yok edilmesi dile getirilmiştir.<sup>41</sup> Yolsuzluklar, siyasal sistem ile

<sup>37</sup> N. Kemal Zeybek, "Siyasal Sistem, Anayasa ve Siyasette Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 230.

<sup>38</sup> Kuzu'nun makalesi için bkz. Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 265-287.

<sup>39</sup> Nur Vergin, "Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık Sistemi", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 41, Temmuz-Ağustos 1996, s. 5-16.

<sup>40</sup> Ergun, **Kamu Yönetimi**, s. 267.

<sup>41</sup> Bu konunun ayrıntıları için bakınız: Cemal Fedayi,



kamu örgütleri arasındaki ilişkileri de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu konuda bir çalışma yapan Ergun sorunun çözümü için şu önerilerde bulunmaktadır: 1. Siyasetle uğraşanların ve üniformalı hizmetlerde çalışanları da kapsayacak biçimde kamu yönetiminin üst düzeylerinde yer alan görevlilerin servetlerinin açıklanması, 2. Bakanlar, milletvekilleri ve yüksek yöneticiler için uygulanacak ceza yasalarından ayrı bir ahlak yasası çıkarılması, 3. Düzenleme ve karar yetkilerinin uygun bir biçimde çeşitli yönetim düzeylerine aktarılması ve yerinden yönetime ağırlık kazandırılması, 4. Alım, satım, ihale işlerinin ussal esaslara dayandırılması, 5. Parlamento ya da yerel yönetimlere seçilebilmek için paranın değil, dürüstlüğüün önem kazandığı bir aday olma ve seçim sisteminin gerçekleştirilmesi, 6. Resmi gizliliğin gerçek sınırları içine çekilmesi ve her şeyin halkın gözü önünde yapılmasını sağlayacak, saydam bir yönetim sisteminin oluşturulması, 7. Kamu görevlilerinden emeklilik, istifa gibi nedenlerle ayrılanların, ayrılmadan önce yaptıkları işle ilişkili özel ticaret ve sanayi kurumlarında belli sürelerle görev almalarının yasaklanması. 8. kamu görevlerinde çalışanlara doyurucu bir ücret sisteminin uygulanması, 9. Devlet Denetleme Kurulu'nun ombudsman biçiminde yeniden örgütlenmesi.<sup>42</sup>

Kamu örgütlerinin daha etkin çalışması ve siyasal organlarla ilişkilerinin uyumlu ve sağlıklı olması yolunda getirilen önerilerin başında ombudsman tipi bir denetleme organının kurulması önerilmektedir.<sup>43</sup> Gerçekten de idare mahkemeleri yönetimin

işlemlerini sadece hukukilik açısından denetlemektedir. Yerindelik ve verimlilik açılarından herhangi bir denetim yapılmamaktadır. Teftiş kurulları da bilindiği gibi rutin mevzuat denetimleri yapmaktadır. Ombudsmanlık yönünde bazı adımlar atılmışsa da kesin bir yapılaşmadan henüz söz edilememektedir.

Memurların ombudsman tipi bir denetime tabi tutulmasının yanında, memurları normal vatandaşların dışında tutan ve olağan yargılanma karşısında onları bir zırh gibi koruyan dokunulmazlıkların ve ayrıcalıkların kaldırılması gerekir. Memur yargılamasında yönetsel güvence sistemi, hukuk devletiyle, hukuk devletinin yüklemeleri olan olmazsa olmaz ilkeleriyle, değişmezleriyle taban tabana çatışmaktadır.<sup>44</sup>

Siyasal sistem ve kamu örgütlerinin uyumu ve sorunların giderilmesi bağlamında farklı kesimlerden farklı öneriler gelmektedir. Uygulama konumunda bulunanlardan, içişleri eski bakanlarından Nahit Menteşe'nin önerileri konumuzla ilgili olarak şu şekilde maddelenebilir: 1. Dar bölge iki türlü seçim sistemi, 2. Parti içi demokrasinin tam sağlanması, 3. Politikacının tabana dayanması, 4. Yasama ile yürütmenin ayrılıp meclisin denetleme ve yasam fonksiyonlarını yerine getirmesi, 5. Dokunulmazlık tanımının günün gereklerine göre yeniden yapılması, 6. Merkezi idarenin taşraya yetki devri, 7. Özelleştirmenin gerçekleştirilip, 8. Kamu ekonomisinin minimuma inmesi, 9. Kamu bankacılığının ortadan kalkması.<sup>45</sup>

Yönetim bilimci Eryılmaz'ın önerileri ise şöyledir: 1. Başkent bürokrasisini desantralize etmek suretiyle küçültmek, yerel yönetimlere ve gönüllü kuruluşlara yetki devretmek, 2. Siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki sorumluluğunu yerine getirebilmesini temin için örneğin bakan yardımcılığı kurulabilir; başbakanlık süper bir bakanlık olmaktan çıkarılıp teknik bir koordinasyon birimi haline getirilebilir 3. Bürokrasiyi bürokrasiye denetletmenin yanında onun halk tarafından denetimini sağlayacak mekanizmalar

<sup>41</sup> "21. Yüzyıla Taşıdığımız Sorun: Siyasal Yozlaşma – Teori ve Türkiye Örneği-", **Liberal Düşünce**, Sayı 20, 2000, s. 5-26.

<sup>42</sup> Turgay Ergun, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997, s. 393.

<sup>43</sup> Kalaycıoğlu, **age**, s. 421; Zekeriya Temizel, "Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 764-779; Taykan Ataman, "Ombudsman ve Temiz Toplum", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 779-790; Bülent Keneş, "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 790-800; Victor Pickl, "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 800-806.

<sup>44</sup> Sami Selçuk, "Memur Yargılanması Bütünüyle Adli Yargıya Verilmeli", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 875.

<sup>45</sup> Nahit Menteşe, "Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 1025.

geliştirilmeli.<sup>46</sup>

Kamu örgütlerinin daha verimli ve etkili çalışması, siyasi sistemin olumsuz etkilerine maruz kalmaması için yapılan önerilerin en önemlilerinden birisi kamu örgütlerinin de özel teşebbüs işletmeleri gibi yönetilmesi yolunda yapılan önerilerdir. Bu öneriler özellikler son yıllarda yoğun bir şekilde dile getirilmektedir. Bu yaklaşımlar temelde, kamu yönetimi anlayışında "administration"dan "managment"e geçilmesini önermektedir. Bu bağlamda dile getirilen en önemli kavramlardan biri de yönetim (governance) kavramıdır. Bu kavramla temelde kastedilen, yönetime yönetilenlerin de dahil edilmesi, yönetimin demokratik etkilere daha açık hale getirilmesidir.

Yönetimin iyileştirilmesi ve verimliliştirilmesi bağlamında ülkemizde ve yurtdışında çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin, David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yapılan Reinventing Government isimli bir çalışmada şu öneriler sıralanmaktadır: 1. Katalitik devlet (yönlendirici), 2. Toplumun sahip olduğu kamu yönetimi (hizmet değil yetki verme), 3. Rekabetçi devlet (hizmet götürmede rekabet), 4. Misyona dayalı kamu (kurallardan sıyrılmış) 5. Sonuca yönelik kamu 6. Müşteri odaklı kamu, 7. İdarecileri girişimciye dönüştürmek, 8. Geleceği hesaplayan kamu (proaktif kamu) 9. Merkeziyetten kurtulmuş kamu, 10. Piyasaya yönelik kamu.<sup>47</sup> Bu konuyla ilgili olarak ABD eski başkanlarından Bill Clinton'un yardımcısı Al Gore tarafından da bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor dört temel üzerine oturmaktadır: 1. Gereksiz kuralcılığın kaldırılması, 2. Müşteri odaklı yönetim, 3. Amaçları gerçekleştirmek için çalışanları güçlendirme, 4. Temel işlevlere dönme, sadeleşme.<sup>48</sup>

Konuya son vermeden Yeni Sağ yaklaşımının iki temel önerisine de değinmek gerekir: 1. Devletin/Kamu Yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak -kamu iktisadi

teşebbüsleri gibi- küçültülmesi, daraltılması, 2. Daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin, özelde de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği etrafında yapılandırılması ve işletilmesi.<sup>49</sup>

Son dönemlerde Türkiye'de de AKP iktidarı tarafından, bu bağlamda, kamu yönetimi konusunda genel bir yeniden yapılandırma ve yerel yetkilere daha geniş yetkiler verilmesi yönünde bir girişim olmuşsa da, cumhurbaşkanının da olumsuz görüşü nedeniyle, söz konusu kesin bir sonuca vardiirilememiştir.

### V-Sonuç

Aslında siyasal sistem ve kamu örgütleri bağlamında beliren sorunlar ve çözüm yolları genel hatlarıyla bilinmektedir. Bu konuda çok sayıda resmi ve özel çalışma yapılmıştır. Fakat çözüm yollarının hayata geçirilebilmesi için siyasal sistemin istikrara kavuşması ve güçlü hükümetlerin işbaşına getirilmesi gerekmektedir. Örneğin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için bir çok değerli çalışma yapılmıştır. Fakat güçlü ve kararlı hükümetler olmadığı için bunlar gereği gibi hayata geçirilememiştir. Tek başına iktidara gelen hükümetler bile, cumhurbaşkanlığı ve diğer üst düzey kamu örgütlerinin muhalefeti nedeniyle yeterince reform çalışması yapamamışlardır. Bürokratik direnç, değişim girişimlerinin karşısında tutucu bir tavır takınmaktadır.

İstikrarlı hükümetlerin yanı sıra, çözüm yollarını bilen, fakat politikanın gayr-i ahlaki yollarına tevessül etmeyen dürüst insanların parlamentoya ve yönetim kademelerine getirilmesini sağlayacak başta seçim sistemi olmak üzere tüm ilgili mevzuatın yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda ilkin, geniş bir toplumsal konsensusa dayalı yeni, demokratik bir anayasanın yapılması gerekmektedir. Bu konuda her zaman girişimler dile getirilmişse de köklü bir anayasa değişikliği gerçekleştirilememiştir.

Heper de konuyla ilgili olarak rejim meselesine dikkatleri çekmektedir. Heper'e göre Türkiye gibi ülkeler rejim meselelerini

<sup>46</sup> Bilal Eryılmaz, "Bürokrasi ve İktidar", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 1365.

<sup>47</sup> Bülent Özdemir, "Reinventing Government", HÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, yayımlanmamış master çalışması, s. 1.

<sup>48</sup> Al Gore, **Creating A Government That Works Better and Costs Less**, ABD, 1993; Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, Ankara: DPT, şubat 2001, s. 49.

<sup>49</sup> A. Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **TODAI E Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirisi**, Ankara, 1994, s. 12. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Birgül, Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara, 1996.

çözümleyip sosyo-ekonomik kalkınmada yol katettikleri ölçüde kamu bürokrasileri, diğer az gelişmiş ülkelerin kamu bürokrasilerine oranla, çok daha hızlı bir modernleşme sürecine girebilir.<sup>50</sup>

Tortop'un da belirttiği gibi üç temel erk olan yasama, yürütme ve yargıyı, dördüncü kuvvet olarak medyayı yürütenler sonuçta insanlardır. Her şey insana dayanmaktadır. Sağlıklı bir yönetim ve sağlıklı bir toplum için insanlarımızın iyi niyetli, dürüst, diğergam, kısaca "temiz insan" olmaları gerekmektedir.<sup>51</sup> Eryılmaz'a göre de bütün reform çalışmaları insan unsuruna dayanacağı için, bir siyaset-yönetim etiğine topyekun ihtiyacımız vardır.<sup>52</sup>

Erdoğan da bu bağlamda, devlete öncelik veren siyaset anlayışından bireye öncelik veren siyaset anlayışına geçilmesini önermektedir. Ayrıca Erdoğan'a göre, zora dayalı siyasetten gönüllü-katılımcı siyasete geçilmesi, ideolojik devletin yerini nötr devletin alması gerekmektedir.<sup>53</sup>

#### Kaynakça

A. Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **TODAİE Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirisi**, Ankara, 1994

Al Gore, **Creating A Government That Works Better and Costs Less**, ABD, 1993

Aydın Güven Gürkan, "Siyasal Sistemimizin Yenilenmesi Üzerine Düşünceler", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997

Bernard Gournay, **Yönetim Bilimine Giriş-Çağdaş Topumlarda Kamu Yönetimi**, Çev. İhsan Kuntbay, Ankara, 1971.

Bilal Eryılmaz, "Bürokrasi ve İktidar", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Birgül, Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara, 1996.

<sup>50</sup> Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, s. 129.

<sup>51</sup> Nuri Tortop, "Temiz Toplum ve Toplumsal Sorunların Çözümlemesinde İnsan Unsurunun önemi", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997, s. 994.

<sup>52</sup> Eryılmaz, **agm**, s. 1365.

<sup>53</sup> Erdoğan, **agm**, s. 249.

Brian Chapman, **İdare Mesleği**, Çev. Cahit Tutum, Ankara, 1970

Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997

Bülent Özdemir, "Reinventing Government", HÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümü, yayımlanmamış master çalışması

Bülent Keneş, "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Cemal Fedayi, "21. Yüzyıla Taşındığımız Sorun: Siyasal Yozlaşma –Teori ve Türkiye Örneği-", **Liberal Düşünce**, Sayı 20, 2000

Ersin Kalaycıoğlu, "Türk Siyasal Sisteminde Değişim, Siyasal Patronaj ve Yozlaşma", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Ersin Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim**, İstanbul, 1984.

G. Gökçe, A. Şahin ve E. Örselli, "Türkiye'de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, yıl 1, sayı 1-2, 2001

Gürol Banger, **Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi**, Ankara, 2000.

Halil Ülker, "Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkisi", **TODAİE Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirisi**, Ankara, 1994

İlter Turan, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, İstanbul, 1986.

**Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor**, Ankara, 1991

**Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994

Metin Heper, Chong Lim Kim ve Seong-Tong Pai, "Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi, Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri ile İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme", Ömer Bozkurt, **Yönetim Sosyolojisi**, Ankara, 1977 içinde.

Metin Heper, "Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973

Metin Heper, "Osmanlı-Türk Siyasal ve

## FEDAYİ

Özellikle Yönetmel Hayatında Patrimonyalizm",  
**Toplum ve Bilim**, Güz 1964

Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**,  
Ankara, 1973

Mustafa Erdoğan, "Siyasal Sistemimiz  
Kusursuz mu?", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 21,  
Kış 1992

Mustafa Erdoğan, "Siyasal Yozlaşma ve  
Türkiye Örneği", **Yeni Türkiye**, Siyasette  
Yozlaşma Özel Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-  
Şubat 1997

Mustafa Erdoğan, "Türkiye'de Bürokratik  
Yönetim Geleneği ve Demokrasi", **Liberal  
Toplum Liberal Siyaset**, Ankara, 1993  
içinde

N. Kemal Zeybek, "Siyasal Sistem, Anayasa  
ve Siyasette Yeniden Yapılanma", **Yeni  
Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı  
1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997

Nahit Mentеше, "Siyasal Yozlaşmanın  
Önlenmesi İçin Alınması Gereken Tedbirler",  
**Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel  
Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Nur Vergin, "Cumhuriyetin Yönetilebilirliği İçin  
İktidar Yapısında Değişim: Yarı-Başkanlık  
Sistemi", **Türkiye Günlüğü**, Sayı 41,  
Temmuz-Ağustos 1996

Nuri Tortop, "Temiz Toplum ve Toplumsal  
Sorunların Çözülmesinde İnsan Unsurun  
önemi", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma  
Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Nuri Tortop, **Yönetim Bilimi**, Ankara, tarih yok.

Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu:  
Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**,  
Ankara: DPT, şubat 2001

Sami Selçuk, "Memur Yargılanması Bütünüyle  
Adli Yargıya Verilmeli", **Yeni Türkiye**,  
Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı  
14, Mart-Nisan 1997

Taykan Ataman, "Ombudsman ve Temiz  
Toplum", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma  
Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Turgay Ergun, "Kamu Yönetiminde  
Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu",  
**Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel  
Sayısı 1, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997

Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu  
Yönetimine Giriş**, Ankara, 1992

Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, Eskişehir,  
1994

Victor Pickl, "Ombudsman Sistemlerinin İslami  
Temelleri", **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma  
Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan 1997

Zekeriya Temizel, "Yurttaşın Yönetime Karşı  
Korunmasında Bir Başka Denetim Organı:  
Ombudsman", **Yeni Türkiye**, Siyasette  
Yozlaşma Özel Sayısı 2, Sayı 14, Mart-Nisan  
1997