

**CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU  
BÜROKRASİSİNDE ÖRGÜTSEL BÜYÜME OLGUSU**

(Yüksek Lisans Tezi)

**Cansu GÖRGÜLÜ**

Kütahya - 2012

T.C.  
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU  
BÜROKRASİSİNDE ÖRGÜTSEL BÜYÜME OLGUSU**

Danışman:

Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER

Hazırlayan:

Cansu GÖRGÜLÜ

Kütahya-2012

### **Kabul ve Onay**

Cansu GÖRGÜLÜ'nün hazırladığı “Cumhuriyetten Günümüze Türk Kamu Bürokrasisinde Örgütsel Büyüme Olgusu” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

..../...../2012

<b>Tez Jürisi</b>	<b>İmza</b>	
	<b>Kabul</b>	<b>Red</b>
Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER (Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Selami ERDOĞAN		
Yrd. Doç. Dr. Feyzullah ÜNAL		

Doç. Dr. Fatih ÇELEBİOĞLU

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## **Yemin Metni**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Cumhuriyet’ten Günümüze Türk Kamu Bürokrasisinde Örgütsel Büyüme Olgusu” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2012

Cansu GÖRGÜLÜ

## **Özgeçmiş**

Cansu Görgülü, 25.04.1987 tarihinde Ordu'da doğdu. Nazilli Anadolu Lisesi'ni 2005 yılında bitirdikten sonra Dumlupınar Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümünden 2009 yılında mezun oldu. 2009 yılında Dumlupınar niversitesi yüksek lisans programına kabul edilen Görgülü, 2011 yılından bu yana Garanti Bankası'nda görev yapmaktadır. Temel ilgi alanları, Türkiye'de yönetim yapısı, bürokrasi ve Türkiye'de bürokrasinin gelişimidir.

## ÖZET

### CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE ÖRGÜTSEL BÜYÜME OLGUSU

GÖRGÜLÜ, Cansu

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Cantürk CANER

Ağustos, 2012, 209 sayfa

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim, klasik bürokratik örgütlerde köklü bir yeniden yapılanma ihtiyacı gündeme getirmiştir. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde özellikle küreselleşmenin etkisiyle kendini daha da hissettiren değişim dinamikleri, yeni dünya düzeninde temel dayanaklarını oluşturmuşlardır. Dünyanın hemen hemen tüm ülkelerinde gelişmişlik düzeyi, bürokratik örgütlenmede bulunan düzey ile ölçülmeye başlanmıştır. Çalışmamızda da bu bağlamda Türk kamu bürokrasisinin dünyada yaşanan tüm bu gelişmeler karşısındaki seyri gözlemlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmamız makro düzeyde incelenmiş olup zaman bakımından Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar olan süreç ile işlevsel bakımdan ise örgütsel anlamda merkezi yönetimin başkent teşkilatı ile sınırlandırılmıştır.

Çalışmanın oluşturulması sürecinde ilk olarak literatür taraması yapılmıştır. Kitap, dergi ve makaleler incelenmiş, konuyla ilgili tez çalışmaları da gözden geçirilmiştir. İnternet üzerinden ulaşılan kaynaklara da yer verilmiştir. Dumlupınar Üniversitesi ve Süleyman Demirel Üniversitesi kütüphanelerinden etkin bir biçimde yararlanılmıştır. Yapılan bu hazırlıklardan sonra çalışmamız bilimsel araştırma tekniklerine uygun biçimde hazırlanmıştır.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, büyüme ve örgüt kuramlarının teorik çerçevesi ele alınmıştır. Bürokrasinin tanım ve kapsamına değinildikten sonra genel hatlarıyla kamu bürokrasisinden ve kamu bürokrasilerinde büyümeyi etkileyen faktörlerden söz edilmiştir. Son kısımda bürokrasi ve siyaset ilişkisine değinilerek ilk bölüm sonlandırılmıştır.

İkinci bölümde, Türk kamu bürokrasisi üzerinde durulmuştur. İlk Türk devletlerinden başlamak üzere Türk kamu bürokrasisinin örgütlenme ve işleyiş sistemi incelenmiştir. Aynı zamanda Türk kamu bürokrasisinde personel sistemi de bu bölümde çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde çalışmamızın ana konusu olan Türk kamu bürokrasisinde büyüme olgusundan bahsedilmektedir. Bu amaçla cumhuriyetten başlamak üzere günümüze kadar olan bürokratik örgüt yapısı incelenmiştir. Çalışmamızın üçüncü bölümü daha da detaylandırılarak Türk kamu bürokrasisinin seyri şu alt başlıklarda incelenmiştir; Cumhuriyetin ilanı ve tek parti dönemi, çok partili siyasal yaşam, soğuk savaş dönemi, liberalizme geçiş ve yeniden yapılanma süreci, küreselleşme süreci ve günümüz örgüt yapısı. Son olarak çalışmamızın genel değerlendirme ve sonuç kısmı yer almaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Kamu Bürokrasisi, Örgüt, Örgütsel Büyüme, Siyaset.

## ABSTRACT

### CASE OF ORGANIZATIONAL GROWTH IN TURKISH PUBLIC BUREAUCRACY, FROM REPUBLIC TO PRESENT

**GÖRGÜLÜ, Cansu**

**M.A. Thesis, Department of Public Administration**

**Supervisor: Asst. Prof. Cantürk CANER**

**August, 2012, 209 pages**

World is experiencing a rapid and versatile way of alteration. This alteration has brought the need for a radical restructuring to the classic bureaucratic organizations. In the last quarter of the twentieth century, evoked with the impact of globalization, dynamics of transition for the pillars of the new world order. In almost all countries of the world, level of development started to be measured with the level of current bureaucratic organizations. Within this context, this paper tries to observe the course of the Turkish public bureaucracy regarding all these developments in the world.

This study has investigated the macro level within the limits of time and organization. While time limit ranges between the declaration of republic to the present, organizational aspect is limited with capital organization of the central government.

Preparation studies started with literature review. Relevant books, papers and completed dissertations are examined. Online resources are also included into examination process. Dumlupınar and Suleyman Demirel University libraries were sufficient institutions through this process. After all, dissertation is prepared in compliance with scientific research methods.

This work consists of three main chapters. In the first chapter, theoretical framework and organization models. After addressing the definition and context of bureaucracy, public bureaucracy and factors which affect the growth in public bureaucracy are mentioned in general terms. Chapter ends after the explanation of relevance between the politics and bureaucracy.

Second chapter mainly considers Turkish public bureaucracy. From first Turkish state to present, organizational and functional systems of Turkish public bureaucracy are examined. Personnel system of Turkish public bureaucracy is also studied within this chapter.

Chapter three mentions the phenomenon of growth of Turkish public bureaucracy which is also the main subject of our research. With this object in mind, bureaucratic organizational structure, from the emergence of Republic to present, is analyzed. For further elaboration, evolution of Turkish public bureaucracy is outlined as: proclamation of the Republic and single-party regime period, multi-party democratic life, cold war era, transition to liberalism and modernization, globalization and current organizational system. Chapter ends with a general assessment and conclusion part.

**Keywords:** Bureaucracy, Public Bureaucracy, Organization, Organizational Growth, Politics

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
<b>ÖZET</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>vii</b>
<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>xii</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ</b> .....	<b>xiv</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ</b> .....	<b>xv</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ÖRGÜTSEL BÜYÜME VE KAMU BÜROKRASİSİ

<b>1.1. BÜYÜME VE ÖRGÜT: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE</b> .....	<b>5</b>
1.1.1. Bir Kamu Örgütleri Bütünü Olarak Bürokrasi: Tanım ve Kapsam .....	8
1.1.1.1. Yönetim ve Örgütlenme Anlamında Bürokrasi .....	10
1.1.1.2. Memurlar Tarafından Yönetim Anlamında Bürokrasi.....	11
1.1.1.3. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi.....	12
1.1.1.4. Olumsuz Anlamda Bürokrasi .....	14
1.1.1.5. Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum .....	15
1.1.2. Devlet ve Bürokrasi İlişkisi .....	15
1.1.3. Bürokrasi Kuramları İçerisinde Büyüme Olgusu .....	16
1.1.3.1. Demokratik ve Totaliter Rejimlerde Bürokrasi.....	16
1.1.3.2. Hegel’de Bürokrasi Kuramı .....	17
1.1.3.3. Marx’ın Bürokrasi Kuramı.....	18
1.1.3.4. Weber’in Bürokrasi Kuramı.....	20
1.1.3.4.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı.....	22
1.1.3.4.2. Otorite Hiyerarşisi.....	23
1.1.3.4.3. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması.....	23
1.1.3.4.4. Uzmanlaşma .....	23
1.1.3.4.5. Gayrişahsilik .....	24
1.1.3.4.6. Kariyer Yapısı .....	24
1.1.3.4.7. Kurallar Sistemi .....	25



1.1.3.4.8. Kamu ve Özel Hayatın Ayırışması .....	25
1.1.3.5. Parkinson Kanunu .....	28
1.1.3.6. Seçkin Bürokrasi Kuramı .....	30
1.1.3.6.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu” .....	30
1.1.3.6.2. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm” .....	32
1.1.3.6.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi” .....	33
<b>1.2. KAMU BÜROKRASİLERİNDE ÖRGÜTSEL BÜYÜME</b> .....	<b>34</b>
1.2.1. Kamu Bürokrasilerinde Örgütsel Büyüme Etkileyen Faktörler .....	34
1.2.1.1. Hacim .....	35
1.2.1.2. Devletin Gelişmesi .....	35
1.2.1.3. Para Ekonomisinin Ortaya Çıkışı .....	36
1.2.1.4. Kapitalist Sistem .....	37
1.2.1.5. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar .....	37
1.2.1.6. Demokrasi ve Eşitlik Düşüncesi .....	38
1.2.1.7. Sanayileşme .....	38
1.2.2. Kamu Bürokrasilerinde Büyüme Türleri .....	39
1.2.2.1. Beşeri Büyüme .....	39
1.2.2.2. Örgütsel Büyüme .....	40
1.2.2.3. Ekonomik Büyüme .....	41
1.2.2.4. Dikey ve Yatay Büyüme .....	41
1.2.3. Kamu Bürokrasilerinde Büyümenin Sonuçları .....	43
1.2.3.1. Yönetimde Tutuculuk .....	44
1.2.3.2. Yozlaşma .....	45
1.2.3.3. Yolsuzluk ve Rüşvet .....	45
1.2.3.4. Merkezîyetçilik .....	47
1.2.3.5. Kırtasiyecilik .....	48
<b>1.3. SİYASET VE BÜROKRASİ İLİŞKİLERİ AÇISINDAN BÜROKRASİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME</b> .....	<b>49</b>
1.3.1. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi .....	49
1.3.2. Bürokrasi Perspektifinden Bürokratik Büyüme .....	51
1.3.2.1. Bürokrasinin Güç Kaynakları .....	52
1.3.2.1.1. Bilgi ve Uzmanlık .....	52

1.3.2.1.2. Hızlı Karar Verme.....	53
1.3.2.1.3. Devamlı ve İstikrarlı Statü .....	54
1.3.2.1.4. Profesyonellik .....	54
1.3.2.1.5. Özerk Yapılı Örgütlenmeler (Bakanlık Modelinden Kaçış) .....	54
1.3.2.1.6. Planlama ve Bütçeleme .....	55
1.3.2.1.7. Danışma Kurulları.....	55
1.3.2.1.8. Örgüt İdeolojisi .....	56
1.3.2.2. Siyasetin Güç Kaynakları.....	57

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ

<b>2.1. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN GELİŞİMİ .....</b>	<b>61</b>
2.1.1. Tarihsel Yapı.....	61
2.1.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi .....	63
2.1.2.1. Reform Dönemi.....	67
2.1.2.2. Tanzimat Dönemi.....	69
2.1.2.3. I.Meşrutiyet .....	74
2.1.2.4. II. Meşrutiyet.....	75
2.1.2.5. Jön Türkler .....	78
<b>2.2. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE SİSTEM .....</b>	<b>79</b>
<b>2.3. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE ÖRGÜTLENME .....</b>	<b>80</b>
2.3.1. Merkezi Yapılanma.....	81
2.3.2. Yerel Yönetim Yapısı .....	83
<b>2.4. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE İŞLEYİŞ.....</b>	<b>85</b>
2.4.1. Yatay ve Dikey Hiyerarşileme.....	85
<b>2.5. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE PERSONEL SİSTEMİ .....</b>	<b>87</b>

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE BÜYÜME

<b>3.1. CUMHURİYETİN İLANI VE TEK PARTİ DÖNEMİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME .....</b>	<b>91</b>
--	-----------

<b>3.2. ÇOK PARTİLİ SİYASAL YAŞAMDA TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME.....</b>	<b>96</b>
<b>3.3. SOĞUK SAVAŞ DÖNEMİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME.....</b>	<b>99</b>
<b>3.4. LİBERALİZME GEÇİŞ VE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME.....</b>	<b>104</b>
<b>3.5. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME.....</b>	<b>109</b>
<b>3.6. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE GENEL BAKIŞ.</b>	<b>113</b>
3.6.1. Sermaye Piyasası Kurulu .....	113
3.6.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu .....	115
3.6.3. Rekabet Kurumu .....	116
3.6.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) .....	118
3.6.5. Telekomünikasyon Kurumu .....	121
3.6.6. T.C. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu .....	123
3.6.7. T.C. Kamu İhale Kurumu .....	123
3.6.8. T.C. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu .....	126
3.6.9. Şeker Kurumu .....	127
<b>3.7. CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN TEŞKİLAT YAPISINDA BÜYÜME .....</b>	<b>128</b>
3.7.1. Cumhurbaşkanı .....	129
3.7.2. Başbakan .....	130
3.7.3. Bakanlar Kurulu.....	134
3.7.4. İç İşleri Bakanlığı.....	134
3.7.5. Dışişleri Bakanlığı .....	136
3.7.6. Adalet Bakanlığı .....	138
3.7.7. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.....	139
3.7.8. Avrupa Birliği Bakanlığı .....	140
3.7.9. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı .....	141
3.7.10. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı .....	144
3.7.11. Ekonomi Bakanlığı .....	146

3.7.12. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı .....	148
3.7.13. Gençlik ve Spor Bakanlığı .....	149
3.7.14. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı .....	151
3.7.15. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı .....	153
3.7.16. Kalkınma Bakanlığı .....	155
3.7.17. Kültür ve Turizm Bakanlığı .....	156
3.7.18. Maliye Bakanlığı .....	157
3.7.19. Milli Eğitim Bakanlığı .....	160
3.7.20. Milli Savunma Bakanlığı .....	161
3.7.21. Orman ve Su İşleri Bakanlığı .....	162
3.7.22. Sağlık Bakanlığı .....	164
3.7.23. Ulaştırma Bakanlığı .....	167
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>169</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>176</b>
<b>DİZİN .....</b>	<b>192</b>

## TABLOLAR LİSTESİ

### Sayfa

<b>Tablo 1.1:</b> Örgütte Temel Yaklaşımlar .....	7
<b>Tablo 1.2:</b> Amirallik İstatistiği .....	29
<b>Tablo 2.1:</b> Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasında Yarar-Zarar Değerlendirmesi .....	83
<b>Tablo 2.2:</b> Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetimin Karşılıklı Özellikleri .....	85
<b>Tablo 2.3:</b> Memurların Yükümlülükleri, Tabi Oldukları Yasaklar ve Hakları .....	88
<b>Tablo 3.1:</b> Geleneksel Toplum Yapısının Modern Toplumsal Yapıya Değişimi .....	103
<b>Tablo 3.2:</b> Türkiye’de Kamu İstihdamının Genel Yapısı, 2002.....	108
<b>Tablo 3.3:</b> Sermaye Piyasası Kurulu Organizasyon Şeması .....	114
<b>Tablo 3.4:</b> Rekabet Kurumu Organizasyon Yapısı .....	117
<b>Tablo 3.5:</b> BDDK Organizasyon Yapısı .....	118
<b>Tablo 3.6:</b> BDDK Personelinin Gruplar İtibariyle Dağılımı.....	119
<b>Tablo 3.7:</b> BDDK Personelinin Yaş İtibariyle Dağılımı .....	119
<b>Tablo 3.8:</b> Öğrenim Durumuna Göre Personel Sayısı.....	119
<b>Tablo 3.9:</b> BDDK Personel Sayısındaki Artış.....	120
<b>Tablo 3.10:</b> Telekomünikasyon Kurumu Örgüt Şeması .....	122
<b>Tablo 3.11:</b> Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Örgüt Yapısı .....	123
<b>Tablo 3.12:</b> Kamu İhale Kurumu Organizasyon Şeması.....	125
<b>Tablo 3.13:</b> Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu Örgüt Yapısı .....	127
<b>Tablo 3.14:</b> Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı .....	129
<b>Tablo 3.15:</b> Başbakanlık Örgüt Şeması.....	131
<b>Tablo 3.16:</b> İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı .....	136
<b>Tablo 3.17:</b> Dışişleri Bakanlığı Örgüt Yapısı.....	138
<b>Tablo 3.18:</b> Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Örgüt Yapısı .....	140
<b>Tablo 3.19:</b> Avrupa Birliği Bakanlığı Örgüt Şeması .....	141
<b>Tablo 3.20:</b> Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşkilat Yapısı .....	143
<b>Tablo 3.21:</b> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kadro Durumu .....	145
<b>Tablo 3.22:</b> Hizmet Sınıflarına Göre Personel Dağılımı.....	145
<b>Tablo 3.23:</b> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat Şeması.....	146
<b>Tablo 3.24:</b> Ekonomi Bakanlığı Örgüt Yapısı .....	148

<b>Tablo 3.25:</b> Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teşkilat Yapısı ve Güncel Kadro....	149
<b>Tablo 3.26:</b> Gençlik ve Spor Bakanlığı Örgüt Yapısı .....	151
<b>Tablo 3.27:</b> Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Örgüt Şeması .....	153
<b>Tablo 3.28:</b> Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat Şeması .....	154
<b>Tablo 3.29:</b> Kalkınma Bakanlığı Organizasyon Şeması .....	156
<b>Tablo 3.30:</b> Kültür ve Turizm Bakanlığı Örgüt Yapısı ve Güncel Kadro.....	157
<b>Tablo 3.31:</b> Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı .....	159
<b>Tablo 3.32:</b> Maliye Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yapısı .....	159
<b>Tablo 3.33:</b> Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Şeması .....	161
<b>Tablo 3.34:</b> Milli Savunma Bakanlığı Örgüt Yapısı .....	162
<b>Tablo 3.35:</b> Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı .....	164
<b>Tablo 3.36:</b> Türkiye’de Sağlık Personeli Dağılımı .....	165
<b>Tablo 3.37:</b> Sağlık Bakanlığı Personel Değişimi .....	166
<b>Tablo 3.38:</b> Sağlık Bakanlığı Örgüt Yapısı.....	167
<b>Tablo 3.39:</b> Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat Yapısı.....	168

**ŞEKİLLER LİSTESİ****Sayfa**

<b>Şekil 1.1:</b> Zincirleme Tepki Şeması .....	30
<b>Şekil 1.2:</b> Büyüme Türlerinin Yıllara Göre Dağılımı .....	42
<b>Şekil 1.3:</b> KPMG Araştırmasına Göre Birleşmenin Amaçları.....	43
<b>Şekil 1.4:</b> Türkiye’de Yolsuzluğun En Fazla Olduğu Kurumlar .....	47
<b>Şekil 3.1:</b> Kamu İhale Kurumu Toplam Kadro Sayısı.....	124
<b>Şekil 3.2:</b> Hizmet Birimlerine Göre Personel Dağılımı.....	125

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİD</b>	: Amme İdaresi dergisi
<b>AÜİF</b>	: Ankara Üniversitesi İktisat Fakültesi
<b>BDDK</b>	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>BDK</b>	: Bağımsız Düzenleyici Kurumlar
<b>BİO</b>	: Bağımsız İdari Otoriteler
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>ÇEV</b>	: Çeviren / Çevirenler
<b>DP</b>	: Demokrat Parti
<b>EPDK</b>	: T.C. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
<b>İ.İ.B.F</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>KİK</b>	: Kamu İhale Kurumu
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>RK</b>	: Rekabet Kurulu
<b>RTÜK</b>	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
<b>SPK</b>	: Sermaye Piyasası Kurulu
<b>TAPDK</b>	: T.C. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TK</b>	: Telekomünikasyon Kurumu
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TRT</b>	: Türkiye Radyo Televizyonu
<b>vd.</b>	: ve diğer / ve diğerleri



**TEZ METNİ**

## GİRİŞ

Günümüzde örgüt, toplumsal bir birim olarak hayatımızı kapsamış durumdadır. Birey olarak her birimiz bu toplumsal örgütlerin bir veya birkaçına dahil olmaktayız. Örgütler, parçalardan oluşur ve bu parçaların hepsi bir araya gelerek anlamlı bir bütünü oluştururlar. Bu bağlamda bürokrasiyi de örgütler bütünü olarak adlandırabiliriz.

Bürokrasi tek bir tanımda anlam bulan bir kavram değildir. Devlet olgusuyla ortaya çıkan bürokrasi, günümüze kadar kırtasiyecilik, yönetim ve örgütlenme, memurlar tarafından yönetim, devlet idaresi, büyük yapıli örgüt vb. birçok manada kullanılmıştır.

Bürokrasi, tüm ülkelerdeki siyasal yönetimlerle etkileşim içinde olmuştur. Çalışmamızın konusu doğrultusunda özellikle Osmanlı dönemine değinerek günümüze kadar olan süreçte bürokrasi ve siyaset ilişkisine değinilmiştir.

Osmanlı'nın kuruluşundan 1700'lü yıllara kadar askeri bürokrasi egemendir. Bu dönemde padişahlık kurumu çok güçlüdür ve bürokrasiye hakimdir, bürokrasiyi denetler. Gerileme döneminde ise örgütsel anlamda önemli değışimler yaşanmıştır. Merkezin gelirinde düşmeler olmuş, doğrudan vergilendirme yerine iltizam sistemine geçilmiş, bürokrat yetiştiren eğitim sistemi bozulmuştur. Böylece merkezde oligarşik bir siyasal yaşam gelişmiş, siyasal güç padişah ve asker, dini ve sivil bürokrasi arasında paylaşılmaya çalışılmıştır. Osmanlı Devleti'nin yıkılış ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş döneminde ise sivil ve askeri bürokrasinin ittifakı göze çarpmaktadır.

Siyaset ve bürokrasi çekişmesi tarih boyunca var olmuştur. Kimi zaman bürokrasi siyasete kimi zaman siyaset bürokrasiye egemen olur. Bazen birbirini tamamlayarak bazen zıtlaşarak var olan bu iki kavram cumhuriyetten itibaren de sürekli bir çekişme içinde bulunmaktadır.

Türkiye'deki örgüt yapısı, idari yapılanma cumhuriyetin ilanıyla şekillenmeye başlamış ancak büyük ölçüde Osmanlı mirasının etkisi altında kalmıştır. Türk kamu yönetiminin tarihi incelendiğinde, özellikle Tanzimat dönemi ve sonrasında başlayarak günümüze kadar siyaset ile bürokrasi arasında sürekli bir mücadele yaşandığı görülmektedir.

Tanzimat döneminden itibaren sivil bürokrasinin reform hareketlerinin öncüsü olduğunu görmekteyiz. Sivil bürokrasi bu dönemde padişah karşısında büyük anlamda hareket özgürlüğü kazanmış, hatta bu özgürlüğü kurumlaştırmaya çalışmıştır.

Cumhuriyet döneminde ise Türkiye Osmanlıdan padişaha bağlı ve toplumun, devletin çıkarından ziyade kendi çıkarlarını düşünen bir bürokrat kadro devralmıştır. Bu nedenle cumhuriyetin kurucuları, amaç değil araç niteliğinde bürokratik kadro oluşturmaya çalışmışlardır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni siyasal kadro Atatürk ve arkadaşlarının teşkil ettiği küçük bir grubun büyüyerek gelişmesiyle ortaya çıkmıştır. Askeri özelliklerde sivil ve dini bürokrasinin büyük bir bölümü cumhuriyet ilkelerine yabancı kalmış hatta karşı olmuşlardır. Yeni siyasal ve kültürel amaçları gerçekleştirmek için cumhuriyetin temel ilkelerini benimsemiş yeni bir bürokratik yapıya ihtiyaç duyulmuştur.

1923-1946 yılları arasında tek parti dönemi, bürokrasinin altın çağıdır. Osmanlı'dan miras alınan bürokratik yönetim geleneği bu süre içinde de etkisini göstermiştir. Bu dönemde bürokratların statü ve prestijleri oldukça yüksektir. Atatürk temelde biçimsel ussallığa sahip araş niteliğinde bürokratik kadro yetiştirmeye çalışmışsa da 1930'ların sonuna doğru devlet-parti birleşmesinin sonucunda, sivil bürokrasi Atatürk ilkelerinin bekçiliğini üstlenmiş ve verimli ve etkin olma ikinci plana atılmıştır.

Cumhuriyet bürokrati, Osmanlı bürokrati gibi kendilerinin varlık nedenini devlete bağlamıştır. Devlet onların nihai sadakatlerini ve hizmetlerini sundukları kurum olmuştur. Bu nedenle devletin yaşatılması ve güçlendirilmesi cumhuriyet bürokratinin en önemli görevi olmuştur.

1950 seçimleriyle başlayan çok partili yaşamda bürokrasinin etki alanı daralmıştır. 1950-1960 döneminde bürokrasinin tek parti dönemindeki altın yıllarından gerileme gösterdiğini görmekteyiz. Bu dönemde bürokratları toplum karşısında ayrıcalıklı kılan iktidar monopolü önemli ölçüde bürokrasinin elinden alınmıştır. Ancak yine de sivil bürokrasi sadece siyasal kararları uygulayan kurum durumuna indirgenememiştir. Bürokrasinin kaybolan prestijini kazanmak için 1960 darbesine gidilmiş ardından 1971 muhtırası ile bürokrasi-siyaset ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır.

1961 Anayasası ile askeri ve sivil yönetim alanları birbirinden ayrılmış ve idarenin bütünlüğü bozulmuştur. Bir taraftan sivil idare düzeni diğer taraftan askeri idare rejimi olmak üzere iki farklı bürokrasi düzeni ortaya çıkmıştır.

Sosyo-ekonomik kalkınma sorunlarının ön planda olduğu 1960'larda bürokraside farklılaşmaktadır. Sosyo-ekonomik kalkınma ile ilgili bakanlıkların ve bürokratik kuruluşların yavaş yavaş eski bürokratik geleneklerden kurtulmaya başladığını görüyoruz.

1980 askeri darbesi ile Türkiye, askeri bürokrasi tarafından yeni bir yapılanmaya tanık olmuştur. 1983 seçimlerinin ardından demokratik yaşama döndüğünde güçlendirilmiş yürütme ve mecliste tek başına iktidarı elde eden Anavatan Partisi ile birlikte daha önceki dönemlere göre siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. 1980'li yılların başı, bütün dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulanmaya konulduğu bir dönemin de başlangıcı olmuştur. Ülkemizde ilk defa bir siyasi parti (ANAP), "özelleştirme" politikası ile birlikte, "bürokrasi ile mücadele" konusunu programının temel hedefleri arasına yerleştirmiştir.

1980'li yıllardan sonra ise, bürokratik yapı örgütlenişi ve işleyişi kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmemiş, bürokrasi küreselleşme ile birlikte hızla değişen ve yenilenen ekonomik ve sosyal gelişmelere ayak uyduramamıştır.

**BİRİNCİ BÖLÜM**  
**ÖRGÜTSEL BÜYÜME VE KAMU BÜROKRASİSİ**

## 1.1. BÜYÜME VE ÖRGÜT: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Toplumsal birimler olarak örgütler artık hayatımızın her yönünü kapsar hale gelmiştir. İnsan olarak hepimizin toplum içinde sahip olduğu bazı roller ve bu roller gereği yerine getirmekle yükümlü olduğumuz görevlerimiz vardır. Toplumsal, sosyal, siyasal vb. rollerimizi gerçekleştirmek ve görevlerimizi tamamlamak için zamanımızın büyük çoğunluğunu bir örgüt ile ilişki içerisinde geçiririz. “Modern toplumun insanı geçinmek zorundadır. Bunun için iş bulduğu bir örgütte çalışmak durumundadır. Çalıştığına karşılığını almak isteyecek ve işverenin kendisini sömürmesine olanak tanımayacaktır. Öyleyse bir sendika örgütünde yer almak isteyecektir. Çocuklarının öğretimi için eğitim örgütlerini kullanacaktır. Hasta olduğunda sağlık örgütlerine, ruhsal dünyasını tatmin için din örgütlerine, vatan görevi için orduya ve boş zamanlarını değerlendirmek için spor kulübü, hayvanları koruma derneği vb. derneklere ve onun faaliyetlerine katılacaktır. En temeli ise toplumsal yaşamın gereği olarak aile sahibi olmaya çalışacaktır” (Can, 2002: 3). Sürekli iletişim halinde olduğumuz ve zamanımızın hemen hemen tamamını içinde geçirdiğimiz örgüt çevremizin büyük bir kısmını oluşturur. Yaşantımız boyunca bizi maddi ve manevi anlamda bu kadar etkileyen örgüt ne demektir, ne anlama gelir?

Örgütler hemen hemen bütün sosyal bilim dalları ile yakın ilişki içinde bulunurlar. Birçok bilim adamı tarafından tanımlanmışlardır. “Platon’dan Voltaire’e birçok düşünür bir olgu, değer ya da kavramı tanımlamanın güçlüklerinden ve fakat gerekliliğinden söz etmişlerdir” (Güvenç, 1976: 22). Örgüt kavramının tanımında da elbette böyle bir güçlük ve gereklilik söz konusudur. Tam olarak görüş birliği sağlanamamış olsa da farklı örgüt tanımları bulunmaktadır. “Sosyologlar örgütü makro bir yaklaşımla ve bir sistem olarak ele almakta, psikologlar ise mikro bir yaklaşımla birey ve gruplar açısından incelenmektedir. Bazı düşünürler tarafından bir yetki ve sorumluluk ilişkileri olarak tanımlanan örgütler, bazıları tarafından çeşitli rollerden oluşmuş bir bütün ve diğer bazıları tarafından ise iç içe geçmiş biçimsel ve biçimsel olmayan grupların oluşturduğu bir sistem olarak görülmektedir. Nihayet sadece bir karar verme sistemi olarak alındığına da rastlanmaktadır” (Dicle, 1975: 2).

Genel olarak örgütler, çevreden bir takım girdileri alarak işleyen ve enerjiye dönüştüren ve sonuçta bunları çıktılar biçiminde yine çevreye veren açık sistemler

olarak tanımlanabilirler (Can, 2002: 4). Bir başka tanıma göre de örgüt, belli amaçlara ulaşmak için bir insan grubunun çabalarını düzenleştirmeye yarayan belirli bir yapı, kural ve süreçlerin bütünüdür (Dereli, 1976: 1). Barnard'a göre örgüt, "iki veya daha fazla kişinin bilinçli olarak eş güdümlenmiş eylemleri ya da güçlerinden oluşan sistemdir" (Barnard, 1938: 73). Gaus'a göre örgüt, "kabul edilmiş amaçları gerçekleştirmek için fonksiyonların ve sorumlulukların dağıtılması yoluyla personelin düzenlenmesidir" (Gaus, 1936: 66).

Günümüzde yaşanan gelişmeler ile birlikte örgütler değişim yaratabilecekleri ve bu değişimden yararlanabilecekleri bir ortam hazırlamak durumundadırlar. "Değişim kavramı tanımlanırken, değişim konusu içinde yer alan fakat çoğunlukla değişimle eş anlamlı kullanılan örgüt yenileme, örgüt geliştirme ve örgütsel büyüme olarak isimlendirilen kavramlar bulunmaktadır" (Ülgen, 1989: 167). Ancak bu kavramların anlamları birbirinden farklıdır ve çalışmamızda örgütsel büyüme üzerinde durulacaktır. Farklılığın anlaşılabilmesi için kavramların anlamlarını incelemek gerekirse, örgüt yenileme, "Örgütlerin yaşayabilir hale gelip kalmasını, yeni koşullara uyum göstermesini, sorunlarını çözmesini, deneylerden bir şeyler öğrenmesini ve daha büyük bir örgütsel olgunluğa erişmesini olanaklı kılmak için gereksinim duyulan değişimleri başlatma, yaratma ve karşılama sürecidir" (Sucu, t.y: 16).

Örgüt geliştirme ise, "örgütün üst kademeleri tarafından yönetilen, ve çeşitli örgütsel süreçlerde planlı biçimde örgütsel etkinliği arttırmak için yapılan değişim çabalarını ifade eder. Bu kavram, davranış bilimlerinden yararlanarak, örgütsel etkinliği arttırmak amacıyla, örgütsel süreçlere planlı bir biçimde örgütsel düzeyde üst yönetim tarafından müdahale edilmesine ilişkin değişim çabası olarak tanımlanmıştır" (Sağlam, 1979: 62). Böylece örgütün yapısal özellikleri, prosedürleri, stratejileri vs. gözden geçirilir ve gerekli görülürse yeniden oluşturulur. Örgüt yenileme, eski ya da mevcut yapının yenilenmesini ifade ederken örgüt geliştirme, beşeri süreçleri güçlendirmeye ağırlık vererek örgütün tamamını daha iyi hale getirmeyi ifade eder bir başka deyişle insanlar arası ilişkilerin düzenlenmesidir.

Örgütsel büyüme de, organizasyonların kurulmasından, olgunluk düzeyine ulaşmasına kadar gerçekleştirilmesi düşünülen, planlanan ve gerçekleştirilen etkinliklerdir. Örgütlerin değişen çevre koşullarına uyum göstermek zorunda olduklarını

belirtmiştik. Bu çerçevede “Büyüme stratejisinde olan bir örgüt, pazar büyüyorsa onunla birlikte büyür. Büyüme, ilk aşamada üretim faktörlerinin büyümesi yönünde olabilir. Üretim faktörlerinin büyümesi bunları kullanacak insan sayısında artışı da beraberinde getirecektir” (Üçok, 2000: 155). Örgüt büyüklüğünün ölçütü, insan sayısıdır.

“Örgüt üzerinde yapılan ilk çalışmalar daha çok zaten işlemekte olan örgütlerin yapı ve işleyiş biçimlerinin incelenmesi ve daha etkin çalışma sağlayabilmenin yollarının aranması biçiminde olmuştur. “Geleneksel Örgüt Kuramı” adını alan bu çalışmalardan sonra “Yeni Geleneksel Örgüt Kuramı” ortaya çıkmış ve bu kuram örgütlerde davranışlar üzerindeki incelemelerle şekillenmiştir. Son yıllarda ise örgütü çevresi ile birlikte ve sistematik biçimde inceleyen çalışmalar “Çağdaş Örgüt Kuramı”nın gelişmesini sağlamış bulunmaktadır” (Onal, 1983: 47).

**Tablo 1.1:** Örgütte Temel Yaklaşımlar

	<b>Geleneksel Örgüt Kuramı</b>	<b>Yeni Geleneksel Örgüt Kuramı</b>	<b>Çağdaş Örgüt Kuramı</b>
<b>Örgütsel İşleyişin Niteliği</b>	Kontrol ve koordinasyonun devamını sağlayacak etkin bir ihtisaslaşma ve otorite yapısına uygun bir işbölümü	İşbirliğini teşvik edici düzenlemeler	Haberleşme yükünün minimize edilmesi
<b>Araçlar</b>	Tecrübeye dayalı kurallar	Çalışan grupların kendilerini etkileyen kanunların alınmasına ve uygulamasına katılmaları (Katılmalı Yönetim)	Karar analizleri; karar almaya uygun bilgi ve haberleşme kurallarının temin edilmesi
<b>Üzerinde Çalışılacak Unsurlar (Uğraşı Alanı)</b>	İhtisaslaşma, iş yükü, otorite ve sorumluluk kumanda birliği, sınırlı denetim alanı	Kişisel ihtiyaç ve istekler iş gruplarının davranışları (grup içi ve gruplararası), yönetimin davranışları Hat-Kurmay ilişkileri	Karar alma Bilgi ihtiyacı Haberleşme kuralları
<b>Yaklaşımın Gelişmesine Etki Eden Disiplinler</b>	Lojistik Mühendislik Psikoloji Klasik iktisat	Sosyal psikoloji Sosyoloji	Matematiksel iktisat Yöneylem araştırması Sistem mühendisliği Sibernetik

**Kaynak:** (Şimşek, 1977: 25)



### 1.1.1. Bir Kamu Örgütleri Bütünü Olarak Bürokrasi: Tanım ve Kapsam

Örgüt, bir bütün olarak parçalardan oluşur. Parçalardan oluşup bir bütün olarak karşımızda yer alan örgütlerde aslında başka bir sistemin başka bir bütünüdür. Bu bağlamda bürokrasiye kamu örgütleri bütünü olarak bakabiliriz. Bürokrasi kavramı ilk kullanılmaya başlandığı günden bugüne yaşanan sosyal, siyasal, yönetsel gelişmelerle birlikte çok değişik anlamlarda kullanılmıştır.

Bürokrasi sözcüğünün ilk kez 1745'te Fransa'da fizyokrat iktisatçı De Gournay tarafından kullanıldığı konusunda oy birliği bulunmaktadır (Heper, 1959: 7). Bürokrasi kelimesi "bureau" ve "cratie" sözcüklerinden türetilmiştir. "Bureau-büro" teriminin aslı Latince'de "brus", İtalyanca'da "burro", İspanyolca'da "bujo" kelimelerinden gelmekte ve koyu bir renk çuha anlamını ifade etmektedir. "Eskiden kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olan memurların işgal ettiği masalar sözü geçen çuhalar ile kaplanıyordu. Böylece büro ilk önce devlete ait masalar, ardından da masaların bulunduğu daireler anlamına geliyordu (Eryılmaz, 2002: 6). "Cratie" ise Eski Yunan'dan gelme bir eklentidir ve hakimiyet, iktidar anlamına gelmektedir. "Şu halde "bürokrasi" etimolojik anlamda büroların muayyen bir hakimiyete sahip oldukları sistem manasına gelmektedir (Abadan, 1959: 7). Önce Fransızca'da ortaya çıkan "bureaucratie" kavramı, Almanya'da "bureaukratie", İtalyancada "buroceazia" ve İngilizceye "bureaucracy" şeklinde aktarılmış ve uluslar arası yönetim sözcüklerinin anahtar kavramı haline gelmiştir (Eryılmaz, 2007: 237).

Teknokrasi ve demokrasi gibi diğer yönetim örneklerinde de aynı kalıba rastlanmaktadır. Teknokrasi kelimesi Eski Yunanca da uzmanlık ve beceriklilik anlamına gelen "tekne", teknikos sözcüğü ile otorite, yetki anlamına gelen "cratos" sözcüğünün birleşmesinden oluşur ve teknokratların yönetimi anlamına gelir. Demokrasi ise, "demos", halk ve "cratos", yetki, otorite anlamına gelen sözcüklerin birleşiminden oluşmaktadır. Yetkinin halkta olduğu bir siyasal yapıyı anlatır. Benzer biçimde bürokrasi, bürolarda çalışanların yetkiye, iktidara sahip olduğu, bürokratların siyasal yaşamda önemli rol oynadığı siyasal yaşam biçimidir demek yanlış olmayacaktır.

Etimolojik anlamda en basit ifade ile bürokratların yönetimi olarak tanımlayabileceğimiz bürokrasinin genel olarak kabul görmüş tek bir tanımını vermek

mümkün değildir. Bununla birlikte birçok sosyal bilimci kendi bakış açlarına göre bürokrasi kavramını tanımlamışlardır. Tanımlama yapılırken temelde iki yaklaşım kullanılmıştır. “Birinci yaklaşım bürokrasiyi, bir örgütün yapısal özelliklerini dikkate alarak tanımlama eğilimindedir. İkinci yaklaşım ise bürokrasiyi örgütün davranışsal özelliklerini esas alarak incelemektedir” (Eryılmaz, 2002: 6).

Bürokrasi kavramının bilimsel düzeyde incelenmesi Weber ile başlamıştır. Alman sosyal bilimci “Weber bürokrasiyi, “geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir.” şeklinde tanımlamıştır” (Aykaç, 1997: 37). Albrow bürokrasinin yedi farklı anlamı olduğunu söyler. Bunlar: “ ‘rasyonel örgüt’, ‘örgütsel verimsizlik’, ‘memurlar tarafından yönetim’, ‘kamu yönetimi’, ‘örgüt’, ‘modern toplum’ ve ‘memurlar topluluğu ve onların rutin uygulamaları’ (Albrow, 1982: 84-102, içinde Eryılmaz, 2002: 6). W.J. Bryt’in tanımına göre bürokrasi, “hiyerarşik olarak örgütlenmiş, etkinlik ve gayri şahsilik ölçütüne göre yönetilen örgüt tipi”dir (Baransel, 1979: 16).

Bu tanımları çoğaltmak mümkündür. “Bürokrasiyi tanımlayanlardan birisi de Peter M. Blau’dur. Blau’ya göre bürokrasi, idari etkinliği maksimize etmek amacıyla oluşturulmuş bir örgüttür. Niskanen’e göre bürokrasi, kar amacı gütmeyen kamu sektörü kuruluşlarıdır” (Eryılmaz, 1993: 31-32). Niskanen bürokrasiyi ekonomik kritere göre tanımlar. Ludwig von Mises’de Niskanen’e benzer bir yaklaşımla bürokrasiyi tanımlamaktadır. Mises’e göre bürokrasi, “hizmetlerin iktisadi bir hesaba göre kıymetlendirilmediği bir idare sistemidir. İdari hizmetler piyasa ölçüsü ile değerlendirilemez ve para ile ifade edilemez” (Mises, 1947: 43-44).

Fransız Yönetim Bilimcisi Michel Crozier, ‘kırtasiyecilik’, ‘sorumluluktan kaçma’, ‘aşırı gizlilik’ gibi olumsuz davranışları “bürokrasi hastalığı” olarak nitelendirmektedir. Michel Crozier, bürokrasi kelimesinin üç anlamı olduğunu söyler. “Başlangıçta sözcük, dairelerle hükümet etmeyi, yani son derece güçlü bir merkezi otoriteye bağlı atanmış ve katmanlaşmış memurlardan oluşan devlet örgütleriyle yönetimi anlatmaktaydı. İkinci anlamda bürokrasi, zamanla tüm örgütlere uygulanabilen ve görev ve usullerin ‘normalleştirilmesi’, otoritenin kişilerle özdeşleştirilmekten çıkması ve katmanlaşması gibi özelliklere sahip olan belirli bir yapı tipi anlamına

gelmeye başladı. Üçüncü olarak da gündelik dilde kötüleici bir anlam kazandı” (Duverger, 1995: 186).

Çeşitli sosyal bilimciler tarafından bu şekilde tanımlanmış olan bürokrasi kavramı geniş halk kitleleri tarafından genel olarak kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, işlerin yavaş yürütülmesi gibi ifadelerde karşılık bulur. Bürokrasi ayrıca “devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi” şeklinde tanımlanabilmektedir (Dişel, 1979: 65).

Bürokrasi günlük hayatımızın önemli bir parçası haline gelmiştir. Vatandaş ya da müşteri olarak, kamu bürokrasisinin ürettiği çeşitli mal ve hizmetlerden her gün faydalanmaktayız. Sosyo-ekonomik gelişme, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş ve yapısını büyütüştür. Büyüyen devletin üstlendiği hizmetlerin çoğunu bürokrasi dediğimiz kamu yönetimi örgütü yerine getirmektedir (Gökçe, Göküş, Kutlu, 2002: 47).

Bürokrasinin çeşitli anlamlarda çok sayıda tanımının yapıldığı görülmektedir. Bu nedenle kavrama belli bir bakış açısından bakmak oldukça zordur. Yapılan incelemelerden hareketle bürokrasi kavramını temelde dört ana grupta toplayabiliriz.

#### **1.1.1.1. Yönetim ve Örgütlenme Anlamında Bürokrasi**

Bilinen en güçlü siyasal yönetim kuramı olan bürokrasi, ata erkil çağda oluşmuş, gelişmiştir (Başaran, 1984: 16). Burada toplumsal örgütlenmenin klan ve kabile gibi kandaşlık gruplarına dayandığını ve toplum adına bazı görevleri yerine getiren kuruluşların olmadığı görünür (Ergun, Polatoğlu, 1959: 15). Çağdaş anlamda bürokratik örgütlenmenin gelişimi ulusal devletin gelişmesi ile aynı paralelde olmuştur (Ergun, Polatoğlu, 1992: 47).

Modern zamanların kurumları bürokrasiler şeklinde örgütlenmiştir. Bürokrasiler, hem bir örgütsel yapı hem de bir örgütlenme tarzıdır. Birinci anlamda kamu yönetimiyle eşanamlı olarak kullanılırken ikinci yönüyle özel yönetimleri de kapsamına almaktadır. Bu bakımdan kavramın yapısal ve işlevsel yönleri bulunmaktadır. Örgütlenme tarzı olarak bürokrasinin başlıca özellikleri şunlardır: Yasal yetkinin kullanılması, hiyerarşi, uzmanlaşma, yazılı kurallara bağlılık, kişisel olmayan

ilişkiler, işe girişte ve yükselmelerde teknik yeterliliğin esas alınması (Yıldırım, 2009: 385).

Bürokrasi, genellikle örgütsel yapılar ve bunların performansa etkilerinin analizinde kullanılan bir kavramdır. “Bürokrasi, başkaları tarafından saptanmış politikaları gerçekleştirmekte kullanılan çok sayıda teknik becerilerden oluşmuş ve büyük ölçekli işlemler için uygun olan bir karmaşık örgüt sistemi anlama gelir. Başka bir deyişle bürokrasi, bu anlamda belli bir örgütlenme ve yönetim şeklini belirtir” (Ergun, Polatoğlu, 1992: 45).

Hakim eğilim, bürokrasiyi, örgütün yapısal özelliklerini dikkate alarak tanımlanması yönündedir. Bu analiz için hareket noktası olarak Weber’in bürokrasi kavramı esas alınır. Weber’e göre bürokrasi, diğer örgüt biçimlerine göre teknik üstünlükleri olan rasyonel ve dolayısıyla verimli, etkin bir örgüt biçimidir (Eryılmaz, 2002: 7). Weber bürokrasiyi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimi olarak ele almıştır (Gökçe vd, 2002: 48). Bu anlama göre bürokrasi, ‘geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir’ (Baransel, 1979: 165).

Yüzlerce insan ortak, yöneltici bir otoriteye bağlı olarak belli bir girişimi gerçekleştirmek amacıyla çeşitli eylemlere girişirlerse, bürokratik bir biçimde örgütlenmeleri gerekmektedir (Ergun, Polatoğlu, 1992: 45).

İdare ve teşkilatlanma anlamında bürokrasinin en önemli özelliği büyüklüktür (Abadan, 1959: 12). Büyüklüğü tayin eden kıstas ise yüz yüze temasın kaybolmasıdır. Herbert A. Simon bu terimi kısaca büyük cesamette bulunan teşkilat ile eş manada kullanmaktadır (Abadan, 1966: 67).

### **1.1.1.2. Memurlar Tarafından Yönetim Anlamında Bürokrasi**

Bürokrasinin yaygın anlamlarından biri de, hükümet etme işinin memurların elinde olduğu bir yönetim biçimi olmasıdır. Bürokrasinin bu anlamı 18. yüzyılda kullanılmaya başlanmıştır. Bürokrasi o dönemde bakanlık pozisyonlarının, genellikle krala karşı sorumluluk taşıyan meslekten gelen memurlar tarafından doldurulduğu bir

yönetim biçimine işaret etmektedir (Eryılmaz, 2002: 14). Bürokrasinin bu anlamı, "demokrasi, aristokrasi veya monarşi" gibi bir yönetim şekli olarak algılanır. Bürokrasi, seçilmişlerin yönetimine karşı memurların yönetimi anlamında kullanıldığı gibi, temsil hükümet sisteminin var olduğu fakat bu hükümet sistemi içinde egemen otoritenin, siyasetçilerin elinde değil de memurların elinde bulunduğu bir yönetim biçimini anlatmak için de kullanılır (Gökçe vd., 2004: 48).

Otoritenin atanmış memurların elinde olduğu ve dolayısıyla yurttaşların yönetime katılma, karar alma ve uygulama süreçlerinden dışlandığı bir yönetim biçimi anlamındaki bürokrasi iki temel unsur içerir. Birincisi, hakim otoritenin siyasilerin değil de memurların elinde olması; ikinci ise, bu memurların seçim yerine atama ile göreve gelmesidir (Eryılmaz, 2002: 15).

### **1.1.1.3. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi**

Devlet idaresi anlamında bürokrasi özel yönetim ve devlet yönetiminin birbirinden ayrılarak devlet yönetiminin yani kamu yönetiminin vurgulanması ve açıklanmasıdır.

Kamu yönetimi, devletin günlük olarak vatandaşa yansıyan yüzüdür. Dolayısıyla bürokrasi, vatandaşın gözünde devletin somutlaştığı noktadır. Yasaların hükümet kararlarının, emir ve talimatların, kağıt üzerinde kalmaktan çıkıp vatandaşın günlük hayatına girmesidir. Resmi Gazete’de her gün yasa, kararname ve yönetmelik yayınlanır. Çoğumuzun bunlardan haberi bile olmaz. Ancak bir devlet dairesine işimiz düştüğünde, nelerin olduğunu, değiştiğini öğreniriz. Bu açıdan bürokrasi, bir bakıma devletin vitrinidir (Bener, 1998: 3, içinde Eryılmaz, 2002: 12).

Bürokrasi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden meydana gelir. Yapısal bir kavram olarak bürokrasi, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu devlet örgütlerine, kamu bürokrasisi de denilir (Eryılmaz, 2002: 12). İşlevsel bir kavram olarak ise, genel kuralların ve kamu politikası kararlarının uygulanması sürecidir. Yönetim bilimi ile uğraşanların büyük bir kısmı, bürokrasiyi, kamu yönetimi ve kamu yönetimi sistemi anlamında kullanmaktadır (Gökçe vd., 2004: 48).

Devlet bürokrasisi, karşılıklı çıkarları birbirleri ile uyuşmaz sınıf ya da grupların çatışma halinde bulunduğu kapitalist toplumda, birçok gözlemci tarafından ileri sürüldüğü gibi siyasal rengi ve ideolojisi olmayan bir eleman değildir. Aksine, devlet bürokrasisi, kapitalist düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıkları olan ve bunun karşılığında kurulu iktidar yapısını koruyan, devam ettiren ve siyasal uğraşı bulunan bir sistemdir (Tekinkuş, 1994 içinde Coşkun, 2005: 16).

Devlet bürokrasisini kuruluş itibariyle diğer bürokrasilerden ayıran unsurlar şunlardır (Şaylan, 1974: 24-25):

- Devletin eylemlerinde genişlik, etki ve amaçlar: 19. yüzyılda devlet esas olarak adalet, zabıta, milli güvenlik hizmetleri ve dış görevlerin ifası için vardır. Halbuki bugün devlet birçok sahada faaliyet göstermek zorundadır. Devletin beklenen bu hizmetlerin sayısı özellikle gelişmemiş ülkelerde daha da artmaktadır. Dolayısıyla da ekonomik bakımdan gelişmemiş ülkelerde devlet bürokrasisinin sırtına ağır yükler binmektedir. Devlet bürokrasisine düşen bu detaylı şartları sağlama zaruretiyle bürokrasiye sonsuz bir sorumluluk yüklemektedir.
- Devlet bürokrasisinin kamuoyuna karşı hesap verme yükümlülüğü vardır: Devlet yapısının gereği sürekli denetlenebilme özelliğine sahip olması gerekir. Bu da bürokratların esneklik yeteneğini sınırlandırmaktadır.
- Devlet bürokrasisinin siyasi karakteri: Bu bizi meşru otorite tipine götürmektedir. Bunlar geleneksel, karizmatik ve yasal otoritedir. Yasal otorite tipi bürokratik yapıdan kaynaklanmaktadır. Yasal otorite tipinin esası belirli formel kaidelere dayanması ve hakimiyeti icra edenleri bağlamasından ibarettir. Özellikle az gelişmekte olan ülkelerde devlet eliyle bir şok şeyin yapılması lazım geldiği için bütün idari sorunların ortak noktası siyasi otorite üzerine değil, bütün sorunları müsbet ve sonuca ulaştırmaya muktedir, teknik bilgilere sahip kamu personelinin üzerinde toplanmaktadır. Esas önemli olan siyasi otoritenin silinmesinden ziyade siyasi otorite ile bürokrasinin bağdaşmasıdır.

Kamu yönetimi kendine has bu özellikleri nedeniyle özel yönetimden ve diğer anlamdaki bürokrasilerden farklılık gösterir. Devlet idaresi anlamındaki bürokrasi, siyasi sistem, bu sistemin yönetsel yapısı ve eylemlerini anlatır.

#### 1.1.1.4. Olumsuz Anlamda Bürokrasi

Bazı yazarlar bürokrasiyi, örgütlerin olumsuz davranışlarını ve işlemlerini dikkate alarak tanımlamaya çalışmıştır. Devlet tarafından oluşturulan büyük yapıları örgütleri gözlemleyenler, bürokrasi kavramına olumsuz ve pejoratif (kötüleyici ve aşağılayıcı) bir anlam yüklemektedirler. Bu anlamda bürokrasi, “verimsizlik”, işlerin ağır yürümesi, hantallık”, “yetkiyi kötüye kullanma”, “kötü yönetim” ve “kuralcılık” gibi olumsuz davranış ve eylemleri anlatır (Eryılmaz, 2002: 9).

Webster sözlüğü, bürokrasi kavramına ilişkin olarak, insan ihtiyaçlarına aldırılmazlık, ilgisizlik, kararları üstlere havale etme eğilimi ya da işi kırtasiyecilikle engelleme anlamına işaret etmektedir. Bürokratizm, genellikle rutine bağlı kalma, az ya da çok esnek olmayan kurallar, kırtasiyecilik, işleri erteleme ve sorumluluk almaktan kaçma olarak tanımlanır (Eryılmaz, 2002: 11).

Yapılan bu olumsuz tanımlar içinde en yaygın olarak kullanılan ise kırtasiyeciliktir. Günümüzde bürokrasi çok büyük halk kitleleri tarafından kırtasiyecilik olarak tanımlanır. “Bürokrasinin menfi anlamını ifade etmek için “kırtasiyecilik” terimi kullanılmaktadır. Dilimizde, kırtasiyecilik kelimesini gereksiz şekilde formaliteleri, devlet dairelerinde işlerimizin geciktiğini, basit bir evrakın birçok kişiler tarafından gereksiz yere imzalandığını ve bir yazının aynı daireye gidip geldiğini belirlemek için kullanmaktayız” (Tortop vd, 1993: 213).

Kırtasiyecilik işleri formalitelere boğmak ve yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak ilgisiz kalmak ve işleri uzatarak dolambaçlı yollara sokmaktır. Bir kuruluşun yönetiminde, idari usul ve kuralların normalin üstünde tutulması ve bunlara aşırı ölçüde uyulması zorunluluğunun konulması halidir (Tortop vd, 1993: 214).

Bu anlamıyla bürokrasi, bir örgütün, gerçekleştirmekle görevli olduğu amacı unutmaması, gittikçe artan ölçüde bencil bir otorite ve mükemmelliğe erişmeye çalışması, mensuplarında buldukları sınıfa özgü şuur ve alışkanlıkların yerleşmesidir (Gökçe vd, 2002: 47).

Bürokrasinin olumsuz anlamını ifade eden ve halk arasında kırtasiyecilik olarak adlandırılan patolojik durumlara, “bürokratizm” ya da “büropatoloji” adı verilmektedir (Baransel, 1979: 165).

Bu dört bürokrasi tanımının yanında Eryılmaz'ın büyük yapılı örgütler ve modern toplum adı altında beşinci bir sınıflaması bulunmaktadır. Bu sınıflamaya da ayrı bir başlık altında değinmek gerekirse;

#### **1.1.1.5. Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum**

19. yüzyıl sonunda birçok sosyal bilimci, bürokratikleşmenin, yalnızca devlet dairelerinde değil, siyasi partilerde, sanayide, yargıda ve kilisede hakim bir özellik olacağı sonucuna varmışlardı. “Sanayileşme ile birlikte, yeni bir takım toplu üretim yöntemleri ve örgütlenme biçimleri ortaya çıkmıştır. Kitlesele üretim avantajları, büyük fabrika düzenini; ekonomik ve yönetsel yararlar, büyük şirketleri ve büroları doğurmuştur. Standartlaşma, uzmanlaşma, yapısal büyüklük, merkezileşme, birbirine bağımlılık ve kentleşme, sanayileşmenin ortaya çıkardığı önemli gelişmelerdir. Bu gelişmeler, birbirine güç katarak gerek özel sektörde gerekse kamuda güçlü bürokrasilerin doğmasına ve gelişmesine neden olmuştur” (Toffler, 1996: 93-94, içinde Eryılmaz, 2002: 18).

Yaşanan bu gelişmelerle birlikte insanlar artık günlerinin büyük kısmını örgütlerde geçirir hale geldiler. Bu örgütlerin sayısının ve hacminin artması sosyal ilişkilerde de değişimlere neden oldu. Toplumda genel anlamda bürokratikleşme eğilimlerini de beraberinde getirdi. İçinde yaşadığımız, etkilendiğimiz, etkilediğimiz toplum artık örgütsel, bürokratik toplum adını aldı.

Toplumun bürokratikleşmesi demek, o toplumdaki örgütlerin sayı ve yapı itibariyle büyümeleri anlamındadır. Başka bir anlatımla bürokratikleşme, toplumun, bürokratların değer ve davranışlarının egemenliği altına girmesi biçiminde de tanımlanmaktadır. Albrow'a göre örgütlerin büyümesi, toplumun bürokratikleşmesi sonucunu doğurur, bu da toplumun bürokrasi haline gelmesi ile aynı anlama gelir. Bu anlamda, modern topluma da bürokrasi denilebilir (Eryılmaz, 2002: 19).

#### **1.1.2. Devlet ve Bürokrasi İlişkisi**

İnsan toplumu, eski Yunan'dan beri devlet tipinde siyasal ve sosyal bir örgütlenmeye sahip görünmektedir. Kurumsal bir yapı olarak devlet, ortaya çıktığı



andan beri bir takım fonksiyonlar görmektedir. Örneğin, Roma Devleti askerlik, maliye, adalet ve asayiş gibi bugünkü devletin fonksiyonlarından bir kısmını görüyordu. Ortaçağın feodal nitelikli devleti esas olarak adalet ve askerlik fonksiyonları üzerinde kurulmuştu. Bugünkü devlet fonksiyonları arasında klasik sayılan maliye, içişleri, dışişleri, milli savunma, bayındırlık, güvenlik ve asayiş, milli eğitim, yersel yönetimin denetimi gibi bölümler I. Napolyon devrinde merkezi idarenin ana görev alanlarını meydana getiriyordu (Chapman, 1970: 20). Devletin yerine getirdiği fonksiyonlarda bürokratik yapının ne kadar ve nasıl işlediği devletin yapılanmasıyla ilgilidir.

### **1.1.3. Bürokrasi Kuramları İçerisinde Büyüme Olgusu**

Bürokrasi olgusu, birçok düşünürün ilgisini çekmiştir. 19. yüzyıldan itibaren önemli düşünürler, bürokrasi ile ilgili değerlendirme yapma ihtiyacını hissetmişlerdir. Çünkü bürokrasi, sosyal bilimlerle uğraşan düşünürler açısından siyasal ve sosyal hayatta önemli ve güçlü bir kurum olarak iktidar ilişkilerinde temel rol oynamaktadır (Eryılmaz, 2002: 21). Bürokrasi düşünürlerde olduğu gibi yönetim sistemlerinde de anlamlar bulmuş ve tartışılmıştır. Demokrasilerde, totaliter rejimlerde, liberal yaklaşımlarda, kapitalizmde, oligarşilerde bürokrasiye değinilmiştir.

#### **1.1.3.1. Demokratik ve Totaliter Rejimlerde Bürokrasi**

Birçok yazar tarafından bürokrasinin demokrasi esasları ve usulleri ile bağdaşamayacağı söylenir. Mises ise bu anlayışın yanlış olduğuna değinir. “İnsan denilen varlık ahlaki bir değere sahiptir, insanın hak sahibi olması ve diğer canlılardan üstün olmasının gerekçesi ahlaki olduğu gibi, insanların kendi hayatlarını kontrolünün kendi elinde olması (otonomi), kişinin kendisiyle ilgili kararları kendisinin vermesi de, doğal ahlaki bir değer olarak kabul edilir” (Beetham, 2005: 2-3). Otonomiye sahip olan kişi de kendi kurallarını kendisi koyar. Demokrasilerde önemli olan halkın karar verme hakkına sahip olmasıdır. “Demokrasinin özünü içeren bir tanım sunmaya çalışan Sartori, demokraside iktidarın hiç kimsenin öz malı olmadığını, daha açıkçası, demokrasinin, hiç kimsenin, kendini egemen ilan edemeyeceği, hiç kimsenin iktidarı geri alınmaz bir biçimde kendi elinde tutamayacağı ilkesine dayanan bir sistem olduğunu ifade eder (Demirci, 2008: 157). Dolayısıyla demokrasi kanun üstünlüğüne

dayanır. Hiçbir makam sahibi kanunda izin verilmediği sürece bir başka kişinin ferdi işlerine müdahale edemez. Bu sayede egemenliği elinde bulunduranların keyfi uygulamalarının önüne geçilmiş olunur.

Demokrat bir cemiyette, idare mekanizması yalnız kanunlar ile bağlı değildir. Demokrasi mürakabesi, bütçe vasıtası ile kontrol demektir. Milletvekilleri, devlet hazinesinin anahtarlarına sahiptirler. Parlamentonun müsaadesi olmaksızın tek bir kuruluş dahi sarf edilemez. Devlet parasının parlamento tarafından tayin edilen maksatlar dışında harcanması kanunsuzdur (Mises, 2000: 40).

Demokrasi rejimlerinde, bürokrasi, kanunlara ve bütçeye harfiyen riayet sureti ile idare demektir. İdare teşkilatının ve hakimlerin; devlet parasının nasıl harcanması ve halkın menfaati için ne yapmak lazım geldiği hakkında en ufak bir tereddüde düşmelerine mahal yoktur. Bu noktayı tayin vazifesi hükümler kuvvete, yani halka ve onun mümessillerine aittir. Mahkemeler, idare teşkilatı, ordu ve donanma; kanunun ve bütçenin icaplarını yerine getirirler (Mises, 2000: 40).

Özel girişim yerine devlet teşebbüsünün ikame edilmesini Mises, totaliterizm olarak nitelendirmiştir. Ona göre, bürokratik otorite, bireylerin kendi işlerini serbestçe yönetebilme özgürlüklerini sınırlayan ve devlete çok sayıda görev yükleyen bir yönetim sisteminin sonucudur. “Totaliterlik, yalnız bürokrasi demek değildir. Totaliterlik, bireyin yaşamak, çalışmak ve dinlenmek hakkını resmi makamlar emrine terk etmesi demektir” (Mises, 1947: 20-21 içinde Eryılmaz, 2002: 33). Mises, genel anlamda totaliterlik olarak tanımladığı bürokrasiyi demokrasi içinde belirli hizmet ve alanlarda zorunlu görmektedir. “Onun karşı çıktığı şey, devletin faaliyet alanının genişlemesi, devletin kutsallaştırılması, ekonomik hayatta özel işletmelerin alanına girmesi ve müdahale etmesidir. Mises’e göre devlet idaresi, bürokrasiyi zorunlu kılan alanlardan biridir” (Eryılmaz, 2002: 33-34).

### **1.1.3.2. Hegel’de Bürokrasi Kuramı**

Hegel, ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmış, ancak, çözümlerinde Prusya deneyiminden yakından etkilenmiştir. Hegel’e göre devletin temel işlevi, toplumun üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır. Toplumda iki sınıf bulunmaktadır. Bunlar: “mutlak” ya da “evrensel sınıf” ve “ticari sınıf”. Hegel’in

bahsettiği bu “mutlak” ya da “evrensel sınıf”, bürokratlardan oluşmaktadır (Heper, t.y.: 292). Hegel’in bürokrasi kuramı anlamını kurumların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Bürokrasi, toplumun özel menfaatlerini (bu özel menfaatler; meslekler, ticari ortaklıklar ve belediyeler tarafından temsil edilmektedir) devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracıdır.

Hegel, kamu yönetimini, devletle sivil toplum arasında bir köprü olarak görmüştür. Sivil toplum, çeşitli meslekleri, değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamakta; özel çıkar, farklılık ve çatışma alanı olmaktadır. Bu çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen bir tarafsız güce ihtiyaç bulunmaktadır. Hegel’e göre tarih böyle bir ihtiyacın karşısına tarafsız bir güç olarak “devlet”i çıkarmıştır. Sivil toplum, tarihsel bakımdan olduğu kadar, kavramsal bakımdan da eksiği olan bir toplum aşamasıdır. İnsan ancak “devlet” biçimi içinde yaşadığı zaman en yüksek amacına ulaşır (Mardin, 1990: 13).

### **1.1.3.3. Marx’ın Bürokrasi Kuramı**

Hegel’in bürokrasi kuramı, anlamını, şirketlerin özel çıkarları ile devletin gözettiği ortak yarar arasındaki çatışmadan almaktadır. Marx’a göre bu çatışma anlamsızdır. Devlet genel yararı değil, hakim sınıfın özel çıkarlarını temsil etmektedir (Eryılmaz, 2002: 23). Bu bakış açısından bürokrasi, çok özel ve belirli bir sosyal grubu teşkil etmektedir. Devlet gibi bürokrasi de egemen sınıfın egemenliğini sosyal sınıflar üzerinde uygulama aracıdır. Bu nedenle bürokrasinin geleceği ve çıkarları bir ölçüde egemen sınıfın ve devletin çıkarları ve geleceğine bağlıdır. “Bürokrasinin kapitalist bir toplumda gerçek görevi, sınıf ayrımını ve egemenliğini güçlendiren ve devam ettiren bir düzeni bütün topluma empoze etmekten ibarettir. Bürokrasinin diğer bir görevi de, kendini genel çıkarların savunucusu ve onun hizmetkârı gibi göstererek, sömürülen sömürülen arasında bir sınıfın egemenliğine dayalı düzenin gerçek yönünü gizlemektir” (Eryılmaz, 2002: 23).

Devlet, sınıflar arasındaki çatışmayı hafifletip, bu baskıyı yasallaştırıp pekiştiren bir düzenin oluşturulmasıdır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasi çok belirgin ve özel bir toplumsal gruptur. Bürokrasinin varlığı toplumun sınıflara bölünmesiyle ilişkili olduğu halde kendisi bir toplumsal sınıf değildir. Marx'a göre bürokrasi, devlet

gibi egemen bir sınıfın toplumun diğer sınıfları üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir araçtır (Gökçe vd., 2004: 43). Devlet ne kadar toplumdan doğmuşsa da onun üstünde yer almaktadır ve gitgide ona yabancılaşmaktadır. Devlet egemen sınıfın egemenliğini pekiştiren bir örgüt olarak, bir sınıfın başka sınıflar üzerinde ki baskı aracı olarak kullanılmaktadır. Kapitalist ülkede devlet burjuvazinin emrindedir (Tortop, 1990: 23). Bürokraside devletin bu egemenliğini sürdürmek için kullandığı bir araçtır ve toplumsal yapıda organik bir yeri yoktur. Bürokrasinin varlığı ve gelişmesi efendilerinin varlığına ve gelişmesine bağlıdır. Kapitalist sınıfın bir aracı olan devlet, sınıfsız bir toplumun kurulmasıyla ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla onun kullandığı araç olan bürokrasiye de gerek duyulmayacaktır (Ergun, 2004: 45).

Marx, bürokrasinin kapitalist sistemlerde sınıf ayrımını pekiştirdiğini bunun sonucunda ise, egemen sınıfların toplum ve devlet üzerindeki egemenliklerinin daha da arttığını ileri sürmüştür. Bürokratik yönetim ve kapitalist egemenlik arasındaki bağlantının klasik bir açıklaması olarak Fransız bürokrasisini örnek veren Marx, geniş bürokratik ve askeri bir örgüt, yarım milyonu bulan memurlar sürüsü ve bir o kadar da askerden oluşan ve toprak sahipleri ile feodal ayrıcalıklı yüksek maaşlı memurları koruyan bir yürütme gücünün üretim sistemleri ile direkt ilgisinin olmadığını ve var olan kapitalist devlet düzeninin korunabilmesi için kullanıldığını ileri sürmüştür (Ergun vd., 1992: 55).

Marksçı kurama göre, sistemli ve hiyerarşik bir işbölümü planı çerçevesinde ve mutlakçı krallıkların çöküş çağında oluşmaya başlayan bürokrasi, burjuva devlet gücünün vazgeçilmez ve her yerde hazır organı olarak, feodal hakları, yerel ayrıcalıklar ve lonca tekerciliği gibi kapitalist gelişmeyi engelleyen orta çağ kalıntılarına karşı verilen savaşın en etkili silahı olmuştur. Bu yönüyle gelişen orta sınıf toplumun feodaliteden kurtuluşunun bir aracı olarak görev yapan bürokrasi, yine Marksçı kurama göre, toplumun feodal kalıntılardan arındırılması ve burjuvaziyle proletarya arasındaki çelişkilerin keskinleşmesiyle birlikte, sermayenin emeği köleleştirmesinin bir aracı durumuna dönüşmüştür. Bu durumda, bürokrasi, devletin toplumdan soyutlanarak onunla görünür bütün bağlarını koparması sürecinin son aşaması, burjuva toplumlara özgü bir yönetim ilişkisidir (Fişek, 1979: 68).

Marx'a göre kapitalist sınıfın bir aracı alan bürokrasi ve devlet, proletarya devriminin gerçekleşmesiyle kapitalist üretim ilişkilerini sona erdirmesi sonucunda ortadan kalkacak ve kamu görevleri bürokratlar yerine tüm halk tarafından yerine getirilecektir. Sosyal katmanlaşmanın ve sömürünün olmadığı komünist bir toplumda bürokrasiye de ihtiyaç duyulmayacaktır. Bürokrasinin ortadan kaldırılmasını toplumun tümü tarafından ağır ağır toplum içinde eritilmesi olarak anlamak gerekir. Böylece komünist bir toplumda bürokrasi gibi toplumun diğer kesimlerinden ayrılmış, ezici bir yapı olmayacaktır (Gökçe vd., 2004: 43).

İşçi sınıfının devrimi ve sınıfsız toplumun gelişmesiyle devlet ve bürokrasi zayıflayıp yok olacaktır. Sosyal sömürü ve bölünmenin olmadığı komünist toplumda bürokrasi gereksiz hale gelecektir.

#### **1.1.3.4. Weber'in Bürokrasi Kuramı**

Bürokrasi kavramını sistematik ve kapsamlı bir biçimde ilk inceleyen bilim adamı Alman ekonomist ve sosyolog Max Weber'dir (Aydın, 1998:163). "Sosyoloji Yazıları" isimli eserinde Bürokrasi başlıklı bölümde kavram ile ilgili önemli saptamaları olmuştur. 20. yüzyılın başlarında Weber tarafından ortaya konan ve klasik yönetim kuramının bir ayağını oluşturan "Bürokrasi Modeli" diğer bürokrasi kavramlarından farklıdır (Coşkun, Asunakutlu, 1999: 171). Weber'e göre bürokrasi uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren çok sayıdaki birey arasındaki işbirliğinin sürekli örgütlenmesidir.

Günümüzde Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. Modern Kamu Yönetimi, siyaset sosyolojisi, işletme bilimi çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in bürokrasi modelini seçmektedir. Bu bürokrasi modeli, örgütlerle ilgili çalışma yapan birçok bilim adamı için başlangıç noktası ve esin kaynağıdır (Eryılmaz, 2002: 44).

Weber, bürokrasi olgusunu toplum içi güç ilişkilerinden ve toplumun genel siyasal yapısından çıkararak açıkladığı için Marksçı yaklaşımla yöntemde benzeşen, gerek sorunu yerleştirdiği genel düşünsel çerçeve, gerekse sorunlara getirdiği çözümler açısından Marks'tan ayrılır. Weber'in analizi çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişmelere uğrarsa uğrarsın, bürokrasinin toplum ve

devlet hayatında gitmemecesine kök saldığı varsayımına dayanmaktadır (Fişek, 1979: 72).

Weber, bürokrasi modelini “ideal tip” olarak adlandırır. “İdeal tip bürokrasi ise, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil, daha çok zihni bir tanımlama ve nitelendirme; kavramsal bir çerçeve ve kalıptır. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratikdir” (Abadan, 1959: 54). İdeal tip ne tarihsel ne de kesin gerçeğin kendisidir. Çünkü “ideal tip” bir ütopyadır ve ütopya olduğu içindir ki, ideal tip bürokrasi, uygulama alanında hiçbir zaman tam olarak gerçekleşmemiştir (Gülmez, 1975: 53). Gerçekte karşılığı olmamakla beraber, tasarımılanan, bu idealleşen çerçeveye en yakın tip hangisi ise, onun önemsenmesi gerektiği yönünde çıkarımlar yapmıştır. Örneğin Weber, “Olgular dünyasına, ancak belirli oranlarda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilme olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir zaman bize gerçekliğin tümü hakkında bir bilgi, bir evrensel bilgi sağlayamaz” demektedir. Bu saptaması da “ideal tip”le olgular dünyasına yaklaştırmaya çalışmakta ancak, gerçekliğin anlaşılmasına yeterli olamayacağına işaret etmektedir (Doğan, 1990: 106).

Weber’e göre ideal tip bürokraside örgütlü bürolar sıradüzenli bir yapı oluştururlar. Sıradüzeni, ast-üst ilişkilerine dayanan basamaklı bir düzenin varlığını anlatır. Sıradüzeni içinde yukarıdaki sırada bulunanlar aşağıdakiler üzerinde denetleme yetkisine sahiptir. Bu yapı aşağıya doğru genişleyerek bir piramide benzer. Piramidin en altındaki geniş tabanda bulunanlar yetkilerinin sınırı en dar olan, buyurma ve denetleme yetkisine sahip olmayan, yalnız verilen buyrukları yerine getiren kişiler olmaktadır (Ergun, 2004: 39). Hiyerarşinin her kademesinde yetki ve görevler önceden belirlenmiş kanun ve idari kurullarla biçimsel olarak belirlenmiştir. İşler bölümlere ayrılarak, uzmanlaşmış kişiler tarafından, belirli kural ve standartlara uygun olarak; kişisel olmayan, biçimsel bir şekilde yürütülür. İşlemler ve iletişim yazılı olarak yapılmakta, iş görenler emirlere yasal yetkiye dayandığı için uymaktadırlar (Coşkun ve Asunakutlu, 1999: 171).

Weber’in düşündüğu bürokrasi, kesin bir şekilde akıla bağlı, hiçbir kişisel bağlılık ve duygusallığa yer vermeyen sosyal kurumların en mükemmel şeklidir (Özkalp, t.y: 76). Bütün örgütsel işlevler kurullara bağlanmış, böylece keyfiliğin ve kişiselliğin önüne geçilmiştir.

“Weber’in kullandığı şekliyle bürokrasi teriminin kötü bir anlamı yoktur” (Massie, 1983: 72). Klasik yaklaşımda bürokrasi hantallık, verimsizlik, kırtasiyecilik gibi anlamlara sahipken, Weber’ de bürokrasi, örgütlenme, yönetim yapısı anlamında kullanılmıştır.

Weber’e göre, geniş gruplar halinde bir arada çalışan insanlar, belli büyüklüğü aştıktan sonra “ussal (rasyonel) ilkelere” uygun olarak örgütlenip, yönetilmektedirler. Bu ilkeler ortak bir otoriteye tabi tüm büyük ve geniş gruplar için aynıdır (Baransel, 1979: 166). Kurallar sistemi verimli ve gayri şahsi çalışmayı amaçlar. Bazı kurallar zamanla değiştirilebilir fakat sistem genel olarak değişmez yapıdadır. Kurallar üzerinde bilgi sahibi olma bürokraside görev almanın bir gereğidir (Mullins, 1983: 35). Weber, bürokrasi kuralları olmadığı müddetçe çağdaş devletten söz edilemeyeceğinden bahsetmektedir. Bürokratik bir yapı etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısıdır. Weber ortaya koyduğu ilkelerin izlenmesi ile ideal örgütün kurulabileceğini, etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir organizasyon yapısının oluşacağını savunmuştur (Kabaklı, 1976: 44).

Weber, biçimsel örgütlerle, toplumun ekonomik ve politik yapısını incelerken, “bürokrasi” adını verdiği bir bütünün özelliklerini belirlemeye, örgütlerin büyümesini ve büyümenin nedenlerini tasvir etmeye, bürokrasiyle birlikte oluşan diğer toplumsal değişimleri ayırmaya, bürokratik örgütün rol ve etkilerini ortaya çıkarmaya çalışmıştır (March, Simon, 1975: 41). Weber’in ideal bürokrasi kavramı, yapısal ve işlemsel özelliklerden meydana gelmektedir. Bu özellikler şunlardır (Eryılmaz, 2002: 45):

#### **1.1.3.4.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı**

Bürokraside genellikle kurallar, mevzuat dediğimiz kanun, tüzük ve yönetmelikler geçerlidir. Bürokratik yönetim biçiminde, Bürokratik olarak yönetilen yapının amaçlarının gerçekleşmesi için, gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak dağıtılmıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için emir verme yetkisi dengeli bir biçimde paylaşılır. Bu görevlerin sürekli ve düzenli yürütülmesini sağlamak amacıyla yetkiler “sistemik hükümler” altına alınmış, yalnızca genel kuralları taşıyan kişiler istihdam edilmiştir (Weber, 1986: 193). Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, örgütte her şeyin kurallara göre yürütülmesi şeklinde ifade edilebilir.

#### **1.1.3.4.2. Otorite Hiyerarşisi**

Weber'e göre, ideal bürokraside görevlerin ve bu görevlerin yerine getirdiği işlerin etkili bir tarzda yerine getirilmesi, örgüt içinde görev ve statüler arasında hiyerarşik bir düzenlemeyi gerektirir (Şimşek, 1997: 28). Bu düzen sayesinde her alt birim, üst birimin denetim ve gözetimi altına girer, birçok rasyonel bürokratik örgüt biçimi, en üstte bir kişi ile temsil edilir. Bu idari hiyerarşide herkes, kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı, üstlerine karşı sorumlu (Eryılmaz, 2002: 46).

Görev ve yetkiler kişisel değil, biçimseldir. Başka bir deyişle, görev ve yetkiler, kişilerin şahsına bağlı olmaktan çok makamlara bağlıdır. Hiyerarşi meydana getirilmesinin esas amacı, denetim olup, hiçbir görev denetim dışında bırakılmamıştır (Baransel, 1979: 35). Görev hiyerarşisi ve kademedeki yetki düzeylerine ilişkin ilkelere göre alt kademedeki görevliler üst kademedeki görevlilerce hiyerarşik olarak denetlenirler.

#### **1.1.3.4.3. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması**

Çağdaş bürokrasinin yönetimi çeşitli şekillerde saklanan yazılı belgelere (dosyalara) dayanır. Bu yazılı belgeler, daire veya büro denilen yerlerde saklanır ve memurlar buralarda bulunurlar. Dosyalama sistemi ile organizasyonun devamlılığını sağlama ve faaliyetlerinde yeksanlığı gerçekleştirme amacı vardır (Dereli, 1976: 12).

#### **1.1.3.4.4. Uzmanlaşma**

Daire ya da büro yönetimi, daha doğrusu uzmanlık isteyen tüm çağdaş iş yönetimi, genellikle, çok esaslı bir uzmanlık eğitimi gerektirir. Bu devlet memurları için olduğu kadar, özel işletmelerin modern yöneticileri ve görevlileri için de aynı derecede geçerlilik kazanmaktadır (Weber, 1986: 194). Bürokrasi verimlilikte uzmanlaşma sonucu ortaya çıkabilecek artışları mümkün kılar. Modern toplumda, bir kimse ancak birkaç dalda uzman olabilir. Bürokrasi kişinin sadece uzman olduğu alanlarda uzmanlaşmasına izin verir (Hicks, Gullet, 1981: 106). Teknik kurallar



uzmanlık gerektirir dolayısıyla bürokratik bir örgütlenmelerde çalışanların konusunda uzman olması gerekir.

#### **1.1.3.4.5. Gayrişahsilik**

Yöneticinin (bürokrat) tamamen rasyonel kararlar alabilmesi için maiyetindekilerle duygusallığa dayalı ilişkilerden özellikle kaçınması gerekir. Zira, gerek kırgınlık gerekse samimiyet yöneticiyi resmi ilişkilerden uzaklaştırarak daha çok subjektif davranmaya zorlar ve bu suretle alacağı kararların isabetlilik derecesini düşürür (Şimşek, 1977: 29). Yetki, kişisel değildir; örgütsel kurallara ve bir kimsenin bulunduğu dairenin hiyerarşideki yerine uygun olarak belirlenir. Böylece, yetkinin kabul edilmesi ile kişinin kabul görmesi zorunlu olarak aynı değildir. Askeri hizmetler, yetkinin kişilerden ziyade rütbe ve pozisyonlarla ilgili olması yönünde mükemmel örnekler olmaktadır (Hicks, 1990: 84). Astarlar, üstlerin emirlerine, işgal ettikleri makamın temsil ettiği gayri şahsi ve yasal yetkiye dayandığı için uyarlar (Baransel, 1979: 168). Bürokrasilerde memurların vatandaşlara karşı davranışları, kişisel düşüncelere değil, rasyonel bir yönetim anlayışına dayanır.

#### **1.1.3.4.6. Kariyer Yapısı**

Sahipliğin yöneticilikten ayrılması olarak da adlandırabileceğimiz durum, örgütün başına profesyonel (meslekten gelme) yönetici sınıfından birinin maaşlı olarak getirilip istihdam edilmesini ifade etmektedir. “1900’lü yıllara gelinceye ve hatta bazı ülkelerde II. dünya savaşının sonuna kadar fertler sahip oldukları sermayeyi işletirken kurdukları örgütleri bizzat kendileri yönetirlerdi. Söz konusu durumdaki örgütün büyüklüğü, genellikle bir kişinin kontrol edebileceği ölçüyü aşmazdı” (Şimşek, 1977: 29-30). Teknolojik gelişmeler ve çok ortaklı şirketlerin gelişip yayılması sahiplik ve yöneticilik kavramları ön plana çıkardı. Bu gelişmelerle günümüzde yönetim bilim dalı, yöneticilik de meslek halini gelmiştir.

Bürokraside memuriyet bir “meslek”tir. Dairelerde tam zamanlı çalışmakla görevli memurlar bulunur. İş, herkese açıktır ve başarı da formel ve kişisel olmayan yöntemlere göre ölçülür (Hicks, 1990: 84). İşe alınmalar, belirli niteliklere bağlı olarak

özel sınavla sağlanır. Memurun seçimi, ailesinin toplum içindeki yeri ya da siyasi mensubiyet gibi özelliklere göre değil, bütünüyle işin gerektirdiği teknik niteliklere göre yapılır. Memur, kamu hiyerarşisi içinde kendine bir kariyer edinmeye çalışır, alt basamaklardan üst görevlere doğru, uzmanlıklarına ve kıdemlerine bağlı olarak ilerler (Eryılmaz, 2002: 47).

#### **1.1.3.4.7. Kurallar Sistemi**

Örgütte rasyonel yaklaşım, her şeyden önce yapılan işlerin ve gösterilen çabaların uyum içinde bulunmalarını gerektirir. Böyle bir gerek ise, örgütte ancak resmi kurallar dizisinin varlık ve işleyişiyle sağlanabilir. Weber'e göre, işletmede, yönetim ve çalışanlar tarafından iyice anlaşılan ve benimsenen bir düzenleyici kurallar dizisinin varlığı; örgütte sadece koordinasyon ve düzeni sağlamakla kalmamakta fakat işletme için son derece önemli unsurlar teşkil eden süreklilik ve istikrarın kurulmasında da büyük rol oynamaktadır (Şimşek, 1977: 29).

Görevler, önceden saptanmış ve yazılı olarak önceden örgüte dağıtılmış olan yönetmelik veya tüzüklere göre yerine getirilir (Eren, 1991: 21). Yazılı kurallar çerçevesinde faaliyetlerini yürüten işyerinin yönetimi belirli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğretilebilir bu genel kurallara bağlıdır ve bu kurallar hukuk, kamu yönetimi ve iş idaresini kapsamaktadır (Weber, 1986: 194).

Bir örgütü, az ya da çok bürokratik yapan husus, kuralların varlığı ve uygulanması değil, aynı zamanda kuralların niteliğidir. Nitekim feodal dönemde de örgütsel işlemler, belirli kurallara göre yürütülmekte ve kontrol edilmekteydi. Aradaki fark, feodal dönemde kurallar, rasyonel düşünceye ve teknik bilgiye dayalı değil, geleneklere dayalıydı. Kuralların rasyonel düşünceye dayanması, ideal tip bürokrasiyi diğerlerinden ayıran en önemli husustur (Eryılmaz, 2002: 48).

#### **1.1.3.4.8. Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması**

Memurların ve diğer idari görevlilerin kendilerine verilen görevleri yürütmek için gerekli olan kaynaklar üzerinde bir mülkiyet hakkı yoktur. Ancak bu kaynakların kullanılmasından sorumludur (Ergun, Polatoğlu, 1992: 61).

Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, kural olarak, resmi daireyi, görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayırır. Kamu fonları ve malzemeleri ile resmi görevlinin özel mülkleri arasında da hiçbir bağ yoktur (Weber, 1986: 193). Memurun; kendisi ölür, işten ayrılır veya emekliye sevk edilirse, yerine bir başkası ikame edilir (Özkalp, 2005: 12). Örgüt içinde aynı göreve getirilen üye, bir önceki memurun sorumlu olduğu örgüt kaynaklarını kullanma hakkına sahip olur. Bu durum üyelerin değişmesine rağmen organizasyonun devamını sağlar.

Weber, örgütün yapısıyla olduğu kadar söz konusu yapının önemli bir unsurunu meydana getiren otorite ve kuvvetin kullanımı ile de yakından ilgilenmiştir. “Kuvveti, bir kimsenin isteklerini diğer insanların davranışı üzerinde dayatabilme imkanı olarak tanımlanırken, otoriteyi, kural koyucunun, diğerleri üzerinde isteklerini dayatan kişinin güç kullanma hakkına sahip olduğuna inandığı ve kuralların dayatıldığı kişinin de görevinin onun emirlerine uymak olduğunu düşündüğü bir güç ilişkisidir” (Mouzelis, 2003: 17). Weber, kuvveti, ikna etme gücü, otoriteyi ise meşru görülen kuvvet olarak tanımlamaktadır. Weber’e göre toplumsal egemenliğin kullanılmasında başlıca üç türlü meşru yetkiden söz edilebilir.

#### **a-Geleneksel Otorite**

Geleneksel otorite, eskiden beri var olagelen geleneklere uygun olarak oluşan bir otorite biçimidir. Geleneksel otorite, liyakate değil de, irsiyet ve statüye dayanmaktadır. Emretme gücünü kullananlar, genellikle tevarüs ettikleri statü sebebiyle kişisel otoriteye sahip olan efendilerdir. Efendilerin verdiği emirlerin meşruluğu, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Geleneksel lider, tevarüs ettiği statüye dayalı olarak emir veren bir efendidir. Onun emirleri, kişisel ve keyfi olabilir, fakat bunlar geleneklerin olanak verdiği çerçevededir. Tebaası ona, kişisel bir sadakat ya da geleneksel statüsüne saygı duyarak itaat eder (Eryılmaz, 2002: 50). Ataerki ailelerdeki bu tipik durum, geniş bir bölgeye yaygınlaşırsa, gereken yönetsel aygıt, ideal olarak iki şekil alabilir.

Geleneksel otoritenin babadan kalma türünde, aygıtın memurları kişisel hizmetçiler, akrabalar, eş, dost vs.dir. Bunlar genellikle efendilerine bir bedel karşılığında bağlıdır. Öte yandan feodal aygıtta, yöneticiye daha fazla özerklik vardır.

Feodal memurlar biçimsel olarak bağımlı değillerdir. Sahiplerine sadakat yeminiyle bağlı müttefiklerdir. Genellikle kendi özel mülkleri vardır. Yöneticilerine de herhangi bir bedel ve nafakayla bağlı değillerdir (Mouzelis, 2003: 18).

Geleneksel otorite astların, üstlerinin emirlerini sorgusuz kabullenmeleri halidir. Örnek olarak, ağalık, padişahlık, krallık gösterilebilir.

### **b-Karizmatik Otorite**

Karizma, “Allah vergisi” anlamında, bir kimsenin lider olmaz meziyetine sahip olması şeklindeki sıra dışı niteliktir. Karizmatik lider –bir peygamber, kahraman veya demagog olsun- tahakkümünü olağanüstü kapasite ve hareketleriyle sürdürür (Mouzelis, 2003: 18). Otoritenin meşruluğu liderin yeteneğe sahip olduğu inancına bağlıdır. Bu otorite geleneklere tamamen zıt doğrultuda gelişebilir.

Weber’e göre bu egemenlik biçiminin yönetsel ifadesi kural olarak gevşek ve yetersizdir. Başka bir deyişle, egemenliğe karşı itaat ve kabullenme duygusu oluşturması, hem önderin kişisel çaba ve çekiciliğine, hem de önderin yakın yardımcılarını yönetenle yönetilen arasında “köprü” kurabilme yeteneklerine bağlıdır. Özetle, karizmatik egemenlik, kişisel ve durulmamış bir nitelik arz etmektedir (Fişek, 1979: 73). Karizmatik otoritede ise, astlar üstlerinin emirlerini onun kişiliğinin etkisiyle onu benimsedikleri için kabul ederler.

### **c-Yasal Otorite**

Emir verme gücünün geçerliliği “akılcı kurallardan” oluşan ve herkes için bağlayıcı olan normlara dayanıyorsa bu takdirde “yasal otorite” söz konusudur. Yasal otorite, akılcı olarak konulmuş olan yasaların doğruluğuna ve bu yasalara göre seçilmiş olan önderlerin meşruluğuna dayanır. Emretme gücünü kullananlar rasyonel ve yasal kurallara uygun davrandıkları sürece meşrudurlar. Yasal otoriteye uygun olan yönetsel yapıyı Weber “bürokrasi” olarak nitelemiştir (Arslan, Nagehan, 2005: 248).

Yasal otorite, yasalara dayanan güç ve egemenliktir. Bu, yasaların geçerliliğine ve rasyonel kurallara dayanan işlevsel "yetki".ye inanmaya bağlıdır. Yasalarca konulmuş ödevlerin yerine getirilmesinde itaat esastır. Weber, bu otorite tipine bir de "rasyonellik" eklemiştir. Bu otorite tipinde halk, kanunlara, onların karizmatik ya da geleneksel liderler tarafından yapıldığından değil, yöneten ve yönetilenler tarafından

uygun ve doğru olarak kabul edilen bir prosedüre göre yapıldığına inandığı için uyarlar. Ayrıca yönetici, mevcut makamına yasal prosedürlere (atama, seçim vb.) uygun olarak geldiği ve buna bağlı kaldığı için amir olarak kabul edilir (Eryılmaz, 2002: 54).

Yasal otorite, astların bir emri, meşru saydıkları kurallarla uyduğu için kabul etmeleri halidir.

### **1.1.3.5. Parkinson Kanunu**

Özellikle kamu yönetiminde ve kısmen de özel işletmelerin yönetiminde neden işler ağır aksak yürür, gecikir, bürokratik formalitelere boğulur? Bu aksaklıklar devlet sektörünün özelliklerinden mi yoksa devlet memurlarının beceriksizliklerinden mi kaynaklanır? Araştırmalara göre yapı ve yetenek bakımından devlet ve özel sektör arasındaki fark yok denecek kadar azdır (Şimşek, 1991: 50-51). C. Nortchote Parkinson, tam da bu noktada yönetimin işleyiş kanunları üzerine çalışmalar yapmıştır.

Bürokratik örgüt yapılarında rastlanılan amaçlar ve ihtiyaçlarla daha az ilgilenip personel ve bütçelerdeki artışa önem verilen durumlar üzerine çalışmalarda bulunan Parkinson, bu uygulamalarla oluşan bürokratik sistemin “balon” etkisini en iyi tanımlayan düşünür olmuştur (Massie, Douglas, 1973: 393).

Parkinson Kanunu'na göre, "Yapılan iş ister artsın, ister azalsın, hatta ortada isterse hiç iş filan olmasın memur sayısı sürekli olarak artacaktır." Yani memur sayısı başka değişkenlere değil kendi hareket kanunlarına göre seyreden bağımsız bir değişkendir. Buna örnek olarak da 1935-1957 yılları arasında sürekli artma, sonra azalma ve sonunda iyice azalma eğilimi gösteren İngiltere sömürge alanıyla ilgili bakanlığın memur sayısındaki sürekli artış verilebilir (<http://www.isklup.hacettepe.edu.tr/isletmec/dilbert.htm>, 20.05.2012).

Yine Parkinson'un memur sayısı ve yapılan iş arasındaki oransızlığı anlatan başka bir çalışması da Amirallik İstatistiğidir.

**Tablo 1.2:** Amirallik İstatistiği

Sınıflandırma	1914	1928	Artış ya da Azalış
Görevdeki Büyük Gemiler	62	20	-67.74
Deniz Kuv. Subay ve Askerler	146.000	100.000	-31.50
Tersane İşçileri	57.000	62.439	+ 9.54
Tersane Görevlileri ve Memurları	3.249	4.558	+ 40.28
Amirallikteki Görevliler	2000	3569	+78.45

**Kaynak:** (Parkinson, 1996;17).

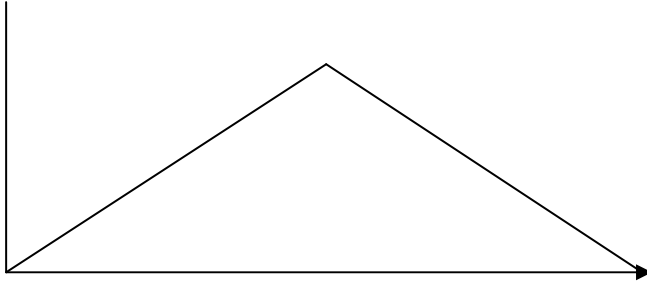
1914 yılında 2.000 olan görevli sayısı, 1928 yılında 3.569 sayısına ulaşmıştır ve bu büyüme işlerdeki herhangi bir muhtemel artışla ilgili değildir. Bu rakamlar, kamu hizmetlilerinin toplam sayısının zaman içinde sürekli artacağını öngören Parkinson kanuna ya da diğer adıyla “yükselen piramit” e temel oluşturur (Parkinson, 1996: 17-18).

Parkinson’a göre, bürokrasideki yetkili astlarının sayısını artırarak ve yaptığı görevi birden çok astına devrederek, ileride oluşabilecek rekabeti önleyemeye çalışır ve kendini örgütün vazgeçilmez unsuru olarak korumaya çalışır. Parkinson, bürokrasideki iş hacmiyle iş görenler arasında direk bir ilişkinin olmadığını herhangi bir işin kendisine ayrılan zamanı doldurduğunu, komite ve üye sayılarının görüşülen konu ile direk bir ilgisinin bulunmadığını, bürokratik örgütün büyümesi ile beraber karmaşıklık ve yozlaşmanın oluştuğunu ve kırtasiyecilik sorunu ile birlikte giderlerinde arttığını ileri sürmüştür (Pfiffner, Sherwood: 429).

Parkinson’a göre, örgütsel büyüme sonucu beliren ve karmaşıklığı nitelendiren ilk görüntüler; örgütte çalışanların artması, örgütün kapladığı alanın genişlemesi, hem örgüt birimleri hem de personel arasındaki fiziki mesafenin fazlalaşmasıdır. Parkinson, büyük yapıli örgütlerin artık değişmeye yol açamayacak bir boyuta ulaştığını belirtir. Bürokratik örgüt yapıları irileşip hantallaştığı takdirde, yok oluşları da yaklaşmaktadır (Fişek, 1975: 55).

Bu durumu zincirleme tepki şeması ve örgütsel gelişmenin doğrusallığı ilkesi kapsamında şu şekilde belirtebiliriz;

**Şekil 1.1:** Zincirleme Tepki Şeması



Doğuş Büyüme Karmaşıklaşma Yozlaşma Yok Olma

**Kaynak:** (Fişek, 1975: 55)

### 1.1.3.6. Seçkin Bürokrasi Kuramı

Seçkin kuram toplumun siyasi yapısını seçkinlerle, seçkin olmayan ayrıma tabi tutmuştur. Siyasi yönden pasif yığınlara iradesini benimsettiren seçkinleri toplumsal gelişmenin tek itici gücü olarak görmüştür. Seçkinler, devlet ve ekonomiyi yönetme yetkisinin politikacıların elinden alınması, teknokratlara ve iş adamlarına verilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir (Gökçe vd, 2004: 43). Bu kuramda teknokrasi ve bürokrasi birlikte kullanılmıştır.

Devlet yönetimine ilişkin bir karar alırken karara dayanak olacak teknik, istatistiksel, ekonomik, sosyal, mali ve hukuksal veriler toplanır. Karara dayanak olacak bu teknik verileri ise, kendi alanında uzmanlaşmış teknik kadrolar yapar. Bu da siyasi temsilcilerin tek başlarına karar almalarını engeller. Teknisyenler siyasi yöneticilere ancak kendilerinin denetlediği teknik verilerin gerektirdiği kararı aldırılmış olurlar. Yani siyasi yöneticiler teknisyenlere bağımlı duruma gelir. Sonuçta da siyasilerin teknokratlar üzerinde hiyerarşik emir verme yetkisi hafifletilmiş olur (Gökçe vd, 2004: 43).

#### 1.1.3.6.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak nitelendirenlerden birisi de A. Robert Michels’dir (Ergun, Polatoğlu, 1992: 63). Michels, bürokratik örgütlerin toplum

yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltmiş ve bu yönüyle, bir bakıma, çözümlenmelerini Weber'in bıraktığı yerden başlatmıştır (Fişek, 1979:78).

Michels büyük çaptaki örgütlerin, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken, diğer yandan örgüt içi demokrasiye doğaları gereği son verdiklerini ileri sürmüştür. Michels siyasal partileri incelemiş ve demokratik ilkelere göre örgütlendiği kabul edilen siyasal partilerde durumun böyle olmadığını ileri sürmüştür. Her parti örgütünün demokratik bir temele dayanan oligarşik kudreti temsil ettiğini ifade etmiştir. Yaptığı gözlemlerden genellemelere giderek bütün geniş ölçekli örgütlerin bürokratik bir yapı geliştirdiğini ve bu yapının örgüt içi demokrasiyi ortadan kaldırdığını belirtmiştir. Michels demokratik partilerdeki bu oligarşinin temel nedeninin önderliğin teknik vazgeçilmezliğinde bulunacağı sonucuna varmıştır (Gökçe vd., 2004: 43).

Robert Michels Almanya'daki sosyalist partiler üzerindeki incelemelerine dayanarak, 1911 yılında "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı teorisini geliştirmiştir (Eryılmaz, 2002: 39). Bu teoriye göre, parti organlarının üyesi ve liderleri partide tam gün çalışacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt liderleri de zamanla, yaptıkları işte uzmanlaşırlar ve profesyonel liderliğe sahip olurlar. Bu yöneticiler sosyal kökenlerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler. Mevcut durumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar (Gökçe vd, 2004: 46). Mevcut durumlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra kendi yerlerini alacakları tespit etmek için kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirirler. Bu durumda resmi seçimler, oylamanın dışında bir anlam ifade etmez. Böylece örgütlerin tümü, resmi yapıları demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren "tunçtan bir kanuna" tabi olurlar (Dereli, 1976: 140).

Liderlerin iktidardaki mevkilerini kuvvetlendiren bir başka faktör de, Michels'in "kütlelerin ehliyetizliği ve kayıtsızlığı" dediği olaydır. Üyeler, gerek organizasyon teknikleri konusunda bilgilerinin azlığından, gerek genel kayıtsızlıklarından ve ilgisizliklerinden ötürü demokratik organizasyonların, siyasi partilerin ve sendikaların genel kurullarına ve yönetimine iştirak etmemektedirler. Liderler kolaylıkla üyeleri kendi yanlarına çekebilirler böylece izlenen politika, gerçekte



üyelerin değil, liderlerin arzu ve menfaatlerini aksettirmektedir (Dereli, 1976: 17). Michels'in "Oligarşinin Tunç Kanunu" dediği bu durumu zorunlu ve kaçınılmaz kılan üç temel etken vardır.

Birincisi, örgüt içi otorite hiyerarşik bir biçimde örgütlenmekte ve tüm yönetim araçları bu hiyerarşinin en üst basamağında toplanmaktadır. Bu durumda, hiyerarşinin en üst basamağında yer alan ve yönetim araçlarını tekelinde toplayan kişinin otoritesi giderek "mutlakçı" bir niteliğe bürünecektir.

İkincisi ise, örgütlerin büyümesi, örgütte çalışanların sayıca artması ve tüm çalışanların karar verme mekanizmasına katılamamasıdır. Bu da örgüt içi demokrasinin uygulanmasını azaltmaktadır.

Üçüncü olarak, örgüt yapısının karmaşıklaşmasına bağlı biçimde, çözülmesi gereken örgütsel sorunlar da karmaşıklaşmaktadır. Bu durumda, örgütsel sorunların anlaşılıp çözülmesi her şeyden önce özel bilgi ve yetişkinlik istemekte, bu bilgi ve yetişkinlik düzeyinde olmayanlar da ister istemez ilgili karar verme sürecinin ve dolayısıyla örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadırlar (Öncü, 1982: 13).

Michels, hiçbir gücün ya da yöntemin oligarşinin tunç kanunuyla baş edemeyeceğini savunur (Eryılmaz, 2007: 239).

#### **1.1.3.6.2. Bruno Rizzi "Bürokratik Kolektivizm"**

Rizzi, Sovyet bürokrasisi üzerine detaylı sistematik bir inceleme yapmıştır. Lenin, Sovyetler Birliği'nde giderek artan bürokratikleşmeyi patolojik bir olay olarak değerlendirmiş ve uzun dönemde kalkacağını ileri sürmüştü. Buna karşılık Rizzi, bürokrasinin Sovyet sisteminde organik bir yeri olduğunu ileri sürmektedir (Ergun, Polatoğlu, 1992: 57). Ona göre, Sovyet bürokrasisi, kapitalistlerin yapmış olduğu gibi proletaryayı sömüren ve ona hükmeden yeni bir sınıf oluşturmuştur. Her Marxist gibi o da bu hakimiyetin üretim araçlarının elde edilmesine dayalı olduğunu savunur. Kapitalist sistemle bu sistemin arasındaki tek fark, tasarrufun bireysel değil kolektif oluşudur (Mouzelis, 2003: 32).

Bu sömürü türünde devlet egemen sınıfın aracı değil kendisidir (Ergun, 2004: 39). Dolayısıyla üretim araçları devlete, devlete sahip olan bürokrasiye aittir.

Bürokrasinin bir kısmı (direktörler, uzmanlar ve teknisyenler) üretim araçlarına sahip oldukları için proletaryayı sömürürler ve kolektif bir şekilde artı ürünü çalarlar. Rizzi bu sömürü şeklini "Bürokratik Kollektivizm" olarak nitelemiştir. Bu durum sınıfsız bir topluma geçilmeden önceki son aşamadır. Rizzi bürokratik kolektivizme karşı gerçekleşecek bir proletarya devrimi ile komünist topluma geçileceğini ileri sürmüştür (Gökçe vd., 2004: 43).

#### **1.1.3.6.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”**

Mosca, “elit” terimini kullanmamakla beraber elit kitle ayrımını ilk defa sistemleştiren siyasal bilimci sayılır. Mosca'nın kullandığı terim “yönetici sınıf” tır (Kapani, 2001: 112). Düzenli toplumlarda "hükümet" denilen bir otoritenin var olduğunu belirtmiş, toplumu “yönetici sınıf” ve “yönetilen sınıf” olmak üzere ikiye ayırmıştır. Mosca, yönetici sınıfı, güç tekeli elinde tutan, bütün siyasi fonksiyonları icra eden, bunun sonucunda iktidarın nimetlerinden faydalanan, yönetilen sınıfa göre sayıları daima az olan grup olarak nitelendirmiştir (Gökçe vd, 2004: 47).

Yönetilen sınıf ise, az ya da çok keyfi muameleye muhatap olan ve zor kullanılmak suretiyle birinciler tarafından yönetilen ve sayıca çok olan gruptur (Eryılmaz, 1993: 22). Mosca "Küçük bir azınlık nasıl olur da çoğunluğu her zaman kendi yönetimi altında tutabilir?" Sorusuna, azınlığın örgüdenmiş olmasında çoğunluğu da örgütlenmemiş, dağınık bir yığın teşkil etmesinde aramak gerekir cevabını vermiştir. Ayrıca yönetici azınlığa dâhil olan kişiler genellikle üstün yetenekli kimselerdir. Bunlar gerçekte ya da görünüşte sahip oldukları bazı yeteneklerinden dolayı toplumda saygınlık ve etkinlik sağlamış kişilerdir (Gökçe vd, 2004: 47).

Mosca, tüm yönetimleri "feodal" ve "bürokratik" olmak üzere iki gruba ayırmaktadır. Feodal yönetimde, yönetici sınıfın her üyesi, iktisadi, adli, idari ya da askeri bir fonksiyon icra edebilir. Her yönetici, yönetilen sınıfın üyelerinin her birine doğrudan ve kişisel bir otorite kullanabilir. Bürokratik devlette ise, bu fonksiyonlar, birbirinden kesin bir şekilde ayrılarak yönetici sınıfın belli bir bölümüne tahsis edilir. Mosca yönetici sınıfının bu bölümüne "bürokrasi" adını verir (Eryılmaz, 2002: 17). Bürokrasiyi, zenginliği ve askeri otoriteyi tekeline alan "bürokratik mutlakiyetçilik" olarak nitelendirmiştir. Böyle bir yönetim şeklinin de "despotizm" olduğunu

belirmiştir. Bürokrasinin gücü, temsili organlarca sınırlandırılabilir. Oy mekanizması sayesinde, farklı sosyal güçlerin liderleri, kendilerini bu organlara seçtirebilir (Eryılmaz, 1993: 23).

## **1.2. KAMU BÜROKRASİLERİNDE ÖRGÜTSEL BÜYÜME**

Kamu kurumları sunduğu ürün ve hizmetlerin kalitesini iyileştirmekten çok çoğunlukla mevcut örgütsel yapılarını, bütçe olanaklarını, personel sayılarını, sosyal tesislerini, hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarda bulunanlarla rekabet edebilmek için çalışırlar. Türkiye’de bürokrasinin genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşması, çalışanların prestij düşkünlüğü ve bireysel çıkarlarını koruyacak bir biçimde nüfuz ve otoritelerini artırmaya çalışmaları ile yakından ilgilidir (Erbay, 1997: 406). Bu bağlamda bürokrasinin gelişmesine, işlemlerin karmaşıklaşmasına neden olan örgütsel büyümeyi etkileyen faktörleri inceleyeceğiz.

### **1.2.1. Kamu Bürokrasilerinde Örgütsel Büyümeyi Etkileyen Faktörler**

Başta devlet daireleri olmak üzere, birçok örgüt zaman içinde küçükten daha büyük yönetim biçimlerine doğru bir değişim gösterdiğine göre, bürokratikleşmenin tarihi bir süreç içinde oluştuğu ya da geliştiği söylenebilir. Ancak, tarihi süreç içinde bazı örgütlerde bürokratikleşme güçlü olduğu halde, diğerlerinde benzer özelliklerinin görülmemesi, başka faktörlerin de bürokratikleşme sürecinde etkili olduğunu hatıra getirmektedir. Weber, yasal-rasyonel bürokrasinin ortaya çıkışında etkili olan faktörleri, "Protestan ahlakı", "para ekonomisinin gelişmesi", "ulus-devletin ortaya çıkışı", "devletlerin görevlerinin artması" ve "kapitalist sistem" olarak belirtmektedir (Eryılmaz, 2002: 71). Öte yandan işletme veya müessesenin faaliyetlerinin çapraşıklığı, ihtisaslaşma, kaide ve nizamlar, yetki ve sorumlulukların tevzi şekli (Tosun, 1966: 77) de örgütün büyüklüğünü ve bürokratikliğinin ölçüsünü etkileyen faktörler arasında yer alır. Weber ve onu yorumlayanların görüşlerini dikkate alarak bu faktörleri dokuz ana başlık altında toplamak mümkündür.

### 1.2.1.1. Hacim

Bir örgütün hacim olarak büyümesi, ilk olarak personel ihtiyacını arttıracaktır. Örgüt içi çalışmanın devamlılığını sağlamak için sayıca artan personel arasında işbölümü yapılması, örgüt içinde bazı çalışma prensiplerinin belirlenmesi, alınan personelin zamanla çalıştığı birimde uzmanlaşması ve bu personeller arasında hiyerarşik bir yapılanmanın ortaya çıkması kaçınılmaz hale gelecektir. Örgütün hacminin büyümesinin sonucu olarak tespit ettiğimiz bu çıkarımlar aslında bürokratik bir örgütün sahip olduğu özelliklerdir. Bu noktadan hareketle başlangıçta küçük hacme sahip olan bir örgütün zamanla gelişip büyümesi, örgütü bürokratikleşmeye teşvik eder demek yanlış olmayacaktır.

“Bir mahalledeki bakkal dükkanını düşünelim. Söz konusu dükkan, yapısı küçük olduğu için bir kişi tarafından işletilmesinde sorun ortaya çıkarmaz. Ancak bakkal, dükkanını genişletip süpermarkete dönüştürmeye karar verdiği zaman, işletmenin hacmi büyüyecek, çeşitli fonksiyonlar ortaya çıkacak ve bunlar için çeşitli personele ihtiyaç hissedilecektir. Kasada, yeteri kadar personel müşterilerin hesabını alacak; bazıları boşalan raflara emtia yerleştirecek, kimileri toptancılardan malların satın alınmasıyla ilgilenecek, muhasebe işlerini yürütecek ayrı personel istihdam edecek, güvenlik için personel olacak, hasılı süpermarketin gerektirdiği şekilde işletilmesi için çeşitli personelin istihdamı zorunlu olacaktır. Böylece, söz konusu görevliler arasında işbölümüne gidilecek, otorite hiyerarşisi kurulacak, dosyalar hazırlanacak, belirli ilkeler ve kurallar konulacak ve yönetim profesyonelleşecektir” (Eryılmaz, 2002: 72).

Günümüzdeki kamu örgütleri ve özel işletmeler, tarihteki benzerlerinden daha çok bürokratik olma eğilimindedir. Çünkü modern devletler üstlendikleri çok sayıda görevleri yürütebilmek ve halka daha iyi hizmet sunabilmek için yapılarını büyütme zorunda kalmışlardır.

### 1.2.1.2. Devletin Gelişmesi

Geniş anlamda otoritenin ve memur sınıfının ortaya çıkışı, devletin gelişmesiyle paralellik gösterir. Devlet, bürokratik örgütün ve otoritenin tarihi olarak en önemli taşıyıcısı ve geliştiricisi olmuştur. İlk topluluklar, klan ve kabile gibi, kan bağına dayalı bir yapıya sahiptiler. Toplumda yöneten ve yönetilenlere göre belirlenmiş idari

birimler yoktu (Eryılmaz, 2002: 72). İlk olarak mülkiyet anlayışını kazanan insan, toprağa yerleşince köyler ve şehirler doğmuştur. Bu gelişmeye paralel olarak yaşa ve cinsiyete dayalı işbölümü ortaya çıkınca, belli bir toprak rejimi ve bu rejimi koruyan şehir meclisleri, yani siyasi yapılanma meydana gelmiştir. Zamanla sosyal tesislerin yapımı, vergilerin toplanması, kaynak ve hizmet dağılımı gibi ihtiyaçlar kendini gösterince toplumda bu işleri yürütecek insanlara ihtiyaç duyulmuş ve statü farklılıkları ortaya çıkmaya başlamıştır (İşçi, 1998: 83).

Halkın idari ve hukuki yönden teşkilatlanmasıyla da devlet ortaya çıkmıştır. Böylece dini, siyasi, ekonomik, askeri yapılanmalar baş göstermiştir. Yöneten ve yönetilenler yavaş yavaş birbirinden ayrılmış ve yönetimde sorumluluğu üstüne alması gereken bir personele ihtiyaç duyulmuştur. İlk devletlerin ve bürokrasilerin ortaya çıkmasında sulama sistemi, din, ticaret, nüfus büyümesi ve savaşların büyük rolü vardır (Türkdoğan, 1996: 96).

Devletin büyümesinde etkili olan faktörleri şöyle sıralayabiliriz (Eryılmaz, 1993: 5):

- Sanayileşme,
- Ticari ve sınai faaliyetlerin maliyetlerinin artması,
- Devletin ekonomiyi kontrol altında tutmaya çalışması,
- Devletin siyasi gücünün arttırmak istemesi,
- Demografik (nüfus) yapıda ki değişmelerin devletin yapısı ve büyümesine etkisi,
- Kişi başına düşen gelirin artması,
- Gelirin sektörler arasında yeniden bölüştürülmesi ve aktarılması,
- Kamu işletmelerindeki verimsizlikler,
- Kamu hizmetinin ucuzluğu.

### **1.2.1.3. Para Ekonomisinin Ortaya Çıkışı**

Weber'e göre, para ekonomisinin ortaya çıkması ve gelişmesi, bürokratikleşmenin en önemli tarihi şartını oluşturmaktadır. Para ekonomisinin

gelişmesiyle memur maaşlarının düzenli bir şekilde nakdi olarak ödenmesi gerçekleşmiş, buda çalışanın kendini kuruma adamasını ve görevinde yükselme isteğini ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 1993: 46). Weber'e göre, belirli bir düzeye gelmiş para ekonomisi, saf bürokratik yönetim mekanizmasının kurulmasının değilse bile, sürekli ve kalıcı varlığının normal ön koşuludur.

#### **1.2.1.4. Kapitalist Sistem**

Burnham'a göre, teknolojik gelişme, büyük kapitalistleri üretimin her yanını denetleyebilme yeteneğinden hızla yoksun bırakmakta ve mal sahipliğiyle yöneticilik işlevlerinin giderek ayrıştıkları bir genel süreç içinde bu büyük kapitalistleri "toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları" bütününden koparmaktadır. Üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş dar bir seçkinler topluluğu, dev sanayi imparatorluklarından sonra devlet yönetimine de el koyacaktır. O'na göre, teknolojinin gelişmesi ve hem ekonomik hem de siyasal bürokrasinin çok büyümesi sonucunda eski kapitalist sınıf, üretim araçlarını denetleyemez olmuştur. Ekonominin ve siyasal iktidarın denetimi, uygulamada yöneticilere, yani üretim etkinliğinin ve devlet bürokrasinin üst kademelerindekilere geçmiştir (Fişek, 1979: 79).

Bürokrasinin kapitalizme çok uygun gelen kendine has niteliği, bürokrasinin insanlıktan uzaklaştıkça kusursuz gelişeceğidir. Resmi işlerde sevgi, nefret ve tüm hesaplanamaz kişisel, irrasyonel ve duygusal öğeler ne denli ayıklanırsa, bürokrasi asıl niteliğine o denli yaklaşacaktır. Bürokrasinin bu kendine has niteliği onun özel erdemi olarak kabul edilmektedir (Weber, 1986: 206).

#### **1.2.1.5. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar**

Zamanla ortaya çıkan birtakım idari sorunlar ve ihtiyaçlar da bürokratikleşmenin sebepleri arasında yer almaktadır. Örneğin eski Mısır'da ülke genelinde su kanallarının yapılması ve yönetimi sorunu, tarihte bilinen ilk büyük ölçekli bürokrasilerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Nil nehrinden yararlanmak için sulama

sistemi, sulama sisteminin korunması, bakımı ve yönetimi için de “katipler” adı verilen memur grubu ortaya çıktı (Eryılmaz, 2002: 86).

Başka bazı ülkelerde, özellikle uzun sınır boylarını koruyabilmek için güçlü ordular meydana getirme ihtiyacı ortaya çıkmış (Osmanlı’da Yeniçeri Ocağı); bu orduların örgütlenmesi için birtakım bürokratik yöntemler bulunarak uygulamaya konulmuştur. Söz konusu orduların finansmanı içinde vergi sistemleri geliştirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 87).

#### **1.2.1.6. Demokrasi ve Eşitlik Düşüncesi**

Çağdaş siyasal sistemlerin geçirdiği değişimlerin ana hatlarından biri, giderek siyasal iktidarın daha yaygın bir kitle tabanına dayanmasıdır. Başka bir önemli nokta ise, bireyle siyasal iktidar arasındaki ilişkilerde herkesin aynı yasa hükümlerine tabi olması ya da yasal eşitliğidir. Ülkeden ülkeye farklılıklar gözlenmekle birlikte eşitlik istemlerinin giderek yükseldiği görünmektedir. Yasal eşitlik istemi ile başlayan bu süreci iktisadi ve toplumsal alanlardaki eşitlik istemi takip etmiştir (Oktay, 1997: 39-40).

Yasal, siyasal ve toplumsal alanlarda gerçekleşen eşitlik istemleri sonucunda ortaya çıkan yasal düzenlemelerin merkezîyetçiliği arttırırken bürokrasinin gelişmesine de ortam hazırladığı görülmektedir.

#### **1.2.1.7. Sanayileşme**

Sanayileşme, üretimin rasyonelleşmesi, makineye dayalı hale gelmesi ve artması olduğu kadar, yeni sorunların ve taleplerin de gelişmesi demektir. Sanayileşmenin ortaya çıkardığı sorunlar piyasa ekonomisi tarafından tatminkar bir düzeyde çözülemediği için, devletin müdahalesini zorunlu hale getirmiş ve bu alanlarda yeni örgütlenmelere gidilmiştir. Ayrıca, sanayileşmeye bağlı olarak ortaya çıkan teknik bulgular da, bürokratikleşmeyi arttırmıştır. Bunun en tipik örneği, otomobilin ve uçağın icadıdır. Otomobil icat edildikten sonra, yolların yapımı ve bakımı ile ilgili merkezi ve yerel düzeyde birimler kurulmuş ve yollardaki trafik düzenini sağlayacak polis teşkilatı

oluşturulmuştur. Uçağın icat edilmesiyle de benzer düzenlemeye ve örgütlenmeye gidilmiştir (Eryılmaz, 2002: 87-88).

### **1.2.2. Kamu Bürokrasilerinde Büyüme Türleri**

Örgütler, çevreleri ile sürekli bir ilişki ve etkileşim içindedirler. Değişen ekonomik koşullar, teknolojik gelişmeler, sosyal ve siyasal alanda beliren etkiler gibi birçok neden zamanla örgütün değişmesini zorunlu kılar. Bu nedenle bir örgüt, devamlılığını sağlamak, hayatta kalmak için esnek yapıda olmalı, çevredeki değişim ve gelişimleri takip etmelidir.

Esneklik göstermenin değişen çevreye adapte olmanın önemini bir Kamboçya atasözü çok iyi vurgular”. Sular yükselince balıklar karıncaları yer, sular çekilince karıncalar balıkları”. Hızın yeterli olmadığı esneklik gösterme ve yeni şartlara uyum sağlama becerisinin hayatta kalmayı belirlediği an burasıdır. Kimin kimi yiyeceğini suyun hareketi belirliyorsa (yani çevre) yeni şartlara adapte olabilmekle ilgili bir strateji kurmak gerekir. Afrika'nın doğal rekabet ortamından çıkan ders hızlı ve esnek olanın hayatta kalacağıdır (Sekman, 2004: 3).

Örgütün adaptasyon sürecinde yapılan değişimler, bürokratik örgüt tiplerinde, genel olarak örgütün büyümesi şeklinde sonuçlanır. Bürokratik örgütlerde, kamu bürokrasilerinde büyüme sadece örgütsel anlamda değil, aynı zamanda beşeri, ekonomik, dikey, yatay, içe doğru ve dışa doğru şeklinde de ortaya çıkabilir.

#### **1.2.2.1. Beşeri Büyüme**

Örgütteki her değişim gereksinimi denge ve kararlılığı etkileyen bireysel ilişkilerden başlar. Örgüte yeni üyeler alınması, üyelerin oranlarının yükseltilmesi, üretimdeki dalgalanmalar, mevsimlik değişmeler örgütte değişmeyi zorunlu kılan geçici nedenlere örnek olurken, yeni pazarlama stratejilerinin saptanması, başka örgütlerle birleşme, büyük teknolojik yenilik gibi nedenlerle zorunlu değişmeyi gerektirecektir (Onal, 1983: 77).

Büyümenin temel faktörlerinden biri olan beşeri kaynaklar geniş anlamda gelişmeyi destekleyen, koruyan, kişi ve toplumun üretkenliğini arttıran bütün kaynakları



kapsamaktadır. Bu kaynakların içinde; bireysel ve kamusal eğitim harcamaları, işgücü eğitimi, sosyal güvenlik harcamaları, sağlık harcamaları, yeterli ve dengeli beslenmeye yönelik harcamalar, yaşlıların rehabilitasyonu, çocuk ve gençler ile ilgili eğitim dışı harcamalar yer alır. Yukarıda sözü edilen kaynaklardan beşeri sermaye; bireysel, sosyal ve ekonomik refahın sağlanmasını kolaylaştırıcı bireyde içerilmiş bilgi, yetenek ve nitelikler olarak tanımlanabilir. Genel olarak beşeri sermaye, şimdiki ve gelecekteki gereklere uygun olarak daha iyi eğitilmiş, beceri kazandırılmış insan kaynağıdır (Türker, 2006: 4).

Beşeri büyümeden kasıt sadece örgütün yeni üye alması yani çalışan personel sayısını arttırması değil, aynı zamanda büyüyen örgütte zaten var olan personelin bilgi ve becerisini arttırarak daha yetenekli dolayısıyla daha verimli personele sahip olmaktır.

Örgütler üyelerini başarı durumlarına göre değiştirir, yenilerini görevlendirir ve oranlarını yükseltebilirler. Örgütler, üyelerini kaynaklarıyla birleştirir, önderleri, uzmanları, makineleri ve hammaddeleri birbirlerine bağlarlar. Aynı zamanda sürekli olarak çalışmalarını değerlendirir ve amaçlarına ulaşmak için gerekli değişme ve düzenlemeleri yaparlar. İnsan kaynakları, örgütlerin amaçlarına ulaşmak için kullandıkları başlıca araçlar arasındadır. Örgütlerin temel unsuru bireyin kendisidir. Çünkü, örgütler, örgütsel sürecin can damarında yatan ve karşılıklı davranışlarda bulunan insanlardan oluşur (Onal, 1983: 30).

### **1.2.2.2. Örgütsel Büyüme**

İşletme ve kuruluşların ortalama büyüklüğünün artması verimliliğin azalması iç ve dış uyumun güçleşmesi personelin moral düzeyinin düşmesi ve maliyetin yükselmesi gibi çok önemli sonuçlar doğurur. İşletme büyüdükçe kararların alınması ve değişen işletme içi ve dışı koşullara uyumun sağlanması güçleşir; çünkü kararların yarattığı etki ve tepkiler çok ve geniş olur. Bu nedenle hem çok kişiye danışmak hem de sorunları birçok açıdan ele almak gerekir. Personel sayısı çoğaldıkça onları yönetme ve belli bir amaca doğru götürme güçlükleri personel sayısındaki artış hızından daha hızlı artar (Tosun, 1990: 497).

Kurumda çalışanlarda, çalıştıkları kuruma karşı oluşan sosyo-kültürel yabancılaşma ve nihayetinde de örgütün içinde yer aldığı dış çevre ortamında

mimlenmesi ile sonuçlanabilir. Aşırı ve dikkatsiz büyüyen veya kimi sosyo-kültürel değişiklikler veya teknolojik nedenlerle dış ortam açısından ters kalan örgüt büyümeleri tıpkı bir insandaki rahatsızlıklar gibi kimi zaman para ile giderilemeyen çözümsüz sorunlarla karşı karşıya kalabilir (Eser, 2005). Büyüme sürecinde ve bu sürecin sonrasında örgütün sorun yaşamaması için mutlaka çevresel faktörler göz önünde bulundurulmalı, uygun strateji seçimi yapılarak büyüme sağlanmalıdır.

### **1.2.2.3. Ekonomik Büyüme**

Ekonomik büyüme, genel olarak yıldan yıla kişi başına reel gelir artışı sağlayacak biçimde insan gücü, sermaye donanımı, doğal kaynaklar ve teknoloji ile bilgi gibi kıt kaynakların sürekli artışı olarak tanımlanır (Ülgener, 1980: 409). Bu artışlar, ancak uzun dönemde ülkenin üretim ölçeğinin veya potansiyelinin genişlemesi veya daha üretken kullanılması sayesinde (yani üretim faktörlerinin miktarlarındaki ve/veya üretkenliklerindeki artışlarla) ortaya çıkartılabileceğinden, iktisadi büyüme sorunu, genellikle bir uzun vade sorunu olarak kabul edilir. Büyüme, bu nedenle makroekonomik anlamda daha çok arz cephesince belirlenir (Kibritçioğlu, 1998: 207).

İktisadi büyüme, ya da gelişmeden bahsedebilmek için üretimde bir artışın olması şarttır. Aksi halde ekonomik durgunluk veya gerileme söz konusu olacaktır. Ayrıca bu artışın devamlı olması gerekir (Kargül 1983: 142).

### **1.2.2.4. Dikey ve Yatay Büyüme**

Yatay büyüme, bir işletmenin, aynı iş kolunda faaliyet gösteren başka bir işletmeyle birleşmesi ya da o işletmeyi satın alması durumunda gerçekleşir ve pazar payı genişler. Bu sayede firmalar büyük olmanın avantajlarından yararlanabilirler (Saruhan, Özdemir, 2004: 50).

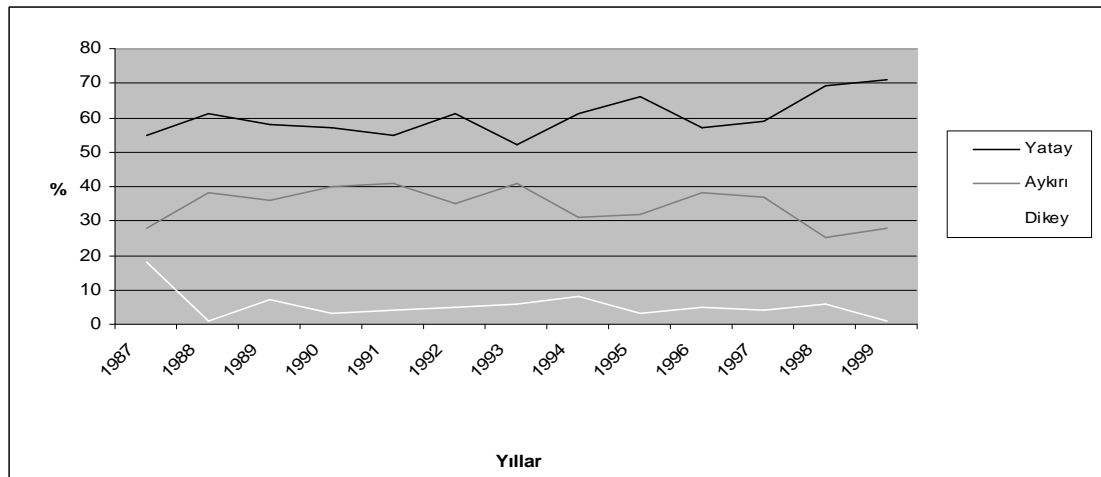
Birbiri ile alıcı-satıcı ilişkisi bulunan ya da daha genel bir ifadeyle, bir ürünün üretim süreci üzerinde farklı aşamalarda faaliyet gösteren şirketlerin birleşmesi dikey büyümedir. Bu sayede birleşen şirketler ürettikleri ürünün tedarik, üretim veya pazarlama kaynaklarının kontrolünü sağlamış olurlar (Arslan, 2006: 33). Dikey büyüme ileriye doğru ve geriye doğru olmak üzere iki şekilde gerçekleşebilir.

Geriye doğru dikey büyüme, işletmenin, kendisine üretim girdisi sağlayan bir işletmeyle birleşmesini dolayısıyla işletmenin faaliyetlerinin ürün üretiminden hammadde üretimine doğru genişlemesini ifade eder. Bu sayede işletmeler hammadde sağlamada yaşanabilecek risk ve sorunları en aza indirgeyebilir ve maliyetleri düşürebilir.

İleriye doğru dikey büyüme, işletmenin kendi tüketicilerine doğru yani kendi ürettiği mal ve/veya hizmeti satın alan işletmelerle birleşmesi ya da o işletmeleri satın almasıdır. Dolayısıyla işletmenin faaliyetleri üretimden pazarlamaya doğru genişler ve dağıtım kanalındaki kontrolü kendileri sağlayabilir. (Saruhan, Özdemir, 2004: 51).

Dikey ve yatay büyümenin yanı sıra yine bir birleşme şeklinde büyüme olan aykırı birleşmeden de bahsetmek gerekir. Aykırı birleşme türünde ise asıl amaç, risk dağıtımıdır. Birbiri ile ilişkisiz alanlarda faaliyet gösteren işletmeler, büyüme ve risk dağıtımını amacıyla birleşir (Arslan, 2006: 36).

**Şekil 1.2:** Büyüme Türlerinin Yıllara Göre Dağılımı

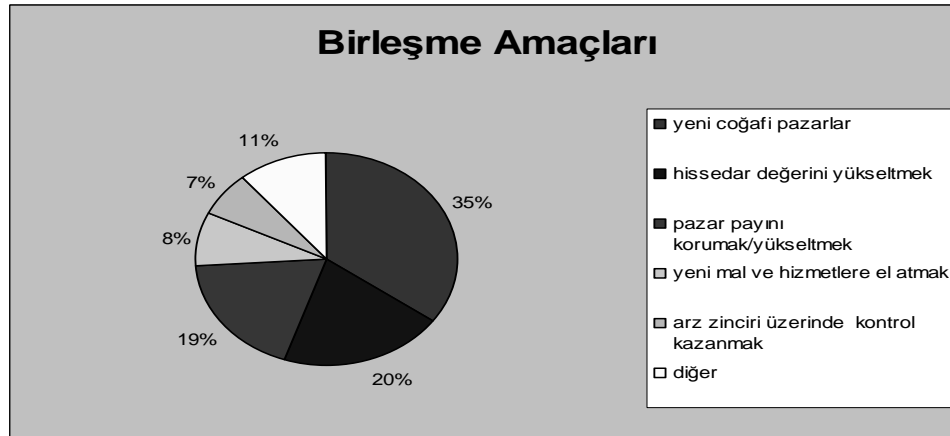


**Kaynak:** (Arslan, 2006: 37).

Şirketleri birleşmeye sevkeden nedenlerin başında, büyüme güdüsü yatmaktadır. Birleşen iki şirket ölçek ekonomilerinde yararlanarak maliyetlerinde kısıntıya gitmek ve dolayısıyla karlarını artırmak istemektedirler. Bunun yanında şirketleri birleşmeye yönelten nedenler, yeni pazarlara girme, yönetimin

iyileştirilmesi, mal ve hizmet üretiminde çeşitlendirme, yeni teknolojilere sahip olma olarak sayılabilir (<http://www.businessstomorrow.net/birlesme.htm>, 05.04.2011).

**Şekil 1.3:** KPMG Araştırmasına Göre Birleşmenin Amaçları



**Kaynak:** [http://www.businessstomorrow.net/birlesme\\_dosyalar/image004.gif](http://www.businessstomorrow.net/birlesme_dosyalar/image004.gif), 2012.

(KPMG,UnlockingShareholder Value:TheKeystoSuccess, Mergers&Acquisitions A Global Research Report, 2000, p.3, <http://www.businessstomorrow.net/birlesme.htm>, 05.04.2011).

Bu araştırmanın sonuçlarına göre, yeni coğrafi pazarlara girmek %35 ile birleşmelerin nedenleri arasında ilk sırada gelmektedir. Bunu %20 ile şirketin hisse değerini ve böylece hissedarların servetini arttırmak gelmektedir. Pazar payını yükseltmek (%19), yeni mal ve hizmet üretimine girişmek (%8) ve arz zinciri üzerinde kontrol sağlamak (%7) ile bunu takip eden nedenlerdir.

### 1.2.3. Kamu Bürokrasilerinde Büyümenin Sonuçları

Çağdaşlaşma sürecindeki toplumların bürokrasi sorunları farklı boyutlarda oluşmaktadır. Bu toplumlarda, çevreden sisteme yönelen istemlerin çeşitlenmesi ve sıklaşmasına denk bir yapının oluşturulması temel sorundur. Bir yanda istemleri yükselen diğer yanda da bu yükselen istemleri yanıtlamada yeterli bürokratik yapıyı geliştirmemiş siyasal sistem yer alır (Oktay, 1983: 65). Siyasal sistem ve çevre arasındaki bu tatminsizlik, rüşvet, adam kayırma, yozlaşma, siyasallaşma gibi ciddi sorunları da beraberinde getirmektedir.

Bürokrasinin çökmesinin en önemli nedenlerinden birisi ekonomik sıkıntıdır. Son yıllarda sürekli hale gelen aşırı enflasyon, başka gelir kaynağı olmayan memurların devletten uzaklaşmalarına ya da yasa dışı gelir elde etme yolları aramalarına yol açmıştır (Bener, 2002: 10).

Bürokraside, tamamen parti çıkarları ya da kişisel yakınlıklara dayalı olarak yapılan değişiklikler, çok kez iş bilenlerin dışlanmasına yol açmış, hiyerarşik düzen, standart kuralların dışına çıkıldığı için bozulmuştur.

Türk bürokrasisinin en büyük sorunlarından biri de, yaşanan askeri darbelerin devlet yaşamına getirdiği sıkıntılardır. Bu yönetim değişiklikleri, iradedeki süreklilik ve kesintisizlik ilkesini zedelemiş, bürokrasi sürekli olarak efendisinin kim olacağı beklentisi içine girmiştir (Bener, 2002: 10).

Türk bürokrasisinin belli başlı sorunlarına bakacak olursak;

#### **1.2.3.1. Yönetimde Tutuculuk**

Kamu bürokrasisinin en önemli özelliklerinden biri; mevzuat, gelenek ve alışkanlıklara aşırı bağlılıktır. Mevzuatın, geleneklerin ve alışkanlıkların tayin ettiği kurallara uyma, iş görmeden daha önemlidir. Yerleşmiş usullere uyma çoğu zaman yeterli görülmektedir. Yöneticilerde girişim yerine pasif kalma, yenilik yerine mevcut düzeni devam ettirme fikri bulunmaktadır (Sürgit, 1997: 6). Yaşanan gelişmeleri takip etme ve bu yenilikleri uygulama yerine usullere sıkı sıkıya bağlı kalan bürokratlar, esnekliğe yer vermemekte ve bürokratik uygulamaları katı, tutucu hale getirmektedir.

Bürokraside tutuculuk, yöneticilerin ve memurların öteden beri yaptıkları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmaları olarak tanımlanmaktadır. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için yapılan reform çalışmalarında istenilen sonuçlara, üst düzey yöneticilerin gereken duyarlılığı göstermemesi sebebi ile ulaşılamamaktadır (Eryılmaz, 2003: 238).

### 1.2.3.2. Yozlaşma

Yozlaşma, siyasal karar alma ve uygulama sürecinde yer alan aktörlerin, siyasetçilerin, bürokratların, çıkar grubu ve baskı gruplarının özel çıkar sağlama amacıyla yasal ve etik normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları şeklinde tanımlanabilir (Aktan, 1999: 13). Yozlaşmayı, iki temel anlamda ele alabiliriz.

Siyasal işlevlere ilişkin olarak kullanılan kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasal yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere uygun olmayan bir biçimde kullanılması siyasal yozlaşma olarak nitelendirilebilir (Tügiad, 1997: 4). Siyasal yozlaşmayı, siyasetçilerin kitlelere dayanağı olmayan vaatlerde bulunmaları, rüşvet, iltimas, zimmet, siyasal çıkar uğruna kamu yararının göz ardı edilmesi, ekonomik karar ve kamusal hizmetlerden elde edilen rantlarla ilgili haksız kazançlar, denetim organlarından kaçma amacıyla gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının savunulması, tayin ve atamalarda liyakatten ziyade siyasal çıkarların gözetilmesi şeklinde örneklendirmek mümkündür (Kılavuz, 2003: 179).

Bürokratların özel maddi çıkarlar ya da buldukları statüyü kullanarak kazanç sağlamak amacıyla, görevlerinin gerektirdiği davranışlardan kaçınarak bu özel amaçları elde edebilme yönünde davranışlar sergilemeleri ise yönetsel yozlaşma olgusunu ortaya çıkarmaktadır (Ergun, 1978: 24). Bu anlamda bürokratin bir çıkar karşılığında çıkarı sağlayana ayrıcalıklı işlem yaparak hizmeti farklılaştırması yönetsel bir yozlaşma örneğidir.

### 1.2.3.3. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk genellikle yozlaşma anlamında kullanılmaktadır. Literatürde kamusal alandaki bozulmayı ifade etmek üzere kullanılan yolsuzluk kavramı ile ilgili farklı tanımlar yer almaktadır. Tanımların merkezinde kamu bürokratları ve onların bozulmaya neden olan davranışları bulunmaktadır. Kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanması şeklinde tanımlanmaktadır (Berkman, 1983: 16). Bu anlamda yolsuzluk iki unsur içermektedir. Bunlar; yetkinin kural dışı kullanımı ve çıkar öğeleridir. Sağlanan çıkar para şeklinde maddi olabileceği gibi başka şekillerde de ortaya çıkabilir (Ergun, 1997: 390).

Kamu görevlilerinin para, mal, hediye gibi bir takım maddi çıkarlar karşılığında, bunları sağlayan kişi veya kümelere ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamaları "rüşvet" olarak tanımlanmaktadır (Berkman, 1983: 21). Bir başka tanıma göre de, rüşvet, kamu görevlisinin özel çıkarlar karşılığında yapmaması gereken bir işlemi yapması, yapması gereken bir işlemi yapmaması veya yapması gereken işlemi hızlandırmasıdır (Ergun, 1997: 390). Rüşvette para, mal, hediye gibi maddi değerler açıkça verildiği gibi, dolaylı yollarla da verilebilir. Kamu görevlisinin bir malının kıymetinin çok üstünde bir fiyata satın alınması, kira vermeden bir dairede oturmasının sağlanması, borç para verilmesi gibi dolaylı yollarla da rüşvet verilebilmektedir.

Türkiye’de yaygın olarak başvurulan rüşvet ve yolsuzluk; işlem maliyetlerini ve belirsizliği artırmakta, uzun dönemli yerli ve yabancı yatırımı caydırmakta, bölgesel ve kamusal öncelikleri ve teknoloji seçimini olumsuz etkilemekte, firmaları kayıt dışına veya yeraltına yöneltmekte, dürüst çalışan kişi ve firmalar için ilave vergi sonucunu doğurmakta, devlete, yargıya, yasamaya ve yürütmeye olan güveni sarsmakta, topluma, kurumlara, kişilere ve ekonomiye zarar vermektedir (Yetim, 2000: 333).

Ankara Ticaret Odası (2000) tarafından yapılan ‘Kaçak Türkiye’ adlı çalışma, yolsuzlukların varlığını teyit etmektedir. Çalışmaya göre (Cengiz, 2009: 4);

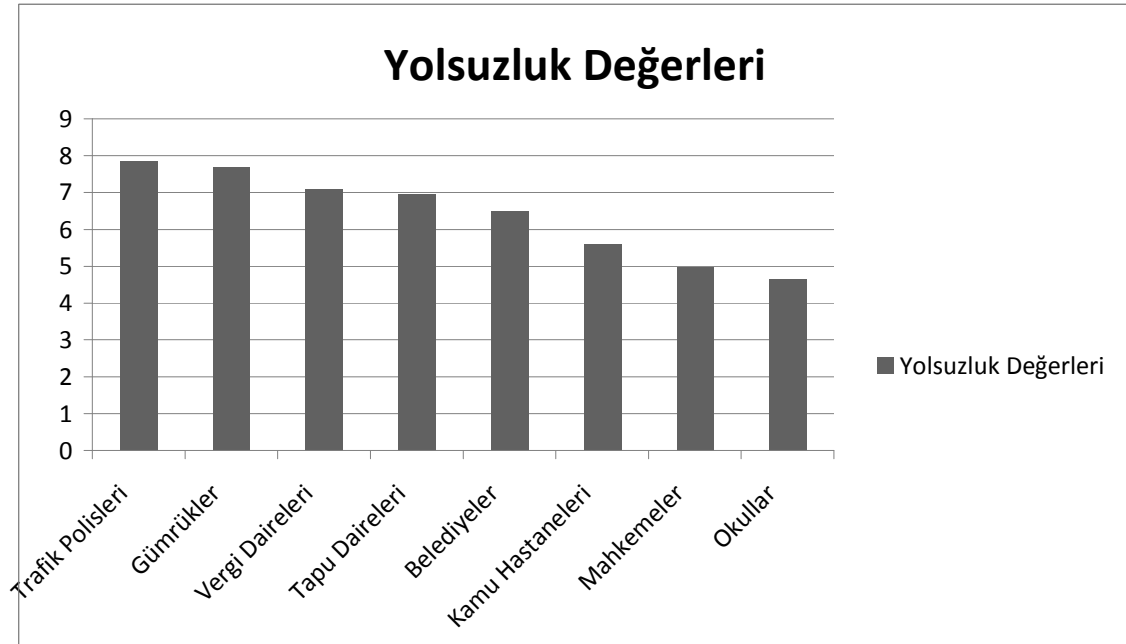
Türkiye’de her beş kişiden biri gecekonduda oturmaktadır. Diğer bir deyişle, gasp edilmiş devlet arazisi üzerine ikametini bina etmiştir.

150 bin aile kaçak elektrik kullanırken, Türkiye genelinde kaçak elektrik kullanım oranı % 23,5’dir.

Yatırıma ayrılan her üç liranın bir lirası rüşvet ve yolsuzluğa gitmektedir.

Bu güne kadar yarım kalmış yatırımlara 130 milyar dolar para harcanmıştır. Bunların bitmesi için 335 milyar dolar gerekmektedir

**Şekil 1.4:** Türkiye’de Yolsuzluğun En Fazla Olduğu Kurumlar



**Kaynak:** (Adaman, Çarkoğlu, 2000).

#### 1.2.3.4. Merkeziyetçilik

Merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir (Gözübüyük, Akıllıoğlu,1993: 36).

Ülkenin tüm ihtiyaçları, başkentten karşılandığı için buralardaki resmi binalar, yapılan ilavelerle sürekli olarak genişlemektedir. Ancak bu binalar, hizmetin kalitesini yükseltmek, vatandaşın işini kolaylaştırmak yerine, sadece memurların sayısını, dosyaların hacmini ve arşivleri genişletmektedir. Güvenlik, sağlık, eğitim, bayındırlık gibi en temel kamusal ihtiyaçların karşılanması son derece güçleşmektedir. Memurlar, muhtarlar, belediye başkanları, kaymakam ve valiler yaşadıkları toplumun en temel ihtiyaçlarını karşılamak için sürekli olarak başkente taşınmaktadırlar (Dinçer, 1995: 219).

Yetki ve sorumluluk devrinin olmaması, önemli-önemsiz pek çok belge, karar ve işlemlerde bakan ya da genel müdürün imzasını gerektirmektedir. Bürokratik merkeziyetçilikte önemli olan, işin aciliyeti değil, prosedüre uygun olarak yapılmasıdır.



En basit işlemlerde bile “yukarıya sorma” geleneği bulunmaktadır. Alt düzeydeki görevlilerin yapabileceği işlerle üst görevliler meşgul olmakta, astların inisiyatif kullanma imkanları azalmaktadır (Eken, 1995: 266). Bu işleyiş düzeni, kırtasiyeciliği artırmakta, işlemlerin uzamasına neden olmakta ve yönetimde verimsizliğin temel kaynağını oluşturmaktadır.

Türkiye'nin Tanzimat'tan beri en önemli sorunu, yönetimde merkeziyetçiliktir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde merkeziyetçilik, yönetimin her kademesinde istihdam edilecek yeterli uzman personelin olmaması sebebiyle haklı görülebilirdi. Ancak bugün uzman personel sorunu, başkent örgütlerinde olduğu kadar taşra yönetim birimlerinde de büyük ölçüde çözülmüştür ya da bu konuda ülkemizde yeterli kapasite mevcuttur. Türkiye'nin siyasi ve idari rejimi, esas itibariyle yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye fazla açık değildir. Oysa günümüzde “devlet merkezli” bir yönetim sisteminden “birey merkezli” bir sivil toplum modeline doğru gelişme dikkati çekmektedir ([http://www.forumlopedi.net / kamu\\_ yonetimi\\_ ve\\_ egitimi /turkiyede\\_ burokrasinin\\_ sorunlari\\_ nelerdir-t12596.0.html](http://www.forumlopedi.net / kamu_ yonetimi_ ve_ egitimi /turkiyede_ burokrasinin_ sorunlari_ nelerdir-t12596.0.html) (14.04.2011).

### **1.2.3.5. Kırtasiyecilik**

Kırtasiyecilik kavramı genellikle, yetki ve sorumluluğun açıklıkla belirtilmemiş olmasını, katı ve kişisel olmayan kuralları, işini yürütemeyen görevlileri, performansın yavaşlığını, işi başkalarına yükleme çabasını, çelişen işlemler ve talimatları, gereksiz yere tekrarlanan işleri, bir kişinin kendi gücünü arttırma çabasını, uygunsuz kişilere gereğinden fazla yetki verilmesini, kaynakların israf edilmesini eleştirmek için kullanılmaktadır (Aykaç, 1997: 39).

Her ülkede kırtasiyecilikten yakınmalar vardır. Önleme çareleri üzerinde çalışmalar yapılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (kısa adıyla MEHTAP PROJESİ), Taşra Örgütlerinin ve Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi ile ilgili olarak hazırlanan raporlar ve Devlet Planlama Teşkilatı içinde kurulmuş olan İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu tarafından yapılan çalışmalar, kırtasiyecilikle savaş konusunda, ilgili kuruluşlar yönünden önemli önerileri kapsamına almaktadır (Tortop, İşbir, Aykaç, 2005: 176).

### 1.3. SİYASET VE BÜROKRASI İLİŞKİLERİ AÇISINDAN BÜROKRASI VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME

Siyaset ve bürokrasi birbiri ile çok yakından ilgili iki kavramdır. Birbiriyle çoğu kez iç içedir ve birlikte görülürler. Siyasi yöneticiler, yapılacak işler konusunda genel çerçeveyi ve hedefleri belirlemekte; bürokratlar (kamu yöneticileri) ise, bu çerçeve içinde yönetsel kararlar almakta ve bunları uygulamaktadır. Bu nedenle siyaset ile bürokrasi, bir bütünün iki yüzü, hatta birbirinin rakibi değil, ortağı gibidir (Göküş, 2000: 17).

Kamu yönetiminde, siyaset, değerler, politikalar, kararlar, hedefler, yargılar ve sorumluluk gibi konularla uğraşan politikacının egemen olduğu bir alan olarak; idare ise, olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun evreni olarak görülmektedir. Her ikisi de birbiri üzerine taşmakta ve birçok durumlarda birleşmektedir (Güven, 1976: 52). Dolayısıyla kesin çizgilerle bürokrasi-siyaset ayrımı yapmak oldukça güçtür.

Devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrılması sonucunda bürokrasi, siyasal liderliğe bağlı bir yapıya kavuşturulmuştur. Böylece yönetsel ve politik roller arasındaki ayırım belirginleşmeye başlamıştır. Atanmış kamu görevlileri olarak memurlar, seçilmiş politikacıların direktifleri altında çalışma konumuna geçmişlerdir. Bu bakımdan gerek siyasiler gerekse bürokratlar nihai olarak halka karşı sorumlu ya da hesap verme durumundadırlar (Öztürk, 2003: 89). Teorik olarak bürokrasi ve siyaset ayrımı net olarak yapılamasa da yaşanan bu gelişmeler ile birlikte günümüz gerçeklerinde ve uygulamalarında durum, teorideki gibi işlememektedir.

#### 1.3.1. Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi

Bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler, tarihsel süreç dikkate alınarak incelenebileceği gibi bu ilişkilerin dinamik bir etkileşim çerçevesinde ele alınıp bağımlı veya bağımsız değişken olma özelliğine göre de incelenebilir. İçinde bulunulan toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal şartlarına göre bürokrasi, bağımlı (etkilenen) veya bağımsız (etkileyen) bir faktör olarak incelenebilir (Heper, 1973: 69-70). Genelde kabul edilen, bürokrasinin siyasal iktidara bağımlı olması yani bürokrasinin kendine

özgü bir ideolojiye ve amaçları belirleme hakkına sahip bulunmaması anlamına gelmektedir (Güven, 1976: 50).

Siyasal bir kurum olan demokrasi ile bir yönetim kurumu olan bürokrasi arasında, uyumsuzluk olduğu zaman gerilimler yaşanmaktadır. Gerilimin yaşandığı ülkelerde bürokrasinin konumu genelde çok iyi belirlenmemiştir. Oysa ideal bir sistemde bürokrasi birincil amaçlar olarak siyasal kararları uygulamayı benimser. Siyasal normları veri olarak alır ve onlar üzerinde herhangi bir tartışmaya girmez. Konumu, sistem açısından net bir şekilde belirlendiğinden gerilim ve tartışma yaratılacak durumlarla da karşılaşılmaz (Durgun, 2003: 203). Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin pozitif ya da negatif yönlü olması bürokrasinin konumunun net bir şekilde belirlenip belirlenmemesine ve bunun sonucunda oluşacak kontrol isteğine bağlıdır. Eğer bürokrasi ve siyaset arasında bir çatışma meydana gelmişse siyasal iktidar bürokrasiyi kontrol altına almaya çalışacaktır.

Siyasi iktidarın kontrol gücü, önemli bir etkileşim meydana getirirken, bürokrasi de özellikle politika tayini sürecinde kendi güç kaynaklarını devreye sokmaktadır. Buna menfaat uyuşmazlıkları ile politika, metot ve anlayış farklılıklarından kaynaklanan unsurlarda eklenince, bürokrasi-iktidar ilişkilerinde çatışma kaçınılmaz bir hal almaktadır. İktidara göre; bürokrasi, uygulamaları kendilerince çizilmiş hattı geçmektedir. Bürokrasiye göre ise; iktidarın seçmen ilişkileri ve oy kaygısı ülkenin aleyhine kararlar alınmasına neden olmaktadır (Kabasakal, 1997: 413).

Bürokrasinin siyasi iktidarın belirlediği genel politikaların uygulayıcısı konumunda olması gerekirken kendine has kazanmış olduğu güç nedeniyle siyasi iktidarı belli noktalarda etkileyebilmekte hatta ona ortak olabilmektedir. Özellikle bu durum kamu politikalarının oluşumu sürecinde kendini göstermektedir (Göküş, 2000: 36). Türk Kamu Yönetimi'nde, bürokrasinin bütünüyle denetim altına alınmadığı, hükümetlerin bilgisi ve iradesi dışında kararlar alıp uyguladığı, sorumsuz bir iktidar gücü kullandığı görülmektedir (Durgun, 2003: 205).

### 1.3.2. Bürokrasi Perspektifinden Bürokratik Büyüme

Bürokratikleşme, idari örgütlerin büyümesi ve teknik özellik kazanmasını meydana getirirken, bireylerin siyasal kararlara doğrudan katılmasını zorlaştırmıştır. Bundan dolayı günümüzde, halkın yönetime sesini duyurması sivil toplum örgütleri (vakıf, dernek, sendika vs.) tarafından sağlanmaktadır (İşçi, 1998; 84). Bürokrasinin örgütlerin büyümesi ve teknik özellik kazanmasına yol açmasının yanında sahip olduğu roller aracılığı ile farklı sonuçları da beraberinde getirmektedir.

Çağdaş toplumda bürokrasi birtakım vazgeçilmez rollere sahiptir. Bu rollerden bazıları şöyle sıralanabilir (Kaya, 1994: 10):

1-Toplumsal Değişmeyi Gerçekleştirme:Toplumu değiştirmeye yönelik kamu politikalarının gerçekleştirilmesi bürokrasinin görevidir. Bürokrasi aynı zamanda, yasama, yürütme ve yargı arasındaki bağları sağlayan, güçlendiren sosyal bir araçtır.

2-Yasama Meclisini Etkileme ve Politika Önerme: Temel kamu politikaları, gerçekte bürokratik örgütlerde başlatılır. Gerek yasama organı, gerekse yürütme organı kamu politikalarını hazırlamada genellikle üst bürokratlardan gelen taslaklara, önerilere göre hareket eder. Yasama ve yürütme organı üyeleri genellikle amatörlerden oluşmasına karşılık, bürokratlar profesyoneldir. Bürokratların kamu politikalarını etkilemede sahip olduğu olanaklar şu şekilde sıralanabilir:

- Meclis komisyonlarındaki oturumlara katılarak yasa tasarıları hakkında görüş bildirirler,
- Bakanlar Kurulu toplantılarına katılıp gerekirse görüş belirtirler,
- Yasama ve yürütme organlarında kulis yaparak üyeleri etkilerler.

3-Yasaları Yorumlama ve Uygulama: Üst düzey bürokratlar yasaları yorumlayarak kamu politikalarını kendi anlayışlarına göre uygularlar. Böylece bürokratlar bir bakıma kural koyma yetkisine sahiptirler.

4-Devletin Günlük İşlerini Gerçekleştirme: Bürokratlar, hükümetin, daha geniş terimle devletin vatandaşlarına hizmet sunmasıyla ilgili tüm yükümlülüklerini yürütürler.

Bürokratların, ülke yönetimini elinde bulunduran siyasi kadroların politikaları doğrultusunda görev yapmaları gerekmektedir. Doğal olanı da budur. Ancak bu durum koşulsuz bir şekilde siyasal erke bağlı olmak anlamında değerlendirilmemelidir. Çünkü bürokrasi siyasal erkin talimat ve politikalarına göre görev yapar ama siyasal erkin bir uzantısı, onun bir alt siyasal kadrosu değildir (Özkan, 1999: 126).

### **1.3.2.1. Bürokrasinin Güç Kaynakları**

Devletin yapı ve işlev bakımından büyümesi, karar ve uygulama süreçlerinin karmaşıklığı ve işlemlerin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gibi nedenlerle bürokrasinin siyasal kurumlar karşısında önemli bir güç kazandığı gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2002: 97). Bürokrasinin gücü ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre de farklılık göstermektedir. Bürokratların kullandıkları oylar da sayısal olarak büyük bir kitleyi oluşturduklarından kendilerine siyasal güç sağlamaktadır (Sönmez, 1997: 4). Bürokrasinin önemli bir güç merkezi olmasını sağlayan çeşitli kaynaklar, faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler şöyle sıralanabilir:

#### **1.3.2.1.1. Bilgi ve Uzmanlık**

Bürokrasinin en önemli güç kaynaklarından biri, onun sahip olduğu bilgi, belge ve çeşitli veriler ile uzmanlığıdır. Hükümetlerin ihtiyaç duyduğu bilgi ile onun anlaşılması ve yorumlanması için gerekli teknik uzmanlığı, her zaman bürokrasi elinde bulundurmıştır.

Bürokrasi bilgileri toplayan, arşivleyen, işleyen ve yöneten bir kuruluştur. Her siyasal ve idari karar, belirli bir bilgi tabanına dayanır. Siyasal yöneticiler ya da organlar, herhangi bir konuda karar alabilmek için, her şeyden önce bürokrasinin sahip olduğu bilgiye itibar etmek durumundadırlar. Bu durumda bürokrasinin, kararların belirli bir biçimde çıkmasını sağlamak için, sahip olduğu bilgiyi seçici bir tarzda kullanması mümkündür. Bürokrasi eksik ya da aşırı veya yanlış bilgi vermek suretiyle siyasal kurumları sabote edebilir. Aynı tarzda astların da üstlerini sabote etmeleri mümkündür. Buna “bürokratik sabotaj”da denmektedir (Eryılmaz, 2002: 97-98).

Bürokratik sabotaj, bürokraside yerleşmiş kurallar ve yönetmelikler çerçevesinde oluşur. En yaygın olanı, bir üstün kendi astları tarafından şu iki yoldan biri ile sabote edilmesidir. Astlar, ya gerekli bilgileri üstlerine vermezler ya da üstlerine o kadar çok bilgi verirler ki üst bu bilgilerin hepsini kullanamaz (Hicks, 1990: 91).

### **1.3.2.1.2. Hızlı Karar Verme**

Bürokrasiler, her ne kadar kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi suçlamalara muhatap olsalar da; toplanma, serbest tartışma ve oylama gibi çok az işlemsel kurallara sahip oldukları için, yasama organına göre daha çabuk ve hızlı karar alabilmektedirler. Yasama organında, kanunların önce komisyonlarda ve daha sonra da genel kurulda ele alınması, görüşülmesi ve oylanması konularında belirli prosedürler bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002: 98). Bu da zaman kaybına ve verimsizliğe neden olmaktadır. Bürokrasi, kendi yetki uygulama alanı içinde karar vermede daha az kurala sahip olduğundan daha hızlı karar verebilmektedir (Gökçe vd., 2004: 68).

Öte yandan yasama organına göre daha hızlı karar alma ve teknik bilgiyi daha iyi kullanma kapasiteleri nedeniyle, bürokratik organizasyonlara giderek artan oranda otorite devredilmektedir. Yasama organının, hızlı hareket edebilme esnekliği sebebiyle yürütme organı ve bürokrasiye bıraktığı düzenleme yapma yetkisi her geçen gün artmaktadır. Kanun hükmünde kararnamelerin ve yönetmeliklerin artan sayısı, bu konuda önemli örneklerdir. Seçimle işbaşına gelen kişilerin, ayrıntılarla uğraşmaya ne zamanları vardır, ne de uzmanlık bilgileri yeterlidir (Eryılmaz, 2002: 98). Başbakan veya bakanlar, politik kararlara varmadan önce, her zaman bürokratlara danışmak durumundadırlar. Bakanı danışmaya iten nedenlerden biri, bir yanlışlık yapıldığı takdirde, bundan hem şahsen kendisinin, hem de bakanlığın itibar kaybına uğramasıdır. Bu bakımdan konunun uzmanlarına başvurmaları zorunluluk oluşturur (Öztürk, 2004: 21).

Siyasi yöneticiler, seçimlerle değişir, fakat memurlar görevlerinde sabit kalır. Bu anlamda bürokrasiler karar almada avantaja sahiptirler. Bürokratik kurumlar, karar alırken seçmenlerden gelecek baskılara karşı duyarlı olmak zorunda değildirler. Çünkü onların aldığı kararlar, seçmenlerin onayına tabi değildir. Buna karşılık yasama organının aldığı kararlar seçmen baskına duyarlı olmak zorundadır. Bürokratların

sorumluluğu, doğrudan halka karşı değil kendilerini atayan siyasi kişi ya da organlardır.

#### **1.3.2.1.3. Devamlı ve İstikrarlı Statü**

Yukarıda da belirttiğimiz gibi bürokratların görevleri sabittir. Siyasi yöneticiler gibi seçimle iş başına gelmezler. Bu durum bürokrasiyi hem karar alma aşamasında seçmen baskısından hem de statülerinin devamlılığını sağlama endişesinden kurtarır.

Siyasi iktidarın belli bir süre için seçilmesi, yapacakları iş hakkında yeterli bilgi sahibi olmalarını engellemektedir. Bürokrasi ise istikrarlı bir yapıya sahip olduğundan daha etkin bir şekilde işlerini aksatmadan yürütür (Gökçe vd., 2004: 70).

#### **1.3.2.1.4. Profesyonellik**

Devletin görevlerinin ve hizmet alanlarının genişlemesi, klasik devlet anlayışından “hizmet devleti” anlayışına doğru bir gelişme ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda söz konusu hizmetleri yerine getirecek profesyonel görevlilere ihtiyaç duyulmuştur. Kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve değerlendirilmesinde profesyonel bürokratlar etkin hale gelmişlerdir. Profesyonel bürokrasinin en güçlü yanı ise almış oldukları eğitim sayesinde uzmanlık isteyen görevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmeleridir (Varoğlu, Varoğlu, 1995: 18).

Kamu bürokrasisinde olduğu gibi özel işletmelerde de benzer gelişmeler yaşanmıştır. İşletmelerin sahipleri, işletmenin yönetimini profesyonel kişilere devretmiştir. Bu sayede işletmenin sahibi ve yöneticisi birbirinden ayrılmıştır.

#### **1.3.2.1.5. Özerk Yapılı Örgütlenmeler (Bakanlık Modelinden Kaçış)**

Bilindiği gibi kamu kurumlarının bazıları, bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde örgütlenmemekte, özerk statülü birimler olarak yapılanmaktadırlar. Bakanlık esasına göre örgütlenmek, genel müdürlük ve daire başkanlığı biçiminde bir bakanlığın hiyerarşik yapısı içinde yer almaktır (Eryılmaz, 2002: 100). Bakanlık organizasyonu tipi örgütlenme dışındaki bu örgütlenmeler, özerk yapılı örgütlenme modelleridir. Daha çok

özel amaçlı kamu kurumu niteliğinde algılanıp, siyasi iktidarın faaliyet alanı içinde görülseler de onun gücünü bir dereceye kadar azaltmak için böyle bir örgütlenmeye giderler (Gökçe vd., 2004: 70). Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekkülleri ile TRT ve YÖK gibi kuruluşlar, bu türe örnek olarak gösterilebilir.

### **1.3.2.1.6. Planlama ve Bütçeleme**

Planlama ve bütçeleme teknik fonksiyonlarla ilgilidir. Planlama; alan kullanımı, ekonomi, ulaşım, haberleşme, konut, istihdam, eğitim ve sağlık gibi çeşitli konuları kapsamaktadır. Birçok ülkede sosyal ve ekonomik politikalar, merkezi, bölgesel veya yerel düzeydeki bürokratik planlama örgütleri tarafından belirlenmektedir (Eryılmaz, 2002: 100).

Planlama, halk için politika üretmenin uygun aracı olarak kabul edilirse, plancıların yaptıkları planlar en uygun politika olur. Planlama ve bütçeleme, politikacılar tarafından anlaşılması zor kavramlardır. Siyasal toplumdan çok az kimse, bu planlama metotlarını anlayacak düzeydedir. Bu bakımdan, planların ve sonuçlarının açıklanması yönünden politikacılar, bürokratlara muhtaçtırlar (Öztürk, 2003: 122).

Bütçeleme, hem bürokratlara, hem de siyasetçilere, birbirini etkileyecek önemli araçlar sunmaktadır. Bürokratlar, uzmanlıkları nedeniyle bütçeleme sürecinde siyasilere göre birtakım teknik üstünlüklere sahiptirler. Bütçe yapma ve uygulaması, giderek daha teknik hale gelmektedir. Öte yandan kaynakların dağıtılması, seçmen tercihleri, bölgesel faktörler ve önemli sosyal programlar açısından bütçeleme, politikacılar yönünden çok önemli bir fonksiyondur (Eryılmaz, 2002: 103).

Planlama ve bütçeleme uzmanlığı sayesinde bürokratlar, siyasiler tarafından kolayca çözülemeyen sorunlara çözüm getirmekte ve siyasiler karşısında güç kazanmaktadırlar.

### **1.3.2.1.7. Danışma Kurulları**

Bürokrasinin kamu politikası kararlarında etkili olmasını sağlayan araçlardan biride “danışma kurulları”dır. Bu danışma kurulları, bürokratlardan ve bazı mesleki kamu kurumları gibi baskı gruplarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurallara



havale edilen konular, genellikle siyasi yöneticiler tarafından kolayca çözümlenemeyen konulardan oluşmaktadır. Önemli sorunların bu tür konularda çözümlenmesi, siyasi iktidara da rahatlık sağlamaktadır. Önemli bazı kamu politikalarının oluşturulmasında bu tür kurullardan yararlanılması, birçok demokratik ülkede yönetim politikası olarak yerleşmiştir (Eryılmaz, 2002: 104). Özellikle İngiltere ve İskandinav ülkelerinde bu yöntemden geniş olarak yararlanılmaktadır.

Bazı alanlarda danışma kurullarının kullanılması, kısa vadede belki siyasi aktörlerin yararına hizmet edebilir, ancak uzun dönemde bu durum kamu siyasalarının üzerinde bürokrasinin gücünü arttırmaktadır.

#### **1.3.2.1.8. Örgüt İdeolojisi**

Örgütteki tüm bireylerin ortaklaşa inandığı ve paylaştığı temel değerler, kurum kültürünün önemli bir ögesidir. Kültür, insanların paylaştığı değer ve inançlarla başlamaktadır. Bu değerlerin tümü örgütteki temel anlayış sistemini oluşturmaktadır (Akıncı, 1998: 56).

Değerler, bireysel düzeyde olduğu gibi örgütsel düzeyde de gelişir. Örgüt kültürü, bir örgütte paylaşılan değerler sistemidir. Değerler, örgüt kültürünün diğer öğelerine göre daha güvenilir bir özellik taşırlar. Çalışanlara yaptıkları işin ya da sergiledikleri davranışın nedeni sorulduğunda genellikle bu davranışı yönlendiren bu değerlere ulaşılmaktadır. Örneğin, "açık kapı politikasının uygulandığı" bir örgütte çalışanlar istedikleri zaman üstleri ile görüşebiliyorlarsa, bu uygulama örgütte iletişimin önemli bir değer olduğunu göstermektedir (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1998).

Bürokratik örgütler çoğu zaman, ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirlere sahiptirler. Ancak bu fikirler, örneğin parti programındaki gibi genel ifadeler değildir. Bunlar daha çok örgütün dar uzmanlık alanıyla sınırlıdır. Örgüt ideolojisi, bir kurumun kendi alanında geliştirdiği program, siyasal düşünce ve anlayışlardan meydana gelir. Bürokrasiler, bu ideolojiyi korumak ve geliştirmek için çalışırken, aynı zamanda yeni politikalar dizisi de empoze etmeye gayret ederler. Bu ideolojiler, kendi faaliyetlerini haklı göstermek için kullanılır (Eryılmaz, 2002: 211).

### 1.3.2.2. Siyasetin Güç Kaynakları

Siyasal sistem, siyasetle ilgisi bulunan tüm toplumsal yapıları kapsayan geniş bir alanı betimler. Devlet, siyasal sistemin bir parçasıdır. Siyasal sistem ise, siyasal rejimin bir parçasıdır. Siyasal sistemi oluşturan unsurlardan; devlet, partiler, siyasal birlikler, baskı grupları, işleyiş biçimi, anayasa ve normlar, bunlara bağlı ideolojiler, politikacıların nitelikleri, sosyal çevre en çok belirleyici olanlardır (Yavuz, 2000: 27).

Siyasal sistem, toplulukların amaçlarını belirleme ve gerçekleştirmek için geliştirdikleri bağlantılı örgütler bütünü ve dizisidir. Diğer bir yönüyle de siyasal sistem, bir kararlar ve uygulamalar bütünüdür. Siyasal sistem; siyasal değer ve düşünceleri birleştirme, siyasal katılma, çıkarların ifadesi ve birleştirilmesi sürecidir. Toplumun yönetildiği örgüt ve işleyiş “siyasal sistem”i oluşturur (Bayat, 1986: 9).

Bu siyasal sistemin içinde yer alan siyasi liderler, bürokrasi ile ilişkilerinde önemli olanaklara ve güç kaynaklarına sahiptirler.

Bu güç kaynaklarının başında, siyasi kurumların meşruiyeti gelir. Siyasi kurumlar, formel ve anayasal olarak, kamu politikalarını belirleme ve yapılması gerekenleri yaptırma konusunda meşru otoriteyi temsil ederler. İster yetki devretmek, ister para sağlamak ya da olur vermek suretiyle bürokratik kurumların yaptığı işlemler, anayasaca tanımlanan siyasi kurum ya da aktörler tarafından uygun bulunmak; dolayısıyla meşrulaştırılmak mecburiyetindedir. Bürokrasiyi, yönetme ve denetleme yetkisi, demokratik ülkelerde öncelikle siyasi aktörlerin sorumluluğundadır. Siyasi aktörler bu yetki ve sorumluluğu, demokratik ilkelere, anayasa ve yasalardan alır (Eryılmaz, 2002: 105). Meşrulaştırılma mecburiyeti dolayısıyla bürokrasiler, eylem ve işlemlerinden siyasi kurumlara karşı sorumludur.

Politikacıların elindeki en önemli güçleri meşruiyetlerinde kaynaklanır. Çünkü halk tarafından seçilmişlerdir ve halkı temsil etmektedirler. Bürokratlar ise, halk tarafından değil, siyasetçiler tarafından göreve getirilirler. Dolayısıyla meşruiyet kaynakları açısından siyasetçiler bürokratlara karşı çok önemli bir avantaja sahiptirler. Halk tarafından seçilmeleri, onlara anayasal otorite ve siyasal güç kazandırır. Oysa bürokratların yapmak istedikleri şeyleri gerçekleştirmek için resmi ve anayasal otorite siyasetçilerin elindedir (Öztürk, 2004: 25).

Siyasi kurumların elindeki ikinci güç kaynağı paradır. Bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi siyasi kurumların elindedir. Her kurumun yaşayabilmek, gelişebilmek ve büyüebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Söz konusu bürokratik kurumlar, siyasi organları bu parayı kendilerine tahsis etmeleri için ikna etmek ya da etkilemek zorundadır. Bütçe süreci, bürokratik politikalarda önemli etkileşim noktalarından biridir. Bürokrasi, para ve onu harcamak için otorite peşinde koşarken siyasi kurumlarda mali fonları kontrol etmek ve aynı zamanda onların nasıl harcanacağı konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek için çalışırlar. Partiler arası siyasi rekabetin kazancı daha fazla oy iken, bürokrasiler arası rekabetin sonucu ise daha büyük bütçedir (Eryılmaz, 2002a: 212).

Siyasi kurumların üçüncü güç kaynağı, halktır. Bilindiği gibi siyasi kurumlar halkı temsil ederler. Siyasi kurumlar, seçmenler ve siyasi partiler ve baskı grupları ile olan ilişkileri vasıtasıyla siyasi güçlerini harekete geçirebilme imkanına sahiptirler. Siyasi kurumlar, soruşturma, denetleme, seçim kampanyaları parlamentodaki tartışma ve görüşmeler gibi çeşitli araçlarla kamuoyunda bürokrasiye karşı etkili mücadele yürütebilir (Eryılmaz, 2002a: 213).

Siyasi aktörlerin bürokrasiyi denetim altında tutmak ve yönlendirmek için kullandıkları diğer bir güç kaynağı da siyasi partidir. İktidarda olan parti ya da partiler, özellikle mülki yönetim ve üst düzey bürokratlar üzerinden partizanca bir denetim kurarlar ve birçok göreve yapılan politik atamalarla bürokrasiyi siyasallaştırırlar. Özellikle ülkemizde, resmi olarak liyakat ilkesi benimsenmesine rağmen, uygulamada kayırmaya ve partizanlığa dayalı bir politika izlenmekte; özellikle illerde üst düzey görevlere kimin getirileceğine o partinin il başkanı ya da il yönetimi karar vermektedir. İlçelerde de benzer bir durum söz konusudur. Tek parti sistemlerinde, parti ve onun ideolojisi, kamu bürokrasisinin politika inisiyatiflerini kontrol etmede etkili bir işlev görür. Bürokratlar için ideolojik ve politik bir rehberlik yapar; işini bilir bir bürokrat bu rehberliği işlemlerinin ve kararlarının her aşamasına yansıtır (Eryılmaz, 2002: 108).

Çeşitli mevkilere yapılan politik atamalar, politikacıların kontrolü ellerinde bırakmaya pek istekli olmadıklarını göstermektedir. Devlet memurlarının, tarihsel olarak politik tarafsızlığının olduğu İngiltere’de bile Thatcher hükümetinin yaptığı atamalar bu türdendir. Esasında hemen her ülkede bu türden atamalar yapılmaktadır

(Japonya ve birkaç Uzakdoğu ülkesi dışında). Bu atamaların anlamı, politikacıların güçlerini ve otoritelerini korumaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, bürokrasinin politik karar alma rolünü sınırlamak için politik baskı olsa da, kamu bürokrasileri politika yapma bakımından güçlerini korumaktadırlar (Öztürk, 2004: 26).

Siyasi liderlerin, bürokrasinin gücünü kontrol etmek için kullandıkları son derece etkili araçlardan biri, bürokrasi dışında kendilerine bağı uzman personel kadrolarını ve bilgi kaynaklarını geliştirmektir. Bu kadrolar ve kaynaklar, bürokrasinin bilgi ve uzmanlık tekeline kırabilirler. Ülkemizde Başbakanlıkta siyaset, maliye, ekonomi, güvenlik, savunma, bilim, kültür, basın ve dış politika gibi çeşitli alanlarda istihdam edilen çok sayıda uzman ya da müşavir, bir tür karşı personel rolü oynamaktadır (Eryılmaz, 2002a: 213).

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ**

## 2.1. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN GELİŞİMİ

Toplumların, bugünkü devlet, siyaset ve yönetim anlayışlarının, geçmişin mirasından etkilenmediğini söylemek oldukça zordur. Toplumlar, önceki nesillerden miras olarak aldıkları kurumların, değerlerin ve davranış biçimlerinin etkisini yeni örgüt ve yapılanmalarına da aktarırlar. Bu anlamda Türk kamu bürokrasisinin genel yapısına değinirken özellikle Osmanlı'dan ve genel anlamda eski Türk devletlerinden bahsetmemek imkansız hale gelmektedir. Bugün sahip olduğumuz kamu bürokrasisinin tam olarak kavranması bakımından tarihsel süreci ve özellikle Osmanlı'daki durumu inceleyeceğiz.

### 2.1.1. Tarihsel Yapı

Eski Türk Devletleri'nde, Türk toplumunda siyasi teşkilatlanmanın en üst basamağını, "il" veya "el" denilen devlet oluştururdu. Devletin başında "hakan" bulunurdu. Hükümdarlar, devleti yönetmenin kutsal bir görev olduğuna ve bu görevin kendilerine "Gök Tanrı" tarafından verildiğine inanırlardı. Gök Tanrı tarafından verilen bu yönetme yetkisine "Kut" denirdi. Göktürk uygarlığı ile ilgili başlıca kaynaklar Çin tarihleri ile Orhun ve Yenisey yazıtlarıdır. Bu kaynaklara göre Göktürk yönetimi bir soylular iktidarıydı. Kağan, aynı zamanda "ilig" sanını taşır ve tanrısal güç sahibi sayılırdı. Yılın ilk ayında Kağan'ın başkanlığında kurultay toplanmaktaydı. Yenisey ve Orhun yazıtlarında yönetimde yurt sevgisi gibi ibareler yer almaktadır (Nişancı, 1999: 20–22).

Türklerde ilk devlet teşkilatı Asya Hun Devleti hükümdarı Mete Han tarafından kurulmuştu. Ülke yönetim bakımından, doğu-batı, kuzey-güney diye iki idari bölgeye ayrılırdı. Bu iki teşkilatın kaynağı, Gök Tanrı inancı ile ilgiliydi. Gök Tanrı inancına göre güneşin doğduğu taraf kutsal sayılırdı. Bu yüzden; idari yönden doğu, batıya göre üstün kabul edilirdi. Devletin batı kanadında hükümdarın kardeşi yabgu unvanı ile doğu tarafında ise genellikle kağanın büyük oğlu yönetici olarak yer alırdı. Türklerde yazılı olmamakla birlikte gelişmiş bir hukuk düzeni vardı. Halkın devletle ve birbirleri ile ilişkilerini düzenleyen kurallara töre denirdi ve her türlü yönetim bu anlayışa göre yapılırdı. İslamiyet'ten önce kurulan Türk devletlerinde, hükümdarın

ülkeyi Tanrı adına yönettiğine inanılırdı. Bu anlayış Türk-İslam devletlerinde de devam etmiştir (Duyar, 2006: 5).

Türk devletleri içerisinde gelişmiş ilk bürokrasi örneğine Karahanlılar'da rastlanır. İdare hukuku ve devlet felsefesi bakımından, Türk edebiyatının ve düşüncesinin ilk kitabı olan “Kutadgu Bilig” de bu dönemde yazılmıştır (Kabaklı, 2002: 19).

Yusuf Has Hacib tarafından yazılan “Kutadgu Bilig” (Mutluluk Veren Bilgi) adlı eser, Karahanlılar'ın ileri bir yönetim yapısına sahip olduğunu göstermektedir. Eserde özellikle devletin bürokratik yapısındaki aksaklıkların sebepleri ve bu aksaklıkların giderilmesiyle ilgili çözüm yolları bir öneri ve daha ziyade bir öğüt şeklinde belirtilmiştir. Görülen aksaklıkların tamamına yakın bir kısmına değinilmiş olması, o dönemde bürokratik yapının son derece gelişmiş olmasının bir kanıtı olarak gösterilebilir (Aykaç, 1997).

Karahanlılar devletinin başka bir önemli vasfı da, ilk Türkçe büyük memurluk isim ve unvanlarının onlardan kalmış olmasıdır. Kullanılan bu isim ve sıfatlara örnek vermek gerekirse, devlet teşkilatının başında “Vezir”, hakimler ve nazırlar teşkilatının başında “Yuğruş” unvanlı müsteşar bulunmakta ve askeri memurların büyüklerine “paşa, general” yerine “Sü-başı” denilmekteydi (Kabaklı, 2002: 19-20). Sadece bu isim ve sıfatlar dahi, Karahanlılar devri idare hayatının ne kadar köklü olduğunu gösteren belgelerdir.

Karahanlılar devlet geleneği, teşkilat ve bürokratik işlev bakımından Asya'da zuhur eden Turani devletlerin merkezi konumundadır. Karahanlılar geçmişte kurulmuş, var olmuş bütün Türk devletlerinin teşkilatlanma bakımından bilgi, tecrübe ve kazanımlarını kendinden toplamış, onları yeniden çağına göre modernize ederek kendinden sonraki Türk ve Müslüman devletleri bu bakımdan derinden etkilemiştir (Gültepe, 2009: 48).

Selçuklu Devleti'nde ise en parlak dönemler olarak kabul edilen Alparslan (1063-1072) ve Melikşah (1072-1092) dönemlerinde bürokratik yönetim yapısı, gelişmiş nitelikleriyle göze çarpmaktadır. Bu dönemde bürokrasinin personel ihtiyacını karşılamak amacıyla medreseler açılmıştır. Kamu bürokrasisinin en belirgin özelliği,

halktan kopuk ve içine kapanık bir bürokratik anlayış yerine, halka yönelik ve halka hizmet sunan bir kamu bürokrasisi anlayışını taşıyor olmasıdır (Aykaç, 1997).

Büyük Selçuklu Devleti'nin en haşmetli devrinin sultanı Alparslan oğlu Melikşah'ın emri ile başveziri Nizamülmülk tarafından, katledilerek öldürülüşünden bir yıl önce yazılıp Sultan'a takdim edilen Siyasetname, bu büyük devletin teşkilatını ve memur kalabalığını da göstermekle birlikte, daha çok, devlet adamlarına öğütler, tavsiyeler, ibretli olaylar ve kıssalarla dolu bir eserdir. Denilebilir ki, "bürokrasi"nin kötü yanlarını gidermek ve devleti halka sevimli, faydalı kılabilmek için fevkalade düsturları içine almaktadır (Kabaklı, 2002: 26).

Büyük Selçuklular, devlet teşkilatını oluştururken Gaznelileri ve Abbasileri örnek aldılar. Bu devlet, eyalet adı verilen on iki büyük idari bölgeye ayrılmıştı. Selçuklular, bu eyaletlere yönetici olarak gönderdikleri şehzadelerin yanına atabey denilen deneyimli bir devlet adamı verirlerdi. Eyyübiler, yönetim ve askerlik konularında Büyük Selçukluları örnek almışlardır. Devlet işleri, hükümdarın başkanlığında toplanan divanda görüşülür ve karara bağlanırdı. Memluklar da devlet yönetiminde Selçuklulardan etkilendiler. Memlukların yönetimi askeri bir yönetimdi. Bu nedenle Memluk sultanları, tamamen Türklerden oluşan Memluk ordusunun önde gelen kumandanları tarafından seçilirlerdi. Bu seçimin bir sonucu olarak sultanlık, diğer Türk devletlerinde olduğu gibi babadan oğul geçmezdi. Eyalet yönetimlerinin içinde de ordu içinde yetişen görevliler bulunurdu (Duyar, 2006: 8-9).

### **2.1.2. Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi**

Osmanlı imparatorluğu ilk yıllarını Batı Anadolu'da küçük bir devlet olarak geçirirken çok iyi işleyen ve birbirine sıkı örülmüş mülki, askeri teşkilat sayesinde yavaş yavaş büyüyerek üç kıtaya yayılmıştır (Karpat, 1967: 9).

Osmanlı yönetim yapısı, üzerinde kurulduğu Türk-İslam toplumlarının mirasçısı olarak başlangıçtan itibaren dinsel bir içerik kazanmıştır. Din kuralları, yönetim ve hukuk alanında en üstün yasa olarak gözetilmiştir. Yöneten yönetilen ilişkileri de ağırlıklı olarak din kurallarına göre düzenlenmiştir (Yalçındağ, 1986: 137). İslam kültürünün ve kendisinden önceki Türk devletlerinin tecrübelerini birleştirerek dönemin geleneksel devlet anlayışı içinde şekillenmiştir.



Geleneksel birçok imparatorlukta olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de patrimonyal yönetim biçiminin özelliklerini görmek mümkündür. Patrimonyal otorite, aile şefinin ev topluluğu üzerindeki geleneksel kurallara bağlı, üstün ve özel bir hakkı sayılan patriyarkal otoritesinin, mal varlığının artması, otorite alanının genişlemesiyle birlikte belirli bir yönetim örgütüne ve düzenli askeri birliklere gereksinim duyması sonucu ortaya çıkar (Bozkurt, Ergun, 1998: 201). Bu sistemde bütün iktidar kullanım biçimleri yönetici şefin inisiyatifindedir. Tebaa şefe sadakatle itaat eder, şef de tebaasını ayırım gözetmeksizin korur. Yasama, yürütme ve yargı erkleri şefte toplanmıştır (Demir, Acar, 1997: 181-182).

Osmanlı devletinin kuruluş döneminde bürokrasi sade bir nitelik taşımaktadır. “Merkezi birliği sağlama çabalarının çelebi Mehmet zamanında kendini gösterdiği görülmekte ise de gerçek anlamda merkezi otoritenin tam olarak sağlanması II. Mehmet devrindedir” (Şener, 1990: 97). Osmanlı bürokratik yapısı, devletin büyüyüp, işlerin çoğalması ve Fatih Sultan Mehmet'in merkeziyetçilik çabalarına paralel olarak gelişerek büyümüş, Kanuni Sultan Süleyman döneminde üç ana daireye bağlı 50-60 civarında alt bürodan oluşan büyük bir organizasyon haline gelmiştir (Demir, 2001:39). Devlet yönetimindeki üç ana daire, “saray, bab-ı ali ve defterdarlıktı. Memurlar çoğunlukla bu birimlerde çalışıyorlardı” (Tezel, 1986: 22). Bu üç büroya bağlı onlarca alt büroda çalışan memurlar, kendi uzmanlık alanlarına giren faaliyetleri yürütürlerdi. Osmanlı bürokratlarına haccagan, memurlarına katip denirdi. Bunlara yardımcı olan ve şakir (çırak) adı verilen görevlilerde vardı (Özdemir, 2001: 41). Pek çok kamu hizmeti, devlet adamlarının konutlarında görülmekteydi. “Bab-ı ali”, “Bab-ı hümayun” gibi kavramlar devlet dairesi anlamına geliyordu. Örneğin bab-ı ali (bakanlık), sadrazamın hem özel evi, hem de hükümet işlerinin görüldüğü bir devlet dairesiydi (Coşkun, 2005: 55).

Üç ana daireden Divan-ı Hümayun, yasama ve yürütme görevlerini yerine getirirken, Defterdarlık, maliye ile ilgili işleri yürütürdü. Defterhane-i Amire ise, tımar sisteminin idare edildiği yerdü (Özdemir, 2001:39). Osmanlı devletinde merkezi otoritenin bu denli sağlanabilmesinin en önemli dayanakları “kul sistemi” ve Defterhane-i Amire'nin idaresindeki “tımar sistemi” dir.

Patrimonyal otorite geleneğine sahip Osmanlı da hükümdar, mutlak hakimiyete sahiptir. Osmanlı padişahlarının düzenleyici ve örgütleyici otoritesi, toplumun bütün sınıf ve zümrelerine belirli bir statü vermiş, köylerden, vakıflara, saraydan, medreseye kadar her şey onun sıkı kontrolü altına girmiştir. Toplum düzeni için sınıfların kendi çevrelerinin içinde tutulması gerektiğine inanılmış, bu sınıf düzenini tayin ve tespit eden de mutlak iktidar sahibi olan padişah olmuştur (İnalçık, 1958: 75-78). Bu sistemde yöneten-yönetilen ilişkileri tümüyle siyasi otoritenin isteğine kalmış tek taraflı denebilecek bir uygulama söz konusu idi. Padişahın Allah adına davrandığı savı ve bunun halk tarafından sorgusuz sualsiz kabul edilmesi, halkın bu süreçte belirleyici olmasını imkansız kılmıştır (Kazancı, 2006: 6).

“Bu anlayışa göre yönetilen sınıflar, tanrı tarafından aile reisinin himayesine verilen insanlardır. Padişah otoritesini somut örgütsel temellere de dayandırır. Bunu her şeyi ile kendisine bağlı bir bürokrasi oluşturarak sağlar. Bunun Osmanlı devletinde karşılığı “kul sistemi”dir (Coşkun, 2005: 55-56). Bu sistem iki kaynaktan beslenmektedir. Birincisi, devşirme yöntemiyle sağlanan çocuklar, ikincisi, harp esirleri, para ile satın alınan esirler ve tabii hanedanların rehin olarak gönderdikleri çocuklar (Yalçındağ, 1970: 23). Devşirme yöntemi ile Rumeli deki köy ve kasabalardan toplanan Hristiyan erkek çocukların en yetenekli olanları Enderun denilen saray okullarına alınır ve uzun bir süre eğitilirdi. Enderun eğitimini bitirenlerden “İç oğlanı” olarak Has Oda, Hazine Odası, Kiler Odası gibi hükümdara en yakın görev yerlerine atanırlardı. Diğerleri ise Kapıkulu süvari bölüklerinin en üst mevkilerinde görevlendiriliyorlardı (Ergun, Polatoğlu, 1992: 71).

Kul sistemi tımar sistemi ile desteklenmesi sonucu devletin gücü artmıştır. Tımar sisteminin bozulması ile yöneticilik görevleri akraba ve aile dostlarına verilmeye başlanmıştır. Böylece patrimonyal bürokrasi içinde kurulan dengeler bozulmuştur.

Osmanlı devletinde hakim toprak rejiminin uygulandığı topraklara Arz-ı Miri topraklar denir. Bu toprakların özelliği mülkiyetin doğrudan doğruya devlete ait olmasıdır (Cem, 1995: 55). Miri topraklar gelirlerine göre üçe ayrılır. Bunlar; has, zeamet ve tımarıdır. Geliri 3000- 20000 akçe arasında olanlara tımar denir. Tımar, askeri görevlere bağlı olarak sipahi denilen kişilere gelirleri bırakılan topraklardır. Tımar

sahipleri gelirlerinin her 3000 akçesi için tam donanımlı bir yaya asker yetiştirmek zorundadır (Ergun, Polatoğlu, 1992: 70).

Osmanlı devleti kuruluşundan itibaren, Anadolu'ya dalga dalga gelen göçebe Türkmen aşiretlerinin kendilerine yurt olarak gösterilen uçlara yerleştirilmesi biçimde kendini gösteren ağır nüfus baskısı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu durum fetihleri kolaylaştırıcı bir etken olmakla birlikte kısıtlı üretim güçlerini zorlamıştır. Böylece temelini tımar rejiminin oluşturduğu, üretim güçlerini merkezi denetim altına sokan sistem zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bu topraklar üzerindeki mülkiyet devlete ait olmakla birlikte birey ancak tasarruf hakkına sahiptir (Sencer, 1984: 21). Böylece tımar sistemi devletin hem askeri hem mali hem de idari ilişkilerini merkezi düzeyde belirleyen rol oynamıştır.

Devletin sosyal ve siyasi yapısından ayrı düşünülemez olan genel karakteristik vasfı, dönemin tüm merkezî devletleri içinde geçerli olan katı bir hiyerarşik ve bürokratik yapı göze çarpmaktadır (Çalık, 1999: 10). Özellikle bu dönemde görevler bakımından memurlar “mülkiye”, “ilmiye”, “kalemiye” ve “seyfiye” olarak dört ana grupta toplamıştır.

#### **a-Mülkiye Sınıfı**

Mülkiye memurları devşirme çocuklarının seçkinlerinden saraya alınarak yetiştirilen kişilerdir. Ehliyetlerine göre idarede görev almışlardır (Özdemir, 2001: 101). Vezirler, beylerbeyi ve yüksek kumandanlar gibi sivil ve askeri yüksek yöneticilerdir.

#### **b-İlmiye Sınıfı**

Din, yargı ve eğitim işleri ile uğraşan sınıftır. Şeyhülislam, müftüler, kazaskerler ve kadılar bu gruba girer. Bunlar hem hakimlik hem de belediye işlerine bakarlardı (Tortop, 1994: 101).

İlmiye sınıfında bulunmanın tek yolu medreselerdi. Medrese öğrencilerinin hepsi Müslüman ailelerden gelmişler ve mezun olunca dini bürokraside görev almışlardır. Askeri ve sivil bürokrasinin kökeni ise Müslüman aileler değildi (Heper, 1974: 37).

### **c-Seyfiye Sınıfı**

Bugünkü anlamda komuta kurulu ve genelkurmay dışında kalan askeri sınıflar ve örgütü içermektedir. “Osmanlı devletinin orta çağı diyebileceğimiz devirde merkezleşmiş birçok kurumlar, daireler ortaya çıkmış ve memur sayısı artmıştır. Askeri-dini bürokrasinin yanında kalemiye sınıfının ortaya çıkması bu döneme rastlar” (Özdemir, 2001: 40).

### **d-Kalemiye Sınıfı**

Devletin arazi ve tevciat gibi kayıtlarını tutan ve haberleşmelerini idare eden bürokratlardır (Abadan, 1959: 32).

Kalemiye yapılan işler bakımından üç görev alanına bölünmüştü. Birinci grupta yöneticilere ve memurlara emir, ferman ve talimatları hazırlayan katipler bulunmakta ve bunlar Reisü'l Küttab'ın emri altında çalışmaktaydılar. İkinci grupta, devletin gelir ve giderlerini tutmakla görevli memurlardan oluşmakta ve bunlara da Defterdar nezaret etmekteydi. Üçüncü grupta ise kamu düzeni ve ülke güvenliği ile uğraşan personelin atanması ve maaşlarına nezaret eden katipler bulunmaktaydı. Bunlarda Nişancıya karşı sorumluydular (Eryılmaz, 2000: 226).

#### **2.1.2.1. Reform Dönemi**

Klasik dönemden Tanzimat'a uzanan çizgide Osmanlı devleti bir gevşemeyle birlikte gerileme ve bozulmayı da içeren yaşama sürecine girmiştir. “İçte ve dışta hayranlık uyandıran Klasik Osmanlı Sistemi, XVI. Yüzyılın sonlarından itibaren değişen iç ve dış dinamiklere ayak uydurmakta yetersiz kalmış ve bu durum buhran döneminin başlangıcının habercisi olmuştur (Ökmen, 2008: 1).

Bu dönemde mali darlığa düşen devlet, çareyi toprak gelirini satmakta aradı. Toprak rejiminin yapısının değişmesi, Osmanlı düzeninin katılığından dolayı ordunun yapısını bozmuştur. Aynı şekilde askeri düzendeki sınırlı yenileşmeler toprak rejimini alt üst etmiştir. Sonuçta toprak rejiminde yapılmak istenen değişiklik tüm toplumsal yapıyı etkilemiştir (Ergun, Polatoğlu, 1992: 73).

Tımar sistemi bozulmuş, köylünün durumu da 18.yüzyılda iyice ağırlaşmış ve köylerden kaçış başlamıştı. Kentin temelini oluşturan loncalar ise meslek örgütlenmeleri

olarak çoğaldıkça problemler artmıştır. Devlet görevleri alınır-satılır olduğundan sipahi, sancak beyi ve vezir olmak için bilgi ve yetenek önemini kaybetmişti. Para ile görev satın alanlar karşılığını almak için halka yüklenmişlerdi. Merkezi idarede otoritesini kaybetmişti. Güçlü bir devlet için güçlü bir ordu, güçlü bir ordu için de düzenli bir maliye ve dürüst idareciler ve memurlar şart görünüyordu (Berkes, 1978: 96).

Tüm bu gelişmelerden sonra tekrar düzeni sağlamak için reform hareketlerine başlandı. Bozulan düzeni eski haline getirmek için çalışan hükümdarlardan birisi, I. Ahmet'tir. Sultan Ahmet reayı korumak için adalet fermanı çıkardı. "IV. Murat ise sert tutumuyla asayişin kurulmasında kamu görevlerinin eskisine oranla daha düzenle yürütülmesinde başarı sağladı ama oluşturduğu yeni düzen ölümüyle eski haline döndü" (Heper, 1973: 39).

1683 bozgunundan sonra temel görüş olan yeniden düzenleme çabalarında değişiklik olduğunu görmekteyiz. Artık eski düzeni geri getirme uğraşı değil, batının taklidi yoluyla düzenin iyileştirilmesi mümkün olup olmadığı düşünülmektedir. III. Ahmet'in hükümdarlığı zamanında "Lale Devri" bu izleri taşımaktadır. I. Mahmut ve I. Abdülhamit dönemlerinde de ordu Fransız asıllı uzmanlar yardımıyla modernleştirilmeye çalışıldı (Yalçındağ, 1970: 39-40).

On sekizinci yüzyılın ilk yarısından itibaren yavaş yavaş şekillenmeye başlayan yeni dünya görüşü, nihayet III. Selim ve II. Mahmut gibi "yeniliğe" dönük padişahlar resmen onaylanmıştır. Osmanlı düzeninin salt askerlik alanında değil, her alanda bir çözüme içinde bulunduğunu kavrayarak buna çözüm yolu bulmaya çalışan padişah III. Selim olmuştur (Heper, 1974: 53).

III. Selim, Nizam-ı Cedit adını taşıyan yeni bir ordu kurmuştur. Londra, Paris, Viyana ve Berlin'e elçi gönderdi. Ulema'ya da çeki düzen vermeye çalıştı (Yalçındağ, 1970: 43-44). III. Selim'in gerek merkezde gerekse taşradaki yönetim birimlerini düzene koyma amacıyla yaptığı ıslahat çalışmaları ne yazık ki başarıya ulaşamadı. III. Selim'den sonra gelen II. Mahmut, önceki deneyimlerin ışığında reform çalışmalarını sürdürdü.

Tanzimattan önce Osmanlı bürokrasisinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Çalık, 1990: 10):

- Astların üstlere karşı kati bir itaatle mükellef olduğu katı bir hiyerarşik düzen mevcuttur.
- Siyasi sisteme paralel olarak bürokraside de “şahsilik” prensibi ağır basmaktadır.
- Bürokrasinin teşkilat yapısını belirleyen kendine has ayrı bir kurallar bütününe çoğu zaman rastlanmaz.
- İdarecilerin “takdir selahiyeti” yok gibidir. Zira esas olan “emre itaat” ve “teamüle riayet” tir.
- Bürokratik muamelelerde “şekil” büyük öneme sahiptir. Şekilden fedakarlık etmek esastan fedakarlık etmek kadar ciddi bir kusurdur.
- Eğitim ve sosyalleşme sürecinin örfi ve dini nitelik taşıdığı bu cemiyette, idarecilerde aranan vasıflar: “sultana sadakat, dini bütün olmak ve Osmanlı geleneğini iyi bilmektir (Ortaylı, 1979: 271-272).

### 2.1.2.2. Tanzimat Dönemi

Osmanlı Devletinin sistemlerini şöyle ya da böyle etkilemiş olan Tanzimat Dönemi, 3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunun ilanından 1876 yılına kadar olan dönemin adıdır. Osmanlı döneminde Tanzimat bir taraftan Avrupa'nın üstünlüğünü esas alan bir değişmeyi ifade ederken, diğer yandan da eski medeniyete ya da dini dünya görüşüne bağlılığı ifade eder. Tanzimat'ın bu iki yönü, cumhuriyete kadar kurumları ve normları şekillendirmede etkili olmuştur (Eryılmaz, 1991: 91-92).

Tanzimat, Osmanlı Devleti'nin birlik ve beraberliğini sağlamak amacıyla ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel alanlarda köklü ve oldukça uzun süren bir yenileşme hareketi olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde yönetimin yeniden yapılanmasında idari ve mali merkeziyetçilik esas alındı. Yetkilerin taşradan merkeze aktarılmasında, valilere duyulan güvensizlik, eşrafın ve ayanların istenen değişimi engelleyebilecekleri endişesi vardı. Bu dönemde memurlara sabit maaş bağlandı. Tanzimat'la birlikte bürokratlar siyaset sahnesinde hakim bir unsur olarak ortaya çıkmışlardır (Eryılmaz, 2002: 134).

Tanzimat fermanının başlıca amaçlarından biri etkin yönetimi gerçekleştirmektir. Bu amaç doğrultusunda personel rejiminde kimi değişiklikler öngörmüştür. Buna göre devlet memurlarının aylıkları yeterli bir düzeye çıkarılacak ve böylece yönetimi yozlaştıran rüşvet uygulamada engellenmiş olacaktır. Bu hükümlerle Padişah karşısında bir güvence sistemiyle donatılan memurlar, göreve uygun bir eğitim ve maaş rejimine kavuşmuşlardır. Bu gelişmeler kapıkulu sisteminin sona ermesi ve II. Mahmut döneminde temelleri atılan yeni bir Osmanlı bürokrasisinin kurulmasıyla sonuçlanmıştır. Varlığını güvenceye bağlayan bürokrasi, artık Padişapta toplanan devlet gücünü paylaşarak toplumun gidişinde söz sahibi olacak bir düzeye yükselmeye başlamıştır (Sencer, 1986: 74).

Tanzimat bürokratinin özelliği devlet yönetiminde yalnızca kendilerini yetenekli gören, batı tipi eğitim görmüş kapalı bir grup olarak ortaya çıkmalarıdır. Onlar kendilerini padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmüşlerdir. Onlarda şimdiye kadar süregelen bir gelenekle, kendileri tarafından oluşturulan siyasetin kamu yararına olacağı ve genel iradeyi en iyi temsil edeceği düşüncesi hakimdir. Üzerinde durdukları en önemli nokta, sivil bürokrasinin siyasal bağımsızlığını devam ettirmesidir (Heper, 1974: 69–70).

Tanzimat'ın ortaya koyduğu yönetim usulleri şunlardır; yasa üstünlüğü ya da yasaya saygı ilkesinin bir gereği olarak iktidarın kendi kendini sınırlaması (yasal yönetim): Yasa. Yasaların hazırlanmasında kolektif usuller (Danışma Yöntemi). Kurullar eliyle kararların alınması Tanzimat'ın en dikkat çekici özelliğidir (Tanör, 1998: 97-98).

Modern bağlamda Türkiye'de bürokrasi ve bürokratların ortaya çıkışı 19. Yüzyılın başlarında Sultan II. Mahmud dönemine kadar gider. 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın II. Mahmud tarafından kaldırılmasının başarılması ve yerine Avrupa tipi bir ordu kurulması modernleşmenin ilk önemli adımlarındandır. II. Mahmud, yönetimi merkezileştirerek beklide ilk kez bakanlık ve hükümet birimlerini kurmuş ve sadrazam olarak isimlendirilen ve bugünkü başbakana benzeyen bakanların atamasını yapmıştır (Çevik, 2004: 94).

II. Mahmut döneminde sadrazam ve şeyhülislam'ın bazı yetkileri yeni kurulan bakanlıklara devredilmiştir. Bu dönemde Bab-ı Meşihat ( Din kurumu), Erkan-ı Harbiye

Dairesi, Teşirafat Kalemi gibi kurumların yanında Genel Eğitim Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ziraat Bakanlığı sonraları Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık, Bahriye, Adalet, Dahiliye Nezareti ( İçişleri Bakanlığı), Hariciye Bakanlığı ( Dışişleri Bakanlığı), Maliye Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık personel sisteminin de temelleri atılmış ve bütün memurların atanması ve ilerlemesi belirli ilkelere bağlanmıştı. Böylece modern bir sistemin temelleri atılmıştır (Aslan, Yılmaz; 289). 1876 Kanun-i Esasi'si ile bir düzene oturtulan bakanlık sistemi zaman zaman sayıları artarak ya da azalarak veya isimleri değişerek günümüze kadar gelmiştir.

Taşra teşkilatında valiler birer devlet memuru haline getirilmiş, her bakımdan adım adım modern, merkezi devlet teşkilatı oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni idari sistemin en belirgin özelliği, rasyonel sistematizasyon çabaları içine girilmesi ve profesyonel sivil bürokrasinin oluşmasıdır (Özdemir, 2001: 139).

Tanzimat ile getirilen düzen, şahsi ilişkilerin ve bağılıkların yerini, belirli ölçüde gayri şahsi kuralların hakimiyetine bıraktı. Otorite kişisellikten çıkarak yavaş yavaş kurumsallaşmaya başladı. Bu düzen sayesinde memurlar, Padişahın “kapıkulları” olmaktan çıkıp devletin hizmetkarları haline geldiler (Eryılmaz, 1991: 166).

Tanzimat dönemine ve bu dönemde yaşanan gelişmelere eleştirel bir yaklaşım sergileyen Kabaklı'ya göre, Tanzimat fermanı, sosyal, medeni ve idari bakımdan Avrupa'ya yenilişin bir tasdikidir. Başlangıçtan beri halka yabancı fakat devlete sadık olan bürokrasinin, biçimce Avrupalılaşmak gayretleridir. Bir bakıma Tanzimat:

Bürokratlar (okumuşlar) ve halk diye iki ayrı “milletin” peydahlanışıdır. Bunları eski bürokratlardan ayıran derin farklar (Kabaklı, 2002: 52):

- Türk töresini hafifseyen ve unutan okumuşlar olarak Fransız (ve bir kısmı İngiliz), töre, kültür ve modalarına hayran olmaları,
- İslam dinine kayıtsız (bir kısmı da karşı) bulunmaları fakat bu tutumun adını “laiklik” koymaları
- Türk halkını katiben tanımamaları ve milli bünyeye uymayan reformlar (Tanzimat) peşinde olmaları
- Kendi aralarında gittikçe barizleşen bir sınıf (kast) teşkil etmeleri



- Batı medeniyetinin özüne ve faydalı ilmi yanlarına değil şekil ve modalarına bağlanmaları
- Bunlardan bir kısmının “Fransız adamı, İngiliz adamı” denilebilecek kadar Türk devlet ve milletine yabancı hatta hasım durumunda olmaları. Yani Padişaha millete karşı, nüfuz ve güçlerini yabancılardan alacak, onları İngilizlerle veya Fransızlarla tehdit edecek kadar tehlikeli zararlı yollara sapmaları vs.

Devletin güçlü zamanlarında bürokratların “Padişah” ve “Hanedan”a mutlak bağlılığı esastı. Tanzimat’ı hazırlayan bir asırdan beri sadakat bağları bozulmuş; Tanzimat bürokrasisi ise yalnız kendi kendini düşünen bir sınıf olmaya başlamıştır. Reşit Paşa’dan beri bürokrasi çıkarlarına “devlet menfaati” adı verilmiş, büyük memurlar ona bağlanmışlardır. Eski Osmanlı bürokratları, soyu soppu silinerek sadece Padişaha (devlete) bağlanmaları istenen ona göre yetiştirilen kimselerdi. Tanzimat’tan sonra bürokratik zengin ve nüfuzlu sınıfların eline geçmiştir. Belli aileler ve çocukları yüksek mevkileri tutar olmuşlardır. Hatta “bürokratin oğlu bürokrat olur” göreneği başlamıştır. Öyle ki dört-beş nesil boyu süren hariciyeciler, paşalar, konaklılar görülmüştür (Kabaklı, 2002: 53).

Tanzimat’la birlikte, en ünlü üyeleri arasında Büyük Reşit, Fuat, Ali ve Mithat Paşaların bulunduğu Eski Osmanlıların tarih sahnesine çıktıklarını görüyoruz (Heper, 247). Genç Osmanlılar, Osmanlı Türk siyasal gelişmesinde devlet otoritesine karşı çıkan ilk entelektüel gruptur. Ana ilkeleri, Sultan’ın erkinin sınırlandırılmasıydı. İmparatorluğun İslam’a dayalı sürdürülmesini savundular (Weiker, 1973: 110).

Bu hareket, Tanzimat bürokratları gibi “Tercüme Odası” veya batılı eğitim kurumlarında yetişmiş bulunan ve Tanzimat’ı birçok yönden yetersiz bularak eleştiren aydınlardan oluşmuştur (Ökmen, 2000: 313).

Eski Osmanlıların kurulmasını istedikleri ve altını çizdikleri şey, “kurumsal bir idari mekanizma”dır. Bu mekanizmanın kurulabilmesi sekülerizasyon sürecine bağlı idi. Böylece ortaya çıkan ikili kurumlaşma çerçevesindeki Eski Osmanlıların özellikle üzerinde durdukları nokta bürokrasinin bağımsızlığının korunması idi. Eski Osmanlılar bürokrasinin siyasal bağımsızlığını sağlayabilmek ve kendi programlarını gerçekleştirebilmek için “otoriter bir devlet sistemi” kurmaya çalışmışlardır. Söz konusu siyasal bağımsızlığın sağlanabilmesi ölçüsünde, “sivil bürokrasi siyaset

uygulayıcısından çok siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum” olmuştur (Heper, 71).

Genç Osmanlılar, Sultan’ın hükümet sisteminin başı olması gerektiğini savundukları gibi, Sultan’a “alaşağı” etme yetkisi de veren çeşitli formüller teklif etmişler ya da Sultan’ın yalnızca kendi faaliyetlerinden sorumlu tutulmasını ve bu yolla en azından kısmen anayasa çerçevesi dışında kalmasını önermişlerdir. Sultan Genç Osmanlılar’ın tekliflerini çok ağır bulmamış ve sonuç itibariyle II. Abdülhamit 1876 anayasasını yürürlüğe sokmuştur (Weiker, 1973: 110).

II. Abdülhamid’in tahta çıkışı özellikle sivil bürokrasi için farklılıklar getirmiştir. II. Abdülhamid’in azimli tutumu ile Eski Osmanlılar siyasal etkinliklerini kaybetmişlerdir. Böylece II. Abdülhamid tahtta bulunduğu dönem boyunca Tanzimat bürokrasisinin başlattığı, bürokratik yönetim geleneğinin sürdürülmesi kolay olmamıştır. Söz konusu dönemde hem eski Osmanlılar seküler siyasaları hem de Genç Osmanlıların liberal siyasal özelemleri reddedilmiştir. Özgür yorum yerine biçimsel dindarlık önerilmiştir (Heper, 251).

Söz konusu dönemde II. Abdülhamid Panislamizm fikrini dış politika endişesiyle ortaya atmıştır. Dış politika hesapları ile de olsa, İslam’ın ön plana çıkarılmaya çalışılması fikri Abdülhamid muhaliflerini en zayıf noktalarından köşeye sıkıştırmıştır. Ayrıca II. Abdülhamid bürokrasinin üst kademelerinde güvenemeyeceği kimseleri uzun süre tutmamıştır. 1877’de I. Meclis’i kapatmasını takip eden altı sene içinde on altı sadrazam değişikliği olmuştur. Ayrıca Batı’daki fikir akımlarının bürokrasiye bulaşmasını önlemeye çalışmıştır. Gazete ve dergilerin yayını sık sık yasaklanmış; geniş bir hafiye örgütü kurulmuştur.

II. Mahmud’un ölümünden sonra II. Abdülhamid dönemine kadar dengeler Bab- Ali ve sivil bürokrasi lehine gelişmiştir. Bu dönem zarfında Bab-ı Ali’de güçlü bürokratların başta olması veya diğer bir ifade ile, gücü saraya intikal ettirecek müktedir padişahların tahta geçmemesi, sivil bürokrasinin gelişmesinin başlıca nedeniydi. II. Abdülhamid sivil bürokrasiden yana olan bu dengeleri tekrar saray lehine bozmuştur (Akyıldız, 2004: 167).

Abdülhamid kendisine bağlı sivil bürokrat kadro oluşturmaya çalışmış ve bu amacını büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. Böylece II. Abdülhamid saltanatını

sağlamlaştırmış ve bürokrasiyi II. Mahmud'un isteğine benzer bir konuma getirmiştir. İktidarın aşırı merkezileşmesi hamlesi ilerlemiştir. Artık saray, politik önem bakımından Bab-ı Aliyi gölgede bırakmıştır (Findley, 261).

Bu dönemin bir başka özelliği, ilk defa bu yıllarda Osmanlı entelektüel hayatına "bilimsel realizm" akımının tanıtılmış olmasıdır (Heper, TCTA; 252-253).

### 2.1.2.3. I.Meşrutiyet

I. Meşrutiyet ve onu ifade eden 1876 Anayasası Tanzimat Dönemi'nin eseri olarak meydana gelmiştir, yani I. Meşrutiyet'i hazırlayan en önemli unsur Tanzimat dönemindeki gelişmelerdir. I. Meşrutiyet'in en önde gelen özelliğinin iç gelişmelerden ziyade dış unsurların etkisiyle gerçekleşmiş olmasıdır. 1876 Anayasasının o zamanki mevcut durumu tespit etmenin ötesinde, önemli ölçüde bir yenilik vermediği belirtilerek, 1876 Kanuni Esasi muhteva bakımından da bir kanun mahiyetinden mahrum bulunmaktadır diye eleştirilmiştir (Aykaç, 1997: 153).

Sultan II. Abdülhamit Mithat Paşa'nın başkanlığında, Namık Kemal'in de üye olduğu bir kurula Kanun-ı Esasi'yi hazırlattı. 23 Aralık 1876'da "Kanun-ı Esasi'yi kabul ve ilan etti. Osmanlı Türk tarihinde I.Meşrutiyet Devri'ni açtı. (<http://www.turkvedunyatarhi.com/kategorisiz/i-ve-ii-mesrutiyet-1876-ve-1908.html>, 26.02.2012).

Osmanlı Devleti, açılan meclis (Meclis-i Mebusan) ile dünya tarihindeki en büyük demokrasi denemesini yaptı. Bu tarihe kadar, çeşitli milletlerin "millî meclisler" toplamlarına karşılık, Osmanlı Devleti, ilk defa üç kıta üzerinde yaşayan çeşitli ırklara, din ve mezheplere sahip toplulukları bir araya getirmeyi başardı. Çeşidi yerlerden seçilerek ya da tayin edilerek gelen temsilciler Millet-i Müttehede-i Osmaniye'yi (Birleşik Osmanlı Milletleri) meydana getirdiler (<http://www.turkvedunyatarhi.com/kategorisiz/i-ve-ii-mesrutiyet-1876-ve-1908.html>, 26.02.2012).

I. Meşrutiyet döneminde, Osmanlı Devleti Monokratik sistem yerine ikinci sisteme, yani Meşruti Monarşi yapıya kavuşturulmuştur. Ancak Anayasalı Monarşi'ye geçilmesine rağmen, Padişahın yetkileri son derece geniş tutulmuştur (Tağma, 2002: 164).

Kanun-i Esasi, memurların şahsi hürriyetlerini koruyan, kanun dışı cezaları önleyen, hak ve görev yönünden kanun önünde eşit gören haklar getirmiştir. Müsadere, angarya, cerime (suç ödeme) gibi geleneksel alışkanlıkları kesin olarak yasaklamıştır. Bu kanuna göre memuriyetlere tayin ehliyet ve liyakat esaslarına göre yapılacak, memurlar kanunen bir suçu sabit olmadıkça, kendisi çekilmedikçe veya devletçe zorunlu bir sebep gösterilmedikçe azl olunamayacaktı (Özdemir, 2001: 165).

Bu dönem boyunca ifade edilen aksaklıkların giderilmesiyle amacıyla, 1876 Anayasasının 39, 40 ve 41. maddelerinde düzenlemeler yapıldığı, 1877 yılında ilk defa memurlar için sicil tutma zorunluluğunun getirildiği ve atamalarda bu sicillerin etkili olacağı, 1878 yılında maaş kanunu çıkartılarak maaşların miktar olarak yeniden belirlenerek ciddi bir esasa bağlandığı, memur atamalarıyla ilgili olarak 1880 yılında bir talimat yayınlandığı ve mülki memurların terfi ve emeklilikleriyle ilgili olarak da 1879 yılında yeni düzenlemeler yapıldığı görülmektedir (Karal,1970: 333-336).

Sultan II. Abdülhamit, 1877–1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nı (93 Harbi) sebep göstererek Meclis'i kapattı ve Anayasal düzene son verdi. Böylece 1. Meşrutiyet dönemi son bulmuş oldu.

#### **2.1.2.4. II. Meşrutiyet**

1892'de askeri tıp öğrencileri tarafından kurulup daha sonra "İttihat ve Terakki Cemiyeti" adını alan teşkilatın etkin mücadelesi sonucu 1908'de II. Abdülhamid Meclis-i Mebusan'ın seçilmesini kabul ederek, II. Meşrutiyet'i kabul etti. Böylece 1876 Anayasası'nda değişiklik yapıp parlamenter rejime geçilmek suretiyle padişahın yetkileri azaltılmış ve bakanlar kurulu devlet yönetiminde yetkili hale gelmiştir (Özdemir, 2001: 179).

1909 yılında 1876 Anayasasının 21. maddesinde değişiklik yapılmış ve seçimlerle ilgili 19. maddesi kaldırılarak bu madde yerine üç yeni madde ilave edilerek 1909 Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiş oluyordu (Aykaç, 1997: 158).

Bab-ı Ali yönetimine baş kaldıran ve II. Meşrutiyet'in oluşumunu sağlayan İttihat ve Terakki Cemiyeti 1908–1912 yılları arasında yönetimde olmasına rağmen, gerçekte iktidar olamamıştır. İttihat ve terakki cemiyeti, sopalı seçim diye anılan 1912

seçimleri ve 1913 Bab-ı Ali baskınından sonra iktidar olmuş ve kendisini parti ilan ederek Birinci Dünya Savaşı sonuna kadar ülkeyi tek parti gibi yönetmiştir. Birinci Dünya Harbi'nin kaybedilmesi sonucunda, İttihat ve Terakki Yönetimi sona ermiş, 1918 yılında, Padişah tarafından feshedilen Meclis-i Mebusan da son olarak 12 Ocak 1920 tarihinde toplanmış, ancak İstanbul'un işgali üzerine çalışmalarına ara vermiş ve 11 Nisan 1920 tarihinde Padişah tarafından dağıtılmıştır (Tağma, 2002: 167).

Personel politikaları açısından II. Meşrutiyet dönemi, Tanzimat sonrası başlayan batı tarzı kurumlaşmanın, bürokrasinin, rasyonel personel kanunlarının ve nizamnamelerinin gelişmesinin devam ettiği dönemdir.

II Meşrutiyet döneminde, memurlar ve genelde çalışanlar açısından farklı bir gelişme; çalışanların örgütlenmeye başlayıp ilk defa greve gitmeleri, devletin de kamu yararı ve iktisadi gelişme adına çalışanların örgütlenmelerine ve grevlere karşı tavır koyup, sınırlayıcı ve yasaklayıcı kanunlar çıkarmasıdır (Özdemir, 2001: 180).

Osmanlı Devleti'nin Tanzimat, 1. ve 2. Meşrutiyet aşamalarından geçerken, öngördüğü amaçlara ulaşmamış olmasını tamamen boşa gitmiş çabalar olarak değerlendirmek yerine, yeni Türk Devleti'nin kurulmasına, özellikle de cumhuriyet rejiminin ortaya çıkmasına hem zihinsel olarak, hem de toplumsal olarak bir zemin hazırlamış olması bakımından bu dönemler ayrı bir öneme sahiptir (Aykaç, 1997: 160).

İstibdat dönemi (her iki meşrutiyet dönemi olan 1878 ve 1908 yılları arasındaki 30 yıllık dönem) siyasi fırka ve partileri (Kaya, 2010: 1):

**İttihat ve Terakki Fırkası:** 3 Haziran 1889'da "İttihad-ı Osmanî" olarak teşkilatlanan cemiyet daha sonra "Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti" olarak kendisini geliştirmiş ve gerek Harbiyeliler içinde gerekse Mekteplerde ve bilhassa Tıbbiye bünyesinde büyük bir taraftar bulmuştur. 1908 II. Meşrutiyetin ilanı ile gerek Meclis-i Mebusan'da gerekse Osmanlı bürokrasisinde büyük destek görmüş ve 1913 de "İttihat ve Terakki Fırkası" şeklinde partileşmiş ve 1920'ye kadar ülkeyi idare etmiştir.

**Fedakaran-ı Millet Cemiyeti:** 1908 Ağustos ayında kurulmuş ve hiçbir seçime katılmamıştır. 31 Mart Olayı'ndan sonra siyasi hayattan çekilmiştir.

**Osmanlı Ahrar Fırkası:** 14 Eylül 1908 tarihinde kurulmuş, seçim öncesi partileşmesini tamamlamış ve sadece İstanbul'da 1908 seçimlerine katılmıştır. Seçim

sonrasında bir başarı gösterememiş, İttihat ve Terakki'nin tutumunu protesto ederek siyasi hayattan çekilmiştir.

**Fırka-i İbad:** 6 Şubat 1909 tarihinde kuruldu 1911 seçimlerine katılmış ve hiçbir varlık gösterememiştir.

**İttihad-ı Muhammedi Cemiyeti:** 5 Nisan 1909 tarihinde bir cemiyet olarak kurulmuş 31 Mart olayından sonra kapatılmıştır. Cemiyet olarak en çok bir ay veya kırk gün kadar sosyal hayatta yer almış ve 31 Mart Olaylarına sebebiyet verdiği ithamı ile kurucuları ve üyeleri idamla yargılanmış ve bir kısmı asılmışlardır.

**Heyet-i Müttefika-i Osmaniye:** 17 Nisan 1909 tarihinde kurulmuş ve kısa bir zaman sonra kapanmıştır.

**Mutedil Hürriyetperveran Fırkası:** Kasım 1909 da 1908 seçimlerinde mebus olarak seçilenler tarafından kurulmuş daha sonra "Hürriyet ve İtilaf Fırkası"na iltihak etmişlerdir.

**Islahat-ı Esasiye-i Osmaniye Fırkası:** 1909 da ülke dışında kurulmuş 1913 yılında Hürriyet ve İtilaf Fırkası'na katılmıştır.

**Ahali Fırkası:** 21 Şubat 1910'da İttihatçılardan ayrılanlar tarafından kurulmuştur. 1911 yılında Hürriyet ve İtilaf Fırkasına katılmışlardır.

**Osmanlı Sosyalist Fırkası:** 1910 yılının sonlarında kurulmuştur. Hiçbir genel ve ara seçime katılmamıştır. Eşitsizlik ve adaletsizliğe karşı üretim ve dağıtım araçlarının millileştirilmesini savunan, işçilerden vergi alınmaması, basın özgürlüğü gibi hürriyetleri savunmaktaydı.

**Hürriyet ve İtilaf Fırkası:** 21 Kasım 1911 tarihinde kurulmuştur. II. Meşrutiyetin en güçlü muhalefet partisidir. Kuruluşundan 20 gün sonra İstanbul'da yapılan ara seçimi kazandığı için İttihat ve Terakki'nin öfkesini çekmiş 1912 seçimlerinde büyük baskı görerek çok az sayıda mebus çıkarabilmiştir. Sonraki seçimlere ise İttihat ve Terakki'nin büyük baskıları sonucu katılmamışlardır.

**Halaskar Zabitan Grubu:** 1912 yılında yapılan "Sopalı Seçimlerden" sonra İttihat ve Terakki'nin baskısına tepki olarak kurulmuş ve Arnavutluk İsyanı bahane edilerek 16 Temmuz 1912 tarihinde bir muhtıra vererek İttihat ve Terakki yanlısı Sait

Paşa hükümetini istifaya zorlamış ve Ahmet Muhtar Paşa sadrazamlığında partiler üstü bir hükümetin kurulmasını sağlamışlardır. 1913 yılında dağılmıştır.

**Milli Meşrutiyet Fırkası:** 5 Temmuz 1912 tarihinde kurulmuş “Milliyetçi” kimliği ile öne çıkmış ancak hiçbir seçime katılmamış, kısa süre içinde kapanmış ve dağılmıştır.

#### 2.1.2.5. Jön Türkler

Meclis-i Mebusan'ın Abdülhamit tarafından kapatılması ve aydınların çeşitli cezalandırılmaları padişaha karşı bir aydın muhalefetinin başlamasına neden olmuştur. Bu muhalefet hem yurt dışında hem de yurt içinde aydınlarca yürütülmüştür. Osmanlıda 1876 sonrası batılılaşma ve anayasal sistemle ilgili tartışmalar ve çözüm önerilerinin ortaya çıkmasında söz konusu muhalefet hareketlerinin büyük bir rolü olmuştur. Parlatonun kapatılması sonucu içeride ve dışarıdaki aydınlar açık ya da gizli şekilde muhalefetlerini sürdürmüşlerdir. Bu yapılanmalardan en önemlisi kuşkusuz Jön Türk ya da diğer deyimle Genç Türk hareketidir (Demirtaş, 2007: 396-397).

Hareketin ilham kaynağı, 1877'de Abdülhamit tarafından dağıtıldıktan sonra faaliyetlerini Avrupa'da ve yurt içinde sürdüren Yeni Osmanlılar'ın yani Namık Kemal, Ziya Paşa ve Şinasi'nin hürriyetçi fikirleridir. Önderleri ise modernist bürokratlar yetiştirmek üzere açılan okullarda yetişen ve zihniyet dünyaları devleti çöküşten kurtarma ve devlete hizmet etiğiyle şekillenen ve yaşamlarının bir kısmını gerek tahsil gerekse sürgün nedeniyle Avrupa'da geçiren aydın kişilerdi (Söğütü, t.y: 9).

1908 Jön Türk devrimi, Osmanlı İmparatorluğunun son 30 yıllık dış siyaseti bakımından önemli bir dönüşümün başlangıcı olmuştur. Meşrutiyetin yeniden ilanından itibaren Jön Türkler, Abdülhamd'in Alman eksenli siyasetine karşılık liberal ve meşruti yönetimlerin hakim olduğu İngiltere ve Fransa'ya eğilimli durmuşlardır (Tunç, 2010: 547).

Bürokratik Jön hareketine dahil olanların Sultan II. Abdülhamid'e karşı Paris'te 1902'de yaptıkları kongre son derece önemlidir. 1902 kongresinde hedef (Küçükömer, 1989: 77);

- II. Abdülhamid'i devirmek,
- II. Abdülhamid sonrasında nasıl hareket edileceğini kararlaştırmaktır.

1908 devriminden sonra dahi Genç Türkler, Şeyhülislamın kabinedeki yerini almaya devam etmesini ve şeriat ile çatışan kanunları veto etmesini önleyememişlerdir askeri bürokrasi laikleşme sürecinde liderlik görevini üstlenmiştir. Bu işlev çerçevesinde yapılan ilk iş Saray'a yakınlığı ile bilinen sivil bürokrat paşalar ile küçümsenen tutucu, işe yaramaz diğer sivil bürokratları görevden uzaklaştırmak olmuştur (Heper, 1974: 83-85).

Jön Türkler işe memur sayısını azaltmakla başladılar. Reorganizasyon ve işten çıkarma çalışmaları ile çeşitli hizmet kadrolarında görevlerine son verilen memurların sayısı 1909'da 27.000'e ulaşmıştır. Ancak söz konusu dönemde sivil bürokrasi siyasal hayatta tamamen etkisiz bir hale gelmemiştir. Jön Türk hükümetlerinin iç siyasetleri, sivil bürokrasiye gittikçe daha fazla önem verilmesini gerektirmiştir (Belet, 2008: 85).

## 2.2. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE SİSTEM

Yeryüzünde ve tarihte pek çok devlet var olmuştur ama bunlar çeşitli özellikleri bakımından tasnif edilmiştir. Bu çerçevede Türkiye gibi bazı devletlerde "bürokratik devlet" olarak nitelendirilir. Bürokratik devletin ise iki temel özelliği vardır (Demirci, 2008: 142):

- Bu devletlerde bürokrasi kurumu, giderek siyasal sistem içinde aşırı bağımsızlık ve otonomi kazanır.
- Bu devletlerde bürokrasinin üst kademeleri, idari olduğu kadar belli başlı siyasi işlerle de meşgul olurlar.

Gelişmekte olan ülkelerin bürokrasilerinin yapısı ve işlevleri, hem iç hem de dış faktörlerin yoğun etkisi altında biçimlenmiştir. Bu ülkelerin çoğu, belirli bir sömürge yönetimi altında kalmışlardır. Dolayısıyla sömürgeci ülkenin yönetim yapısı ve kültüründen büyük ölçüde etkilenmişlerdir. Sömürge yönetiminde kalmamış (Türkiye gibi) ülkelerde de, batılılaşma süreci içinde bu etkilenme yaşanmıştır (Eryılmaz, 2002: 125). Türk kamu yönetimi sistemi de batılılaşma sürecinde Fransız yönetim sistemi temel alarak şekillenmiştir.



Türk kamu yönetimi sistemi, Fransız yönetiminin etkisi ile “ idari rejim” ya da “yönetimsel düzen” olarak nitelendirilmektedir. Bu sistemde, kamu yönetimine uygulanan, “kamu yönetimi hukuku” denen ayrı ve özgün bir hukuk dalı, “yönetimsel yargı” denen ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde, kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir; aldığı kararları, belli koşullarda, kendisi uygulayabilir (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 10).

Başta Fransa olmak üzere kara Avrupası ülkelerinde (Almanya, İtalya, İspanya, Yunanistan, Türkiye vs) uygulanan bu sistemde, özel hukukta görülmeyen birtakım kamu gücü ayrılıkları ve yükümlülükleri bulunur (Gözler, 2005: 15).

“Ortak hukuk sistemi” veya “adli idare sistemi” denen Anglo-Sakson sistemi ise İngiltere, ABD ve İngiltere’nin eski sömürgesi olan ülkelerde uygulanır. Bu sistemde ülkenin genel hukukunun dışında ondan ayrı ve bağımsız bir idare hukuku ve ülkenin genel mahkemeler düzeninden ayrı bir idari yargı düzeni yoktur (Gözler, 2005: 15). Kamu yönetimine de herkese uygulanan, genel hukuk kuralları uygulanır. Kamu yönetimine kural olarak, özel yetkiler tanınmamıştır (Gözübüyük, Akıllıoğlu; 1993: 11). Bu yönleri ile Türk kamu yönetimi Anglo-Amerikan yönetim sisteminden ayrılır.

### **2.3. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE ÖRGÜTLENME**

Bir ülkede kamu yönetiminin teşkilat yapısı o ülkenin, siyasal yapısı, yönetim anlayışı, siyasal kültürü ve tarihi dinamikleri tarafından belirlenmektedir. Bunun anlamı kamu yönetimi yapısında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki oranın ne olacağına bu değişkenlere bağlı olduğudur (Çevik, 2004: 107). Dolayısıyla genel anlamda tüm ülkeleri kapsayacak yönetim yapısından bahsetmek mümkün değildir.

Bugünkü kamu yönetiminin örgütsel yapısı, kalın çizgileriyle, İmparatorluk dönemindeki yapıya benzemektedir. 23 Nisan 1920’de, İstanbul’daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütü ile yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 11).

Anayasamızın 123. Maddesinin 2. Fıkrası, “idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” demektedir (Gözler, 2005;

27). Dolayısıyla bizim kamu yönetimi teşkilat yapımıza “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki ilke hakimdir.

Genel anlamda Türk kamu bürokrasinin örgütlenmesini inceleyecek olursak;

### 2.3.1. Merkezi Yapılanma

Türk idare hukukunda “devlet”, dediğimiz tüzel kişiye, “merkezi idare” denmektedir. Kamu hizmetlerinin “devlet” yani “merkezi idare” tarafından yürütülmesine “merkezden yönetim” adı verilmektedir (Gözler, 2005: 289).

Merkezi yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı işletilmesi ve kararların merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetimin (gelir ve giderlerin) her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonun merkezi birimler veya onlara bağlı birimler tarafından yapılmasını ifade eder (Çevik, 2004: 108).

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademesi memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekir (Tortop, İşbir, Aykaç, 2005: 77). Hemen hemen her konu merkeze sorulur. Bunun yanında ülke çapında bütün personel işlemleri yine merkezi birimler tarafından gerçekleştirilir. Her türlü işe alınma, atama, yer değiştirme ve işine son verme merkezden yapılır (Çevik, 2004: 108).

Kısaca merkezden yönetimin özelliklerini toparlamak gerekirse (Gözler, 2005: 28):

- Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. O da “devlet tüzel kişiliğidir”.
- Devlet, kamu hizmetlerini konulara göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır.
- Merkezi idarenin taşra teşkilatı da vardır ancak taşra teşkilatı, merkezin uzantısı konumundadır.
- İdare içindeki tüm görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır.

Merkezden yönetimin, özellikle büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin bir kanaldan yönetilmesi ve yetkilerin bir yerde toplanması güçlükler doğurabileceği gibi iş verimi azalır ve hizmet daha pahalıya mal olur (Tortop, İşbir, Aykaç, 2005: 78). Merkezi yönetimlerde bu yükü hafifletebilmek için iki uygulama bulunmaktadır. Bunlardan ilki yetki devri diğeri ise yetki genişliğidir.

Yetki devri, bir yöneticinin herhangi bir alanda kendisine verilmiş olan karar verme yetkisini, kendi isteği ile belirli şartlar altında astına devretmesidir. Ancak, yönetici gerekli gördüğünde bu hakkı tekrar geri alabilir. Yönetici işin sonunda hala sorumlu kişidir. Yetki devri yöneticinin gerekli gördüğü için ya da daha iyi sonuçlar elde edebileceğini düşündüğü için kendine ait olan bir hakkı geçici olarak astına devretmesidir (Çuhadar, 2005: 4).

Yetki devri, çağdaş yönetimin temel işlevlerinden biridir. Zira yöneticilerin örgütlerini başarılı, etkili ve verimli bir şekilde yönetebilmeleri için, astlarına yetki devretmeleri yönetsel bir zorunluluktur. Yönetimde en yaygın olan yetki devri, imza yetkisidir. Özellikle bürokrasinin egemen olduğu kuruluşlarda, teknik ve bürokratik konulardaki imza yetkilerinin en alt kademeye kadar devredilmesi gereklidir. Ancak Türkiye’de özellikle kamu yöneticileri imza yetkilerinin devrinde oldukça isteksizdirler (Aytürk - Amme İdaresi Dergisi, 2000 - todaie.gov.tr, 04.03.2012).

Yetki genişliği ise, kamu yönetimi teşkilatının büyüklüğü nedeniyle, hareket yeteneği zayıf olduğundan ve her hususun merkeze sorulması zorunluluğundan dolayı aksaklıkları gidermek amacıyla taşradaki temsilcilere genişletilmiş bir yetki alanı tanımlanmasıdır (Çevik, 2004: 109). Bu uygulama, merkeziyetçi yönetimin zararlarını en aza indirme amaçlı merkezi yönetim ile yerel yönetim arası bir yöntemdir.

Türk idare sisteminde sadece valiler yetki genişliği ilkesinden yararlanırlar; kaymakamlar ve bucak müdürlerinin kural olarak böyle bir yetkisi yoktur (Gözler, 2005: 29).

Yetki genişliği iki yöntemle uygulanır (Tortop, İşbir, Aykaç, 2005: 80):

- Alt kademedeki organlara doğrudan doğruya kanunla yetki verilebilir.
- Yetkili bakan veya diğeri yöneticiler kendi kararları veya emirleri ile diğeri kademeler yetki verebilirler.

Merkezi teşkilat bazen belirli bir bölge veya alanda yetkisini devredebilir: coğrafi yetki genişliği. Bazen de belirli bir hizmet alanında yetkisini devredebilir: işlevsel yetki genişliği (Çevik, 2004: 111).

Merkeziyetçiliğin ülkenin yönetiminde ve hizmetlerin yürütülmesinde ne kadar yararlı ya da zararlı olduğu tartışma konusudur. Bu bağlamda, merkeziyetçiliğin yararları şöyle belirtilebilir. Merkeziyetçi yönetim özellikle bölünme ve terör tehlikesi gibi sorunlarla karşı karşıya olan ülkelerde birlik ve beraberliği sağlamada önemli işlev görebilir. Ülkenin bir arada tutulmasını sağlamada yerel etkilerden kurtularak katkı sağlayabilir. Bunun yanında uluslararası alanda ülkenin temsil edilmesi konusunda merkezi yönetim daha iyi ilişkiler kurabilir ve yürütebilir. Böylece diplomatik ilişkilerin tek elden yürütülmesi daha kolay olmaktadır. Bunun yanında tartışmalı bir konu olarak görülebilmeye rağmen özellikle kalkınma ile ilgili olarak bölgeler arası farklılıkları kaldıracak şekilde düşünülebilir (<http://iibf.blogcu.com/yukseklisans-tezi-degisim-yonetimi-ve-yonetsel-cevre/8/10022433>, 04.03.2012).

Merkeziyetçiliğin zararlarını ise, “bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar, hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara göre yürütülmesini güçleştirir” (Gözler, 2005: 29) şeklinde özetleyebiliriz.

**Tablo 2.1:** Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasında Yarar-Zarar Değerlendirmesi

DEĞERLENDİRME KRİTERİ	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
<b>Demokratiklik</b>	Düşük	Yüksek
<b>Partizanlık</b>	Düşük	Yüksek
<b>Yöresel İhtiyaçlara Uygunluk</b>	Düşük	Yüksek
<b>Bürokrasi, Kırtasiyecilik</b>	Yüksek	Düşük
<b>Mali Denetim</b>	Kolay	Zor
<b>Bölgeler Arası Eşitsizliğe Yol Açma</b>	Düşük	Yüksek

**Kaynak:** (Gözler, 2005: 33).

### 2.3.2. Yerel Yönetim Yapısı

Yerinden yönetim (ademi merkeziyet), yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, özerk ya da bağımsız yapıya ve kendisine ait bir maliyeye sahip olan

kurumlardır (Çevik, 2004; 111). Kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop İsbir, Aykaç, 2005: 82).

İdari ademi merkeziyet olarak da adlandırılan bu sistem, siyasal ademi merkeziyetten farklıdır: Siyasal ademi merkeziyet federalizm demek olup, federal devleti oluşturan her bir federe devletin idari yetkileri yanı sıra, belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahip olmaları anlamına gelir. Buna karşılık, idari ademi merkeziyette, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan, merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişilerinin idari yetkileri dışında yasama ve yargı yetkileri yoktur. Tam tersine, bu kamu tüzel kişileri yasama yetkisine sahip olmadıkları için kendi hukuki statülerini belirleme imkânına da sahip değildirler ve yargı yetkisi de kullanamazlar (<http://notoku.com/merkezden-yonetim-yerinden-yonetim-ilkeleri/#ixzz1oBZmPHQu>,04.03.2012).

Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri, yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer yönünden; bu kuruluşlar ancak kuruldukları coğrafi sınırlar içinde çalışma yapabilirler. Konu yönünden; hangi görevlerin hangi bu kuruluşlar tarafından yapılabileceği, kendi özel kanunlarında belirtilmiştir. Biçim yönünden; devletin çıkardığı yasalarda yazılı kurallara, yetkilerini ve görevlerini yaparken yasalarda yazılı usul ve formalitelere uymakla yükümlüdür (Tortop, İsbir, Aykaç, 2005: 82).

Yerel yönetim organları, seçimle işbaşına gelirler. Kendilerine ait bütçeleri vardır. Serbest (özerk) idari yönetime sahiptirler. Ancak bu niteliklerin saf ve katıksız uygulandıklarını söylemek mümkün değildir. Sayılan bu özellikleri merkezi yönetimle aralarında organik bağ olmaması anlamına gelmez. Uygulamada “vesayet denetimi” gibi yöntemlerle merkezi yönetimin müdahalesi söz konusudur (Çevik, 2004: 112).

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir ve ancak yasalarda açık olarak belirtilen durumlarda kullanılabilir. Vesayet altında bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve işlemleri ancak yasalara aykırı olduğunda iptal edilebilmektedir. İdari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını değiştiremezler, ya olduğu gibi kabul ederler, onaylar ya da iptal ederler. Bozulan veya kaldırılan bir karar yerine alınacak yeni kararı yine yerinden yönetim kuruluşu alır (Tortop, 1983: 94).

Yerel yönetim örgütlenmeleri iki şekilde görülür: eğer bir yerel yönetim belli bir coğrafi alana göre örgütlenmişse buna coğrafi yerel yönetim denir. Örneğin, belediye, il özel idaresi, köyler. Eğer yerel yönetim coğrafi sınır olmaksızın belli bir hizmetin yürütülmesine yönelik olarak merkeze bağlı olmadan örgütlenmişse, buna da işlevsel yerel yönetim denmektedir. Örneğin, üniversiteler (Çevik, 2004: 112).

**Tablo 2.2:** Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetimin Karşılıklı Özellikleri

Özellik	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
<b>Tüzel Kişilik</b>	Tek Tüzel Kişilik (Devlet)	Her kuruluş ayrı bir tüzel kişiliğe sahip
<b>Bütçe ve Malvarlığı</b>	Tek	Her kuruluşun ayrı malvarlığı ve bütçesi var
<b>Personel</b>	Hiyerarşik Düzen	Her kuruluşun ayrı personel yapısı var
<b>Denetim</b>	Hiyerarşi	Vesayet

**Kaynak:** (Gözler, 2005: 30).

## 2.4. TÜRK KAMU BÜROKRASİNDE İŞLEYİŞ

Weber'e göre, ideal bürokraside görevlerin ve bu görevlerin gerektirdiği işlerin etkili bir tarzda yerine getirilmesi, örgüt içinde görev ve statüler arasında hiyerarşik bir düzenlemeyi gerektirir (Şimşek, 1977: 28).

Türk kamu bürokrasisi de her ne kadar demokratik örgütlerin gereği olan siyasi parti, sendika, gönüllü kuruluşlar vs. yapılanmaları içinde barındırır da genel anlamda hiyerarşik olarak örgütlenmiştir.

### 2.4.1. Yatay ve Dikey Hiyerarşileme

Otorite yapısına göre örgütleri, hiyerarşik ve demokratik olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Otorite piramidini ve dolayısıyla hiyerarşik örgütü, otaya çıkaran güçlerden birisi, örgütün yerine getirmesi gerekli her bir işlevin uzmanlaşmış bir role verilmesidir. Bu temele göre her örgütün başında birinin bulunması gerekir. İşler çoğaldıkça bu kişi bazı görevleri yapması için kendi emri altında belli sayıda kişiyi

yetkilendirir. Böylece zaman içinde aşağıdan yukarıya artan biçimde otorite ile donatılmış örgütsel kademeler oluşur (Can, 2002: 10).

Weber, hiyerarşi ile kumanda zinciri boyunca her alt düzeydeki görevin bir üst düzeydeki görevin denetim ve nezaretine verilmesini kastetmektedir. Herbert Simon'a göre, hiyerarşi eşyanın tabiatında var olan ve düzeni sağlayan bir özelliktir. Örneğin, fizikte bir madde incelenirken önce elektron sonra nötron ve nihayet proton elemanların önem ve öncelik sırasından söz edilir (Şimşek, 1977: 28-29).

Görüşlerini Weber'e dayandıran bürokrasinin modern kuramcıları genellikle hiyerarşinin karakteristiklerini, bir örgütün ne derece bürokratikleştiğini bulmak için kesin ölçütlerden biri olarak kullanırlar. Örneğin, Stenley Udy Jr. bu kriteri işler hale getirmek amacıyla hiyerarşik olarak üç ya da daha fazla düzeyde yetki kademesi olan örgütün bürokratik olarak adlandırılması gerektiğine karar vermiştir (Mouzelis, 2003: 44).

Hiyerarşilerde her alt birim, üst birimin denetim ve gözetimi altına girer. Bu idari hiyerarşide herkes, kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludur. Hiyerarşik düzen, yönetilenlere, alt birimlerin eylem ve işlemlerine karşı üst makamlara başvurabilme imkanı sağlar (Eryılmaz, 2002: 46).

Hiyerarşik örgüt, statü, saygınlık, ödül ve erkin kaynaşmasından ibarettir. Üst basamaklara çıkıldıkça bunlar artarak tepede en üst düzeye ulaşır. Yukarıya çıktıkça artan erk, yalnızca yürütme erki olmayıp örgütsel kural ve politikaların belirlenmesiyle ilgili yasama erkinide kapsar (Can, 2002: 10).

Hiyerarşi yetkisinin özellikleri (Gözler, 2005: 42):

- Aynı kamu tüzel kişisi içinde geçerlidir.
- “Genel yetki” dir, hiyerarşik üste ayrıca kanunla verilmesine gerek yoktur.
- Kendiliğinden veya ilgililerin başvurusu üzerine kullanılabilir.
- Yetkinin kullanımı belli bir sebebe bağlı değildir. “hukukilik” sebebiyle kullanılabilceği gibi “yerindelik” sebebiyle de kullanılabilir.
- Astın üste karşı idari veya yargısal bir başvuru hakkı yoktur.

- Vazgeçilemeyen bir yetkidir. Amir bu yetkisinden istediği zaman vazgeçemez ve gerektiğinde kullanmak zorundadır.

Bürokrasilerde, bu dikey örgütlenme biçiminin yanında yatay örgütlenmelerde mevcuttur.

Yatay hiyerarşilerde ise görevler göz önünde tutulmaktadır. Dikey örgütlenmelerde olduğu gibi, emirlerin hiyerarşik sırayı izlemesi zorunluluğu yoktur. Görevler dikkate alınarak, birbiri ile ilgili olan birimler birbirlerine emirler verebilmektedirler. Emirlerin hemen bir üst makamdan alınması zorunluluğu yoktur. Gereken hallerde, özellikle teknik konularda, daha üst kademedeki yöneticilerle haberleşme olanağı vardır. Amaç, işlerin görülmesinde çabukluğu ve basitliği sağlayabilmektir (Tortop, İsbir, Aykaç, 2005: 65).

## 2.5. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE PERSONEL SİSTEMİ

Bir bürokrati, bürokrat olmayan insandan ayıran başlıca hususiyet, yaptığı işten elde edilen neticenin para ile ölçülen neviden olmamasıdır. Devlet dairelerinin idaresi, aylıkların ödenmesi, lüzumlu eşyanın alınması için ihtiyaç duyulan para, halk tarafından temin edilmektedir (Mises, 2000: 49).

Bürokraside memuriyet bir “meslek”tir. İşe alınmalar, belirli niteliklere bağlı olarak özel sınavla sağlanır. Memurun seçimi, ailesinin toplum içindeki yeri ya da siyasi mensubiyet gibi özelliklere göre değil bütünüyle işin gerektirdiği teknik niteliklere göre yapılır. Memur kamu hizmeti hiyerarşisi içinde kendine bir kariyer edinmeye çalışır. Alt basamaklardan üst görevlere doğru uzmanlıklarına ve kıdemine bağlı olarak ilerler (Eryılmaz, 2002: 47).

Görevler, hiç kimsenin şahsi mülkiyetine verilmezler. Diğer bir deyişle, kimse örgütteki görevini kişisel çıkar için kendi malı gibi kullanamaz. Weber, örgüte dahil memurların ve özellikle karar alma durumunda bulunan yöneticilerin üç nevi yetenek tipine sahip olmaları gerektiğini belirtmiştir. Bunlar sırasıyla, teknik, fikri ve insancıl yeteneklerdir (Şimşek, 1977: 31).

Birçok bürokrasiler, örgütün büyüklüğünü engelleyici faktörlerin yokluğunda bir ömür boyu güvenlik sağlarlar. Bürokrasiler meslek güvenliğini en üst düzeye



çıkarırlar. Hizmet süresince güvenliğin, emekliliğin, ek ücretlerin ve terfi için devamlı genyöntemlerin fonksiyonu, resmi hizmetlere adanmış faaliyetleri, dış baskılar dikkate alınmaksızın garanti altına almaktadır (Hicks, 1990: 93).

Bürokratik örgütte istihdam, teknik niteliklere dayandığı için keyfiliğe karşı korunmuştur. Memurun sosyal konumu, rütbe yapısının emredici kurallarınca garanti altına alınır. Siyasi görevlilerde ise, ceza kanunlarının “memura hakaret”, devlet yetkililerini “tahkir ve tezyife” ilişkin özel hükümleriyle ek güvence altına alınır (Eryılmaz, 2002: 47).

Memurluk statüsüne giren bir kişi, artık normal vatandaşlardan farklı olarak birtakım yükümlülüklerle ve yasaklara tabi olur.

**Tablo 2.3:** Memurların Yükümlülükleri, Tabi Oldukları Yasaklar ve Hakları

YÜKÜMLÜLÜKLERİ	YASAKLAR	HAKLARI
Anayasaya ve kanunlara sadakat	İkinci görev yasağı	Memurluk teminatı
Devlete bağlılık	Ticari faaliyetlerde bulunma yasağı	Hizmet hakkı
Tarafsızlık	Grev yasağı	Müracaat ve dava hakkı
İtaat	Toplu eylemde bulunma yasağı	Sendika hakkı
Hizmeti şahsen ve kesintisiz olarak görme	Hediye alma, menfaat sağlama yasağı	İzin hakkı
Mal bildirimde bulunma	Siyasi partilere girme yasağı	Aylık hakkı
Kıyafet mecburiyeti	Gizli bilgileri açıklama yasağı	Yolluk hakkı
İkamet mecburiyeti	Basına bilgi veya demeç verme yasağı	Diğer sosyal haklar
Resmi belge, araç ve gereçleri geri verme ödevi	Dernek kurma ve üye olma yasağı	
	Ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı	

**Kaynak:** (Gözler, 2005: 247).

**İyi bir memurun nitelikleri** (Tortop, İsbir, Aykaç, 2005: 103-104):

- Memur, yöneticinin görevlerini paylaşmalıdır.
- Memur, yöneticinin tutumunu temsil etmelidir.
- Memur, üstlere bilgi vermelidir.
- Hiyerarşik usule saygılı olmalıdır.

- Memur, üst yöneticiye yetki devretmemelidir.
- Memur, üstün görevlerini kolaylaştırmalıdır.

Türk kamu personel rejiminde reform arayışları, kamu çalışanlarının sorunlarını gidermeyi amaçlayan ve güncelliğini hiç kaybetmeyen bir konudur.

1980’li yıllara kadar reform arayışlarının kökünde “kamu çalışanlarının sosyal ve ekonomik haklarının iyileştirilmesi”, “kamu yönetimi imajının düzeltilmesi” ve “kamu hizmetlerinin kaliteli ve verimli sunulması” gibi düşünceler yer almaktaydı. Ancak 1980 sonrası dönemde kamu personel rejiminde reform arayışları, devletin rolünü, işlevlerini, işlevlerinin boyutunu, “piyasa”yı merkeze yerleştirerek yeniden tanımlayan neo-liberal politikalar çerçevesindeki dönüşümün etkisine girmiştir (Eren, Eken, 2007: 173).

Dünyadaki gelişmelerle ilişkilendirilsin ya da ilişkilendirilmesin Türk kamu personel sisteminin işlevsizliği, bu alanda ciddi reforma ihtiyaç duyulduğu genel kabul görmüş bir düşüncedir. Kamu harcamalarındaki artış, kamu kesiminin farklı beceri ve uzmanlığa sahip binlerce insan çalıştırması ve bu sayının gün geçtikçe artması, devletin üretim ve dağıtımını doğrudan üstlenmesi vs. reform arayışlarının önemini ve haklılığını arttırmaktadır (Eren, Eken, 2007: 174).

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRK KAMU BÜROKRASİNDE BÜYÜME**

Türkiye Cumhuriyet'ini kuranların ve genç cumhuriyetin bütün özellikleri Osmanlı Devletinden miras alınmıştır. Her ne kadar cumhuriyet ile Türk Devleti niteliklerinin değiştirerek Saltanattan cumhuriyete geçmiş olsa da bürokrasi ve bürokratlar davranış ve işleyiş olarak aynen devam etmiştir (Çevik, 2004: 94). Türkiye Cumhuriyet'inde bürokrasi, aslında, bozulmuş ve yıkıcılığı amaç edinmiş Meşrutiyet bürokrasisinin devamıdır (Kabaklı, 2002: 54).

### **3.1. CUMHURİYETİN İLANI VE TEK PARTİ DÖNEMİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME**

Osmanlı devletinde yaşanan tüm bu olaylardan sonra paşaların halka yatkın, milliyetçi, istiklalci kanadı Mustafa Kemal Paşa'nın öncülüğünde Türk İstiklal Savaşını gerçekleştirdiler. Erzurum ve Sivas kongrelerinde, Anadolu'nun halkçı, milliyetçi (bürokrat olmayan) çoğu mahalli aydınları, İstanbul'dan gelen paşalar ve aydınlarla işbirliği ettiler. 1920'de açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi, bürokratik geleneği yıkıp yerine "devlet" gücünü koyabilmek için bütün kudreti TBMM de topladı (Kabaklı, 2002: 55-56).

Türk devrimi üzerinde çalışan farklı görüşlere sahip bilim adamlarının birleştiği noktalardan biri, Kemalist devrimi yapan grubun asker ve sivil bürokrasiden oluştuğudur. Kemalist devrimin temel savı topluma yukarıdan aşağı inerek onu ortaçağ düzeyinden kurtarmaktı (Şaylan, 1974: 74).

Tanzimat'ın ilanı ile başlayan batılılaşma programı ve uygulamaları, Cumhuriyetin lider kadrosu tarafından yetersiz görülmuş olup, Türkiye'nin tercihi, köklü bir Batılılaşma programını uygulamaktan yana olmuştur. Atatürk'ün temel politikası, toplumu modernleştirmek ve ülkeyi sanayileştirerek kalkındırmaktır. Bu sebeple devrimlerin hedefi, Türk toplumunu değiştirmek ve onu Batılı bir toplum haline dönüştürmektir (Dursun, Al, 1998: 155).

Bu bakımdan cumhuriyet dönemi bürokrasinin iki temel misyonu bulunmaktaydı. Birincisi, reformları geliştirerek devam ettirmek, ikincisi ise, ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktı. Reformları halka benimsetmekte temel misyon, kamu bürokrasisine verildi (Eryılmaz, 2002: 137).

Cumhuriyet bürokrasisi üstlendiği görevler nedeniyle Osmanlı bürokrasisi gibi uzun süre siyasi gücü elinde bulundurmıştır. Hatta yeni hizmet yükümlülükleri ile halkın karşısına çıktığı için sıradan bir bürokratin yetkileri bile eskiye oranla daha da artmıştır (Yalçındağ, 1987: 66).

Cumhuriyet bürokrasisi, Osmanlı Toplumunun kültürel bakımdan çoğulcu yapısına tepki olarak yeni bir ulus inşa etme projesini hayata geçirmek üzere dizayn edilmiştir. Bu bağlamda Osmanlı bürokrasisinin devlet kurtarıcılığı rolü, Cumhuriyet bürokrasisinin ulus oluşturma rolü ile sürdürülmüştür (Kongar, 1993: 480).

Tek parti sistemlerinin anlamı, partinin programı ve onu yönetenlerin güttüğü amaçlar ile devletin programı ve amaçlarının aynı olmasıdır (Tutum, 1972: 3). Yeni devletlerin pek çoğunda, daha açık şekilde siyasetle meşgul olan bürokrasi tipi ortaya çıkmaktadır. Parti bürokrasileri olarak adlandırılan bu bürokrasiler, herkese eşit şekilde uygulanan hukuk normları getirmekten, amme hizmetlerini geliştirmekten çok halk gruplarını siyasi amaçlara yöneltmeye ve yeni rejime bağlılık ve destek aramaya çalışmaktadırlar (Eisentadt, 1965: 230).

1923-1950 yılları arasında Türk siyasi hayatına egemen olan güç ve kurum Cumhuriyet Halk Partisidir. 1946 yılına kadar birkaç kısa süreli deneme dışında, CHP tek parti olarak iktidarı elinde toplamıştır (Şaylan, 1974: 76). Çevrede ve illerde bu parti üyelerinin çoğu aynı zamanda devletin memurları olarak da görev yapmaktaydılar. Merkezdeki ve çevredeki Cumhuriyet Halk Partisi üyeleri devletin temsilcileri yapılmıştı. Siyasal ve idari bürokrasi arasında ikilem yoktu. Yönetici seçkinler, yaptıkları şeylerin esasında Türk halkı ve Türkiye için yapıldığına inanmaktaydılar (Çevik, 2004: 95-96). Cumhurbaşkanı ve Başbakan, bu “tek parti”nin lideri durumunda olmasının yanı sıra bakanlar, yüksek memurlar, profesörler, yüksek mahkemeler, meclise “tayin edilen” mebuslar, hatta il, ilçe memurları, ilkokul öğretmenleri dahi bu partinin emrine girdiler. Böylece Tanzimat’takinden daha yoğun bürokrasi Türkiye’ye egemen oldu (1927 de köy muhtarlarından en yüksek memurlara kadar bütün tayinlerin CHP onayından geçmesi kararı alınmıştı) (Kabaklı, 2002: 56).

Bir siyasi sistemde tek partinin varlığı, herhangi bir çatışmanın, karşı koymanın olmadığı anlamına gelmez. Parti disiplini ve benzeri kurumlar ne kadar sıkı olursa olsun, toplumsal yapıda mevcut sınıf ya da çıkar grubu çatışmaları tek parti

içinde de kendini gösterecektir (Şaylan, 1974: 76). Nitekim 1924 yılında halk fırkasından ayrılan kurtuluş savaşının ileri gelenlerinden Kazım Karabekir, Ali Fuat Cebesoy, Refet Bele, Rauf Orbay, Adnan Adıvar önderliğindeki otuz kadar milletvekili Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasını kurmuşlardır. Ancak 1925 başlarında demokratik siyasal yaşam sona ermiştir.

Cumhurbaşkanının teşvik ve tasvibi ile Fethi Okyar, 1930'da Serbest Cumhuriyet Fırkası'nı kurmuştur. Ancak Fırkanın kendi kendisini feshetmesiyle CHP yeniden 1925'te kazandığı tek-parti kimliğine dönmüştür (Tunçay, içinde; Şahin, 1998: 150).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, bürokrasinin yapısı ve işlevleri fazla gelişmemiştir. Henüz kapsamlı toplumsal ve ekonomik devlet grevleri oluşmadığı için, İçişleri, Dışişleri, Adalet ve Savunma gibi daha çok klasik kamu görevlerini yerine getiren bakanlıklar dikkati çekmektedir. Bayındırlık, Sağlık, Eğitim, Tarım ve Ticaret gibi bakanlıklarının örgütsel yapısı oldukça küçüktü. Ancak devletin modernleşme ve ekonomik gelişmeye yönelik politikaları, devlet bürokrasisinin büyümesini sağlamıştır (Eryılmaz, 2002: 138).

1931 yılında 104.115 olan memur sayısı 1938'de 134.779'a ve 1946'da ise 222.166'ya yükseldi. 1931-1938 döneminde memur sayısı, yılda ortalama %4,2, 1938-1946 yılları arasında da %8 oranında artış göstermiştir. 1931 yılında memur başına düşen nüfus 141,7 iken, bu sayı 1938'de 125,5; 1946'da ise 85 olarak gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2002: 138).

Cumhuriyetin başlangıç yıllarında toplumdaki en etkin güç olarak, bürokrasi ele alındığına göre CHP saflarında geniş ölçüde bürokrasiye yer veren bir parti hüviyeti taşımaktadır; nitekim bu böyle olmuştur. CHP Türk toplumunda bürokrasinin partisi olarak nitelendirilmiştir. Uzun yıllar Türk siyasal seçkinleri grubunu meydana getiren CHP'nin orta ve yukarı lider kadrosu çoğunlukla devlet bürokratlarından meydana gelmektedir (Şaylan, 1974: 76).

Cumhuriyetin ilan edildiği 1923 yılında Anadolu'nun sınıfsal yapısı da bir burjuva sınıfını henüz güçlü olarak ortaya çıkaracak bir özellikte değildi. Toplumdaki egemen güçler yarı-feodal özellikler gösteren toprak sahibi eşraf ile bürokrasiden oluşmaktaydı. Böylece girişimci sınıfın zayıflığı ve güçsüzlüğü nedeni ile bürokrasi,

genel yönetim dışında temel endüstriyel, tarımsal girişimcileri örgütlenerek, yönetmek ve alt yapı tesislerini kurmak gibi çok daha karmaşık, ekonomik ya da sosyal nitelikli fonksiyonlar yüklenmiştir (Çevikbaş, 1988: 173). Mal ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik gibi modern yönetimin temel hedefleri, cumhuriyet bürokrasisi için tali hususlardır. Önemli kararlar Ankara’da alınmakta, uygulama ise il ve ilçe yöneticilerine bırakılmaktadır. Taşradaki mülki yöneticilere önemli ölçüde yetki devredilmiştir. Devrimler, şehir ve kasabalarda daha etkili şekilde uygulanmış; kırsal kesimde ise sadece eşrafın desteği ile yetinilmiştir (Eryılmaz, 2002: 139).

Böylece toplumsal değişmeyi topluma benimsetecek bürokratlara geniş olanaklar sağlanmıştır. Bürokrasinin yetkileri arttırılmış, ücret ve özlük hakları sağlam ilkelere bağlanmış, hukuksal güvenceler getirilmiştir. Kendisine böyle geniş olanaklar sağlanan bürokrasi, henüz az gelişmişlikten kurtulamamış bir toplumda üstün bir sosyal statüye sahip olmuştur (Ergun, Polatoğlu, 1992: 78).

İdari-siyasi gelişme süreci açısından tek parti dönemi yönetim mekanizması içerisinde bürokrasinin gücünü arttırdığı bir dönem olarak görünmektedir. Bu açıdan, yetki, otorite, statü ve saygınlık bakımından bürokratların ve özellikle mülki idare amirlerinin altın çağıdır (Şaylan, 1976: 47). Devlet yönetiminde “idare” ile “siyaset” iç içe girmiş ve bürokrasi ile siyaset arasında fonksiyonel bir ayırım yapılmamıştır. Siyasi makamlara aday olacak olanlar, parti teşkilatının onayını almak zorunda oldukları için, mülki yöneticiler (vali ve kaymakamlar), siyasetende güçlü hale gelmiştir. Tek parti döneminde devrimlerin yürütülmesi ve bekçiliği, bürokrasinin biricik görevi haline gelmiştir. Cumhuriyet bürokrasisi, Osmanlı toplumunun kültürel bakımdan çoğulcu yapısına tepki olarak bir “ulus” inşa etme projesini yürütmek üzere tasarlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 139).

Parti-hükümet-bürokrasi bu dönemde adeta aynı anlama gelen kavramlar olarak algılanmıştır. Gerçek anlamda bürokrasinin iktidara hakim olması dolayısıyla devletin bütün kesimleri önünde söz sahibi olmasının yanında halksız bir yönetim anlayışının benimsendiği ifade edilebilir (Tezel, 1978: 304).

Her ne kadar 1939 yılında toplanan parti kurultayında parti ile bürokrasi arasındaki özdeşlik valilerin partinin il başkanlığından ayrılması ile gevşetilmeye çalışıldıysa da, parti-devlet birliği anlayışı devam etmiştir. Devlet’in değişik

kademelerindeki bürokratik elite siyasi güç verilince, asker-memur kökenli adaylar TBMM'ye doğal olarak seçilme olanaklarını gösterdiler. Bürokratik kökenli üyeler, tek parti dönemi boyunca TBMM'de en büyük meslek grubunu meydana getirmiştir (Tataroğlu, 1998: 3593).

Reformların yürütülmesi sürecinde bürokrasinin oldukça baskıcı bir nitelik gösterdiği herkesçe bilinen bir gerçektir. O dönemdeki memur kavramı “halka hizmet eden” değil topluma tepeden bakan, emreden ve bir ölçüde toplumu potansiyel tehlike gören bir görünüm kazanmıştır. Memur-halk ilişkisi “ceberut devlet” ve “jandarma devleti” gibi kavramlarla eleştirilmiştir. Bu dönemde bürokrasi özne, toplum ise nesne durumunda telakki edilmekteydi. Partinin ve bürokrasinin toplum kültürüne ve popüler İslam'a karşı izlediği siyaset sebebiyle, bürokrasi ile halk arasında ki bağlar giderek zayıflamıştır (Dursun, Al, 1998: 157).

1929 Dünya Ekonomik Krizi, devletin ekonomiye bakışında yeni politika arayışlarını gündeme getirmiştir. 1931 yılında toplanan Cumhuriyet Halk Fırkasının 3. Büyük Kurultayında, önceliklere (Cumhuriyetçilik, Halkçılık, Milliyetçilik ve Laiklik) ek olarak “devrimcilik” ve “devletçilik” ilkeleri de eklenmiştir (Eryılmaz, 2002: 141).

1930'lu yılların sonlarına doğru, özel sektörün gelişmesi ve yeni meslek gruplarının ortaya çıkması ile birlikte memurların gelir dağılımındaki paylarında bir azalma süreci başlamıştır. Ekonomi geliştikçe teknik nitelikteki personele duyulan ihtiyaç da artmış; özel sektör, yüksek maaş vererek kamudan yönetici transferine başlamıştır (Dursun, Al, 1998: 159).

1930–1950 yılları arasında 19 Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) kurulmuştur. Buna göre yaklaşık her yıl bir kamu işletmesi ortaya çıkmış oluyordu. Kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulması ile birlikte, geleneksel bürokrasinin yanında iktisadi bürokrasilerde yer aldılar. Her ne kadar “devletçilik” Tek Parti döneminin resmi ideolojisi olsa da, özel sektör ortadan kaldırılamamış, aksine girişimci bir orta sınıfın oluşmasına imkan hazırlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 141).

Tek parti döneminde, ne kamu iktisadi teşebbüsleri ne de özel sektör kuruluşları merkezi yönetimdeki (İçişleri, Dışişleri, Maliye gibi) bürokratların prestij ve güçlerini ciddi olarak tehdit edecek konuma gelmemiştir (Eryılmaz, 2002: 142).



Tek partili dönemde ordunun “siyaseti yönlendiren” bir güç olduğu söylenemez. Gerek Atatürk, gerek İnönü dönemlerine ordu siyasal kararların alınmasında söz sahibi olmamıştır. Siyasal kararlar kabaca “bir devletin genel siyasasını en üst düzeyde belirleyen kararlar” şeklinde tanımlanacak olursa, bu tanımın çerçevesinde ordunun siyasal açıdan ülke yönetiminde ağırlığının bulunmadığı ileri sürülebilir (Yetkin, 1995: 79).

### **3.2. ÇOK PARTİLİ SİYASAL YAŞAMDA TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME**

Türkiye Cumhuriyet’i 1950’ye kadar Osmanlı imparatorluğunun bir karakteristiğini devam etmiştir, o da Cumhuriyet idaresinin de bir “bürokrasi devleti” olmasıdır. Cumhuriyet devrinde bürokratlar belki pek tatminkar bir hayat yaşamamışlardı fakat yüksek “statü” kendisine son derece önemli bir destek sağlamıştır (Mardin, 1994: 164).

II. Dünya savaşının sona erdiği ve yeni bir dünya düzeninin olduğu bu dönemde dünyada meydana gelen değişmelerin Türkiye’ye de önemli yansımaları olmuştur. Nitekim savaş öncesinin katı devletçilik uygulaması yerini piyasa güçlerini ve özel kesimin önemli ölçüde söz sahibi olduğu bir ekonomik yapıya devretmiştir (Tekeli, Ortaylı, 1978: 122).

Demokrat Parti’nin çekirdeği, TBMM’de toprak reformu tartışmaları neticesinde ortaya çıktı. 14 Mayıs 1945 yılında TBMM’de toprak reformu yasası görüşülürken DP’nin gelecekteki liderleri etkili bir karşıt görüş savunmasında bulundular. 12 Haziran 1945 tarihinde CHP’nin dört milletvekili sonradan “Dörtlü Takriri” adıyla ünlü olan önergeyi partinin meclis grubuna verdiler. Önerge, artık siyasal düzenin demokratikleşme zamanının geldiğini savunuyordu. Bunun neticesinde 7 Ocak 1946’da Demokrat Parti kuruldu (Yeşil, 1988: 154).

1946 da ilk çok partili ve açık oy gizli sayımın olduğu seçimde CHP çoğunluk oyu alarak iktidarını devam ettirmiştir. 2. Demokratik çok partili ve bu kez gizli oy açık sayım ilkesinin uygulandığı seçimlerin yapıldığı 1950 de Demokrat Parti, mecliste büyük çoğunluk elde ederek seçimi kazanmıştır (Çevik, 2004: 96).

Tek parti dönemi fiili olarak 14 Mayıs 1950 seçimlerine kadar devam etmiştir. Bu seçimlerde, Demokrat Partinin kendisinin bile tahminin üzerinde bir başarı kazanarak 487 milletvekilliğinden 408'ini kazanması “kansız ihtilal” olarak nitelendirilmiştir (Aykaç, 1997: 169).

Bu dönemde bürokrasinin yanı sıra halkın en büyük sorunlarından biri de yol vergisi ve toprak vergisidir. İstenilen toprak vergisi genellikle köylünün ve tarlanın gücünün üstündeydi. Neticede yıllardan beri değişmeyen bir sosyal ve ekonomik geriliğin içinde bulunan köylü, DP’yi bir ümit kaynağı olarak görmekteydi (Cem, 1995: 376). Demokrat Parti 1950’deki seçimlerden önce program çalışmaları esnasında bürokrasiyi karşısına almamaya dikkat etmiştir. DP eleştirilerini, bürokrasi yerine CHP üzerinde yoğunlaştırmıştır. Bürokrasiye, geçmişte yapmış olduğu işlerden dolayı soruşturmaya tabi tutulmayacağı konusunda güvence verilmiştir (Dursun, Al, 1998: 159). Demokrat parti bir yandan köylüye hizmet getireceği ve köylüyü bürokrasiden kurtaracağına inandırmaya çalışırken bir yandan da bürokratları karşısına almamak adına çalışmalarını CHP üzerinde yoğunlaştırmıştır.

DP öncelikle devlet kavramının Türk toplumundaki özelliğini, halkın devletten ne beklediğini doğru teşhis etmiştir. 1950’ye kadar ki yönetimin yukarıdan aşağıya, devletten millete doğru işleyen mekanizmasının, milletten devlete doğru olması gerektiğine inanmıştır. Gerçekten de DP iktidarı, şiddetten uzaklaşacak, memur, tahsildar baskısına son vererek, köylüyü gözeten bir siyaset izleyecektir (Cem, 1995: 383-384).

Yakın tarihimizin temel süreçlerinden birini, merkez ağırlıklı siyasal sistemden toplum ağırlıklı siyasal sisteme geçiş olarak ele alırsak, bu süreç içerisinde DP’nin önemli bir yeri vardır. DP’nin süreç içindeki önemi, Osmanlı-Türk siyasal tarihinde ilk defa gerçek anlamda seçimle iktidara gelen muhalefet olmasından kaynaklanmaktadır (Sunar, t.y: 2076).

1950–1960 dönemi, bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olarak tarihe geçmiştir. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler öne çıkmış, bürokrasi ikinci plana itilmiş ve birer “kamusal hizmet aracı” olarak görülmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 144).

Bürokrasi yönünden en önemli değişim hiç kuşkusuz, ona Türk toplumuna özgü ayrıcalıklı durumunu sağlayan siyasi iktidar monopolünün elden çıkmış olmasıdır. 1950-1960 yılları arasında meclisteki bürokrat sayısı da hızla azalmış, buna karşılık serbest meslek mensuplarının artış göstermiştir. Meclisteki bürokratların oranı 7. dönem mecliste %21 ve 8. Dönem mecliste ise %23 olmuştur. Buna karşılık serbest meslek mensuplarının oranı aynı dönemler itibariyle sırasıyla %46 ve % 41 olmuştur (Şaylan, 1974: 84).

1950 seçimleri ile birlikte bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı düşmüş, onun yerine profesyonellerin (avukat, doktor ve mühendis gibi) ve iş adamlarının oranında artış olmuştur. Nitekim 1943–1946 döneminde TBMM’de memur kökenli milletvekillerinin oranı %33 dolaylarında iken bu oran 1950–1954 döneminde %16’ya gerilemiştir. Bunun tabii bir sonucu olarak bürokratların siyasi gücü azalmış, CHP parti olarak bürokratlara dayanırken, DP profesyonellere, iş adamlarına ve kırsal kesime dalı bir politika yürütmüştür (Dursun, Al, 1998: 161).

1950-60 döneminde muhalefeti temsil eden CHP’nin DP’ye karşı ideolojik bir mücadele verdiği söylenemez. CHP’nin bu dönem içinde DP’ye karşı en ciddi muhalefeti, anayasal sorunlar üzerinde olmaktadır (Şaylan, 1974: 301). DP’nin güçlenmesinde etkili olan unsurlardan biri de dinsel pratiği liberalleştireceği konusunda verdiği sözdür (Mardin, 1994: 70). Bürokratlar siyasi iktidarın ekonomi politikaları başta olmak üzere Atatürk ilkeleri ve laiklik konusundaki politikalarından rahatsızlık duymuşlardır. Bu sebeple öncelikli olarak tehlikede gördükleri cumhuriyetin temel ilkelerini ve Atatürk reformlarını DP iktidarına karşı korumayı en önemli temel hedef olarak benimsemişlerdi (Şahin, 1998: 431).

Yeni dönemde, Tek Parti döneminde iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi görünen bürokrasi yerine iktidara bağımlı, muhalefetle ilişkileri kesilmiş bir bürokrasi talebi ön plana çıkmıştır. Bu dönem bürokratları Türkiye’de demokratik hayatın yerleştirilmesinden ziyade, “İnkılapların korunması ve muhafazası” peşindeydi. Nitekim yeni siyasal elite rağmen, sivil bürokratik elit siyasal etkinliğini sürdürmeye çalışıyordu (Durgun, 2003: 212).

DP, 10 yıllık iktidarı boyunca devamlı bürokrasi ile bir çaba içerisinde olmuş ve ona karşı tedbirler almaya çalışmıştı. Bu açıdan DP iktidarı “bakanlık emrine alma”,

“resen emekliye sevk etme”, hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama gibi yasal önlemler aldı. Elbette eski iktidarla bütünleşmiş yüksek düzeydeki bürokratlara karşı yönetilmiş eylemlerle bürokrasinin otonomisi bir ölçüde kırılıp, bağımlı hale getirilmesi sağlanırken, egemenliğin tek sahibi olarak görülen TBMM’de bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı düştü, onun yerine serbest meslek sahibi, iş adamları gibi grupların oranında artış oldu (Durgun, 2003: 212). Akademik özgürlüklerin kısıtlanmasına ve istenmeyen bürokratların işten uzaklaştırılmasına yönelik düzenlemeler yapıldı (Eryılmaz, 2002: 145). Teknisyenlerle bürokratlar arasındaki maaş farkları, yerel burjuvazinin siyasal iktidar üzerindeki denetimini arttırması gibi etmenler, bürokrasi-iktidar bütünlüğünü erime noktasına getirdi (Şaylan, C.D.T.A.: 305).

Demokratikleşme yönündeki ilk yasal düzenleme, 29 Nisan 1946 tarihli 4878 sayılı kanundur. Bu kanunla belediye seçimlerinin yapılış şekli değiştirilerek, 1580 sayılı kanunla, yirmi gün süren meclis seçimlerinin yedi güne indirilmesi öngörülmüştür (Tekeli, 1978: 127). Bu dönemde belediyelerin yanı sıra imar planları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

“DP, 1950’de TBMM’ye sunduğu programda, devletin ekonomiye müdahalesini asgari düzeye indirmeyi, kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılmasını, özel sektörün teşvik edilmesini, temel bazı kamu iktisadi teşebbüsleri hariç diğerlerinin özelleştirilmesini, kısacası ekonomide liberal bir politikayı öngörüyordu” (Eryılmaz, 2002: 144).

DP iktidarı karşısında parlamentodaki hakim durumunu kaybeden bürokrasi, DP’ ye karşı sürekli muhalif olma yoluna gitmiştir. DP iktidarı dönemi, sivil elitlerin devletçi elitlere karşı üstünlüğü şeklinde geçmiştir.

### **3.3. SOĞUK SAVAŞ DÖNEMİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME**

1950 yılından sonra artık bürokrasi, hem egemen olma (siyasi anlamda) hem de maddi anlamda tatmin olma olanağını kaybetmiş ve siyasi iktidara bağımlı hale gelmiştir (Şaylan, 1974: 87-88). Halk karşısında kendilerini ezilmiş ve eski nüfuzunu kaybetmiş hisseden asker-sivil bürokrasi, DP’yi bürokratikleştirmeye çalıştı. Asıl

önemlisi, DP, tek parti politikacıları ve üst memurları, profesörler vs. tarafından “Atatürk devrimlerine ihanet, memleketi satmak” gibi sert ithamlarla yerildi (Kabaklı, 2002: 58).

Bu durum karşısında iktidarda sertleşti. İki grubun karşılıklı sertleşmesinde, bürokrasi, asker- sivil mensupları ve üniversite hocaları şeklinde toparlanan “ilmiye sınıfı” tekrar dirildi. Ülkedeki kavga ve iç savaş vasatı üzerine gelen 27 Mayıs 1960 darbesi, CHP’nin himayesinde kolayca gerçekleşti (Kabaklı, 2002: 58). Bu askeri müdahale ile siyasi seçkinler ve bürokratik seçkinler arasındaki 10 yıllık gizli mücadelenin bürokrasinin lehine sonuçlandığı söylenebilir (Çevik, 2004: 98).

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra hazırlanan ve halk oylamasıyla kabul edilen 1961 Anayasası, birçok araştırmacı tarafından tepki olarak nitelendirilmiştir. Bürokrasinin bu tepkisi, yeni anayasadan seçilmiş yasama organının egemenliğini kullanan tek kurum olmasının son buluşu, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın yasama ile yürütme arasındaki etkin bir yasal denetim kurması, Devlet Planlama Teşkilatı’nın ortaya çıkışı gibi olgularla temellendirilmektedir (Şaylan, 1974: 305). Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ile birlikte ortaya çıkan teknokratlar grubunun, bürokrasi de ve iktidar üzerinde “bilgi” ve “uzmanlık” liyakatlerini kullanmalarının rolü büyük olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı, gerek üst düzey bürokrat görevlere, gerekse siyasi partilerin lider kadrolarına eleman yetiştiren bir “okul” hüviyeti kazanmıştır. Bürokrasinin teknik nitelik kazanması, teknokratların önemini artırmış ve tekno-bürokratlar kamu politikalarının belirlenmesinde etkili olmuşlardır. Bu dönemde bürokrasinin bir bölümü “teknokrasi” niteliği kazanmıştır (Eryılmaz, 2002: 147).

1961 Anayasasının 4. Maddesinde, “Egemenlik, kayıtsız şartsız Türk Milletindedir. Millet egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlarıyla kullanır” denmektedir. Hükümet, bürokrasi ve kamu kurumları arasında denge kurulmaya çalışılmıştır. Bütün bunlara rağmen, devletin yeniden örgütlenmesi, siyasi yöneticilerin bürokrasi üzerindeki egemenliği sona ermemiştir (Çevik, 2004: 98). Böylece, 1961 Anayasası, parlamentoyu egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkmıştır. 27 Mayıs 1961 askeri darbesinin, atanmışların seçilmişlere karşı bir müdahale özelliği taşıdığına dair görüşlere haklılık kazandırmıştır (Eryılmaz, 2002: 147).

1961 Anayasası, bir yandan siyasi özgürlükler konusunda “demokratik” bir görüntü verirken, öte yandan temsili kurumların etkinliğini önemli ölçüde sınırlamıştır. 1961 Anayasası, sivil bürokrasiyi siyasal iktidara karşı güçlendirmiştir (Eryılmaz, 2002: 147).

Demokrat Parti zamanında çıkarılan ve memur güvencelerini büyük ölçüde kısıtlayan kanunların 1961 Anayasası çıkıncaya kadar geniş bir uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Ancak, 1961 Anayasası, yeni bir dönem başlangıcı olmuş ve bugün bile işleyen bazı güvenlik rejimi esasları bu Anayasa ile atılmıştır (Çevikbaş, 178).

1961 yılında ortaya çıkan diğer önemli bir gelişme de askeri bürokrasinin güçlenmesi olmuştur. 1961 Anayasası askeri bürokrasinin, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) vasıtasıyla devlet yönetiminde etkili ve özerk bir konuma yükselmesini sağlamıştır. MGK “milli güvenlik” ile ilgili konularda gerekli kararların alınması ve koordinasyonu sağlamasında temel görüşleri Bakanlar Kurulu’na bildirmekle yetkili ve görevli bir organ olarak 1961 Anayasası ile siyasi hayatımıza girmiştir. 27 Mayıs askeri darbesi sonrasında yapılan yasal düzenlemeler, askeri ve sivil yönetim alanlarını birbirinden ayırmış ve idarenin bütünlüğünü bozmuştur. Ordu Yardımlaşma Kurumu’nun (OYAK) kurulması bu dönemde gerçekleşmiştir (Dursun ve Al, 1998: 163).

Bu dönemde, kamu hizmetlerinin genişleyip yaygınlaşması ve dolayısıyla bürokrasinin büyüme süreci hızlanmıştır. Büyümenin en önemli göstergelerinden biri, memur sayısındaki artıştır. 1963 yılında 449.869 olan memur sayısı, 1970 yılında gelindiğinde 665.737’ye yükselmiştir. Memur sayısında iki yıllık artış, %6,5 olarak gerçekleşmiştir. 1963 yılında bir memur başına düşen ortalama nüfus 66 iken, 1970’de bu sayı 54’de düşmüştür (Eryılmaz, 2002: 149).

Bürokrasinin böyle hızlı büyümesi, kamu hizmetlerini ya da devlet işlerinin genişleyip yaygınlaşmasından kaynaklanmaktadır. 1973’lerde başlayıp günümüze kadar elen ekonomik bunalım, hızlı nüfus artışı ve yüksek şehirleşme sonucunda ortaya çıkan işsizliğe karşı devlet memurluğu sübap işlevini yerine getirmeye başlamıştır (Şaylan, CDTA, 306).

Personel rejimi açısından önemli bir gelişmede, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oldu. Kanunda “sınıflandırma” ve “kariyer” ilkeleri yanında “liyakat” ilkesine

de yer verildi. Kamu bürokrasisi, dönem dönem çeşitli kayırma biçimlerini egemen olduğu “işe göre adam” değil de, “adama göre iş” anlayışının hakim olduğu istihdam alanı haline gelmişti (Eryılmaz, 2002: 150). 61 Anayasasındaki düzenlemelerle bu durumun önüne geçilmeye çalışıldı.

Türkiye 1965–1980 arası, kamu bürokrasisine de kısmen yansıyan ve ekonomik yaşamda bir anarşi dönemine tanık olmuştur. Özellikle 1965’de Adalet Partisi’nin (AP) iktidara gelmesinden sonra kamu bürokrasisinin siyasallaştırılması daha da açık hale gelmeye başlamıştır ve günümüze kadar bunun devam ettiğini ve hala var olduğunu söylemekte mümkündür. Durumun göstergesi olarak 1970–1980 arası dönemde hükümet değişikliği sırasında iktidara gelen partilerin, üst yöneticileri partiye yakın bürokrat kişilerle değiştirmeleri gösterilebilir (Çevik, 2004: 98-99).

Adalet Partisi 1969’da yapmış olduğu programda, artan kamu hizmetlerinin vatandaşa daha iyi götürmek ve genişleyen merkezi idare örgütünün bürokratik engelleri ortadan kaldırmak için, Türkiye’de merkezi devlet örgütü ile yerel yönetimler lehine genişletilmesi ve imkanlarının artırılmasının sağlanacağını ve bu nedenle merkezi idare örgütü ile koordinasyon ve işbirliğinin daha açık ve rasyonel bir şekilde tespit edilerek düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir (Kaan, Çelik, 2001: 18).

1970’lerde toplumsal sistemde sosyo-ekonomik grupların (işçi sınıfı ve burjuvazi) ağırlıklarını ortaya koydukları dönem olmuş ve bunun sarsıntıları yaşanmıştır. 1970’li yıllarda başlayan siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri dönemleriyle bürokrasi içinde hizipleşme ve siyasallaşma belirtileri gözlenmiştir (Özbudun, Köker, 1995: 26). Toplumsal yapıdaki değişime bağlı olarak devlet örgütlenmesinde de değişimler meydana gelmiştir.

“Cumhuriyetin ilk yıllarındaki devlet örgütü, fonksiyonları ve kaynakları ile 1970’lerin devlet örgütü, fonksiyonları ve kaynakları çok farklıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarında esas olarak milli savunma, adalet, dış politika, vergi toplama vb klasik fonksiyonları yürüten devlet, 70’lerde, karayolları, sulama, enerji vb alt kuruluşlarını kurma ve yürütme fonksiyonuna ek olarak, bizzat üretim faaliyetinde de bulunmaktadır. Bu yeni, ekonomik nitelikteki faaliyetler, devlet memuru tipini de değiştirmiş; eskiden geleneksel olarak, askeri ya da hukuk eğitiminden geçmiş bürokrat tipi yerine teknik bilgiye sahip teknokrat-bürokrat tipi aramaya başlamıştır” (Şaylan, 1974: 88-89).

Bürokrasinin egemen ve bağımsız durumdan bağımlı duruma gelişini Cumhuriyetin ilk yılları ile 70'lerdeki durumu özetlemek gerekirse (Şaylan, 1974: 90);

**Tablo 3.1:** Geleneksel Toplum Yapısının Modern Toplumsal Yapıya Değişimi

Cumhuriyetin İlk Yıllarındaki Toplumsal Yapı	1970'lerde ki Toplumsal Yapı
Tabakalaşma	Tabakalaşma
1. Bürokratlar, toprak ağaları ve çekirdek halindeki büyük şehir burjuvası	1.Büyük şehir burjuvazisi, özel girişimin yukarı kesimi, kapitalistleşmiş toprak ağası
2. Tüccarlar, küçük memur, esnaf	2.Devlet bürokrasisinin yukarı kısmı, serbest meslekler, orta halli çiftçi
3. Orta halli çiftçi, zanaatkar	3.İşçi, küçük çiftçi, topraksız köylü
4. Küçük çiftçi, topraksız köylü, şehirsiz emekçi	

**Kaynak:** (Şaylan, 1974: 90)

12 Mart 1971 muhtırası ve sonrasında yapılan Anayasa değişiklikleri bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde yeni bir dönem başlatmıştır. 1971'den önceki öğrenci ve işçi olayları nedeniyle artan sosyal ve siyasal tansiyonun temel sebeplerinden biri olarak 1961 Anayasası gösterildi. 12 Marttan sonra Anayasada yapılan değişiklikler, esas itibariyle kamu hürriyetlerini daraltmış, sivil toplum karşısında devleti güçlendirmiş, basın özgürlüğü ve anayasa Mahkemesinin yetkileri sınırlandırılmıştır (Eryılmaz, 2002: 150-151).

Bu dönemde yapılan değişiklikler özellikle özerk hale getirilen bazı kurumların özerkliğinin kaldırılarak, bu tarz özerk kurumların varlığından istifade ederek gittikçe güçlenen sivil toplum kuruluşlarına karşı devletin konumunun, dolayısıyla bürokrasinin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir (Durgun, 2003: 215).

1971'den sonra yapılan anayasa değişiklikleri, özellikle yürütme gücünü kuvvetlendirmiştir. 1973 de başlayan koalisyon dönemiyle birlikte siyasal iktidarlar bürokrasiyi çok büyük denetim altına almışlardır (Heper, CDTA, 297).

Koalisyon döneminde, gerekli ve liyakatlı yönetici/ memur yerine, partili yönetici/memur tipi egemen kılınmaya çalışılmıştır. Partizan politikalar nedeniyle bürokrasinin üst ve orta düzeylerinde ki yöneticilerin değişme hızı yüksek düzeylere



ulaşmıştır Yapılan bir araştırmaya göre, 17.01.1978-01.08.1978 tarihleri arasındaki yaklaşık yedi aylık dönemde, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı bunların yerine 320 yeni atama yapılmıştır. Yine aynı şekilde, 01.12.1979-01.05.1980 yılları arasında da 1223 üst düzey yöneticinin görevlerinden alınarak,1367 yeni atama yapıldığı anlaşılmaktadır. Askeri müdahale dönemlerinde de benzer nitelikte ki atamaların hızlandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2002: 151).

Sonuç olarak, 1980'e kadar olan bu dönemde bürokrasinin eski gücüne kavuşturulması çabalarının hakim olduğu söylenebilir.

### **3.4. LİBERALİZME GEÇİŞ VE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME**

1970'li yıllar güçsüz bırakılmış siyasi iktidarın hüküm sürdüğü bir dönemdir.1970 ve 80 arasında on iki hükümet kurulmuş, hükümetlerin ortalama görev süreleri bir yıl bile olmamıştır. Bürokrasinin yarattığı güçsüz siyasi iktidar modeli sonucun da ülke anarşi ve karmaşa içine düşmüştür. Bu dönemde siyasiler bazen yakınmakla birlikte bürokrasiye karşı tavır takınmaktan çekinmişlerdir (Tataroğlu, 1998: 3594).

12 Eylül 1980'e kadar yasama ve zayıflayan yürütme kendi belirlediği kararları alamamış ve siyasi iktidara tam olarak sahip olamamıştır. Seçilmemişleri de barındıran ikinci Meclis (Senato) ile birlikte parlamento örneğin Cumhurbaşkanı seçimini kendi tercihinin göre değil; bürokrasinin tesiriyle yapmıştır. Bu dönem zarfında 1961 anayasası, iktidarın kullanımına “bürokratik ortaklar” getirdiği, devletin gücünün bölüşülmüş olması nedeniyle “zayıf iktidar” ve “zayıf yürütme” eleştirilerine konu olmuştur (Tutum, 1976: 21).

1980'li yılların başında ise yaşanan yüksek enflasyonun ve 1980 yılı başlarından beri uygulanan ekonomi politikasının bir bütün olarak bürokrasinin yaşam koşullarını daha ağırlaştırdığı söylenebilir. Türkiye toplumunun bütün şiddetiyle yaşamaya başladığı yapısal bunalım, toplumun tüm kesimlerini olduğu gibi bürokrasiyi de siyasallaştırmaya başlamış; artan işsizlik nedeniyle bürokrasiye giderek büyüyen talep ve bunun yarattığı yarışma, büyüme ve yoksullaşma, siyasallaşmayı ya da

partizanlaşmanın yoğunlaşmasıyla doğru orantıyla liyakatın çöküşüne neden olmuştur (Heper, CDTA: 307).

1980'lerin başı, başta gelişmiş ülkeler olmak üzere çeşitli ülkelerde özelleştirme, deregülasyon (serbestleştirme) ve devletin küçülmesi politikalarının uygulamaya konulduğu bir dönüşüm sürecini ifade eder. Batıda devletin bürokratik yapısı, işlevleri ve ekonomik politikalarında bu değişiklikler yaşanırken bizde, ordunun emir- komuta sisteminde sivil siyasete müdahalesi söz konusudur (Eryılmaz, 2002: 152).

1980 askeri darbesi ile Türkiye askeri bürokrasi tarafından yeni bir yapılanmaya tanık olmuştur. Bu askeri müdahalenin ana gerekçesi, sadece siyasilere karşı değil, aynı zamanda siyasete alet olmuş idari bürokrasiye karşı ülkeyi yeniden kurtarmak olarak açıklanmıştır. Aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Atatürk'ün çizdiği yoldan sapmalar meydana geldiği ve askerin bunu da tekrar yoluna koymak amacıyla yönetimi ele geçirdiği belirtilmiştir. Bu askeri dönem üç yıl sürmüş ve Türkiye tekrar 1983 seçimleriyle demokratik düzeni oluşturma yoluna girmiştir (Çevik, 2004: 99).

24 Nisan 1983'te, Siyasi Partiler Kanunu ve 10 Haziran 1983'te Milletvekili Seçimi Kanunu kabul edildi. Bu düzenlemelerle siyasal yaşamın "sıfırdan başlaması" öngörülmüştü. Eski partiler 16 Ekim 1981'de kapatılmış, bütün varlıkları Hazine'ye devredilmişti. 6 Kasım 1983 genel seçimlerinde Anavatan Partisi oyların % 45,1'ini, Halkçı Parti % 35'ini, Milliyetçi Demokrasi Partisi de % 23,3'ünü almıştır. TBMM'nin toplanıp başkanlık divanını oluşturmasıyla ara dönem resmen kapanmış, MGK ve Danışma Meclisi'nin tüzel varlıkları son bulmuştur (Eroğul, 1993: 236-237).

Türkiye, 12 Eylül 1980'den başlayarak 6 Kasım 1983 tarihin'de yapılan genel seçimlerin sonucuna göre Anap Genel Başkanı Turgut ÖZAL'a 8 Aralık 1983'e kadar hükümeti kurma görevi verilinceye kadar askeri iktidar tarafından yönetilmiştir (Eryılmaz, 2002;152). ANAP hükümeti bürokrasi kavramını daha çok "kırtasiyecilik" olarak yorumlayıp icraatlarını da bu yönde gerçekleştirdi (Eryılmaz, 1995: 224).

1980-83 yılları arasındaki geçiş döneminde belediye başkanlarının merkezi idare tarafından atanmış olduğu görülmektedir. Bu dönemde belediyelerin organları, kararları ve personeli üzerinde denetim arttırılmıştır. 1982 seçimlerini takiben girişilen

yerel yönetimi gümlendirme çabaları 1982 Anayasasındaki devletin “idari vesayet konusunda idari olduğu kadar siyasi kriterlere” de yoğunluk vermesi şeklinde olmuştur (Heper, 1985: 174).

12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında, 1961 ile 1980 döneminde güçsüz ve etkisiz iktidarların meydana getirdiği olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır. Bu doğrultuda anayasada yürütme görev olmaktan çıkarılmış ve gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak tanımlanmıştır (Arslan, 2004: 112).

İki başlı yürütme içinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da arttırılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur. Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi başbakana tanınmıştır (Kuzu, 1987: 102).

1982 Anayasası, devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yapmış ve dolayısıyla devleti sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri ile MGK'nın siyasal sistem içindeki ağırlığını arttırmıştır. Ancak Avrupa Birliğine üyelik sürecinde ulusal program çerçevesinde hazırlanan 35 maddeyi kapsayan anayasa değişiklik paketinde (03.10.2011), MGK'nın yapı ve işleviyle ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır (Eryılmaz, 2002: 152).

Bu dönemde yasama alanındaki en büyük yenilik, 1961 öncesine dönerek yeniden tek meclisli yapı benimsenmiş olmasıdır. 1982'nin ilk metnine göre, TBMM 400 üyeden oluşuyordu. 1987'de yapılan anayasa değişikliği ile bu sayı 450'ye çıkarıldı. Yeni anayasa ile milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin koşullar ağırlaştırıldı. En dikkate değer yenilikler ise ilkokulu bitirme koşulu ve memuriyetten çekilme koşulu olmuştur (Eroğul, 1993: 248).

1980'den sonraki dönemde yerel yönetimler açısından da önemli gelişmeler bulunmaktadır. 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar ve plan konusunda, imar planı yapma, onaylama ve uygulama ile ilgili görev ve yetkiler belediyelere verilerek bu konudaki vesayet azaltılmıştır (Geray, 1997: 32).

Bu dönemde yine belediye gelirleri açısından da önemli gelişmelere rastlanmaktadır. 9 Mayıs 1984'te kabul edilen 2380 sayılı kanunla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere verilen %5'lik pay %10,30'a çıkarılmıştır. Ancak 1985'te yapılan yeni düzenleme ile bu pay %9,25'e düşürülmüştür. Ayrıca 11.12.1985 gün ve 3239 sayılı kanunla bazı belediye gelir kalemlerinde artışlar yapılmıştır. Bu kanunla meslek vergisi (Mayıs 1987 de 3365 sayılı kanunla kaldırılmıştır), eğlence vergisi, işgal harcı, ilan ve reklam vergisi gibi birçok verginin miktarı arttırılmıştır (Tortop, 1987: 35).

Ekonomide ise liberal politikalar nedeniyle çeşitli alanlarda devlet tekelleri kaldırılmış, deregülasyon politikalarına ağırlık verilmiş, KİT'lerin özelleştirilmesine çalışılmıştır. 1984 yılından itibaren Kamu Ortaklığı idaresi tarafından yürütülen özelleştirme çalışmalarına hız vermek amacıyla 1994 yılında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur (Eryılmaz, 2002: 154).

Özelleştirmenin ve devletin küçülmesinin konuşulduğu 1980'li yılların başında ülkemizde toplan 1.252.847 memur varken, bu sayı 1990'da 1.568.885'e ve 2000 yılında ise 2.135.028'e yükselmiştir. 1981-1990 döneminde memur sayısı yılda ortalama %2,3 artarken, bu artış 1991-2000 döneminde yılda ortalama %3,16 olarak gerçekleşmiştir. Son yirmi yıllık dönemde yıllık ortalama artış ise %2,7 dolaylarındadır. Bu oran ülkemizdeki yıllık ortalama genel nüfus artışının üzerindedir (Eryılmaz, 2002: 154).

Günümüzde, kamunun sivil örgütlerinde istihdam edilen yaklaşık 2.750.000.000 kişi vardır. Bu sayı toplam nüfusun %4'ü, istihdam edilebilir nüfusun %9'u düzeyindedir. Farklı ülkelerle yapılan karşılaştırmalar, bu oranların oldukça düşük olduğunu göstermektedir (Güler, 2003: 29).

**Tablo 3.2:** Türkiye’de Kamu İstihdamının Genel Yapısı, 2002

	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Geçici	Kapsam Dışı	Kapsam İçi	Toplam
<b>Merkezi Yönetim</b>	1.632.482	16.853	133.566	246.284			2.029.185
<b>Belediye</b>	88.220	1.683	64.270	106.797			260.970
<b>Özel İdare</b>	4.333	49	204	2.485			7.071
<b>KİT</b>	17.240	179.698	118.695	54.440	17.364	66.222	453.659
<b>Toplam</b>	1.742.275	198.283	316.735	410.006	17.364	66.222	2.750.885

**Kaynak:** (Güler, 2003: 29).

Tablodan da görüldüğü gibi yaşanan özelleştirme çabalarına karşın kamu kesiminde aşırı personel artışı söz konusudur.

1980’den günümüze kadar olan süreçte politikacılar somut ve gerçekçi siyasal hedefler belirlemekte ve bu hedefler doğrultusunda bürokrasiyi seferber etmekte yetersiz kalmışlardır. Özal’ın cumhurbaşkanı olmasından sonra 09.11.1989–23.06.1991 tarihleri arasında Yıldırım Akbulut; 23.06.1991–20.11.1991 tarihleri arasında da Mesut Yılmaz Anavatan Partisi iktidarını başbakan olarak sürdürmüşlerdir. Daha sonra uzun bir dönem koalisyon hükümetleri iktidarda olmuştur (Tataroğlu, 2003: 113).

“21.11.1991–25.06.1993 arası Demirel’in başbakan olduğu DYP-SHP koalisyonu; 25.06.1993–05.10.1995 arası I. Çiller iktidarında DYP-SHP koalisyonu; 05.10.1995–30.10.1995 arasında güvenoyu alamayan II. Çiller hükümeti; 30.10.1995–06.03.1996 döneminde DYP- CHP koalisyonundan oluşan III. Çiller hükümeti, 06.03.1996–28.06.1996 arasında ANAP-DYP koalisyonundan oluşan II. Yılmaz iktidarı; 28.06.1996–30.06.1997 arasında RP-DYP koalisyonu ve Erbakan iktidarı; 30.06.1997–11.01.1999 arasında ANAP-DSP-DTP- Bağımsızlardan oluşan III. Yılmaz hükümeti; 11.01.1999–28.05.1999 arasında ANAP ve DYP’nin desteklediği VI. Ecevit azınlık hükümeti; 28.05.1999–18.11.2002 arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonundan oluşan V. Ecevit hükümetinin akabinde 2003 yılından itibaren AK Parti, bürokrasiyi denetleme, hedefler doğrultusunda seferber etme, etkin ve verimli çalıştırma konusunda zafiyetler göstermiştir” (Tataroğlu, 2003: 113).

1990'lı yıllardan sonra sivil bürokrasinin de siyasi iktidar karşısında bağımsız üst kurullar vasıtasıyla güçlendikleri bir dönemdir. Bu tarihten itibaren "IMF ve Dünya Bankasının etkisiyle oluşturulan üst kurullar bürokrasisi, idari ve mali yönden özerk olmalarının verdiği avantajla siyasal iktidarın faaliyet alanını daraltan birer iktidar odakları olarak ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2002: 162).

### **3.5. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE ÖRGÜTSEL BÜYÜME**

“Küreselleşmeyi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulusal ekonomiden küresel ekonomiye, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi ve değişimi ifade eden bir süreç olarak tanımlayabiliriz.” Dolayısıyla küreselleşmenin, siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel boyutları olup devlet ve kamu yönetimi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır (Köse, 2003: 49).

Küreselleşme süreci ile birlikte günümüzün bürokrasi ve örgütleri hem ulusal hem de ulular arası bağlamda genişleme eğiliminde olup karmaşık yapıları daha da artmıştır. Post-modern gelişmeler olarak nitelendirilen bu yeni oluşumlar yeni örgütlenme biçimlerinin işaretlerini vermektedir. Günümüzde hem kamusal hem de özel sektör organizasyonları her türlü iletişime sahip hızlı çalışma imkanı olan kuruluşlar olma eğilimine girmiştir (Çevik, 2004: 104).

Teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca özel girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma(bilgilenme) hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle duyarlı sektörler olarak kabul edilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların, politikanın ve politikacıların etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı neticesinde “üst kurullar” ya da “bağımsız idari otoriteler” doğmuştur (Ulusoy, 2003: 5).

Her şeyden önce bu kurullar, geleneksel kamu kurumlarından farklı ve piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı modern birer kamu kurumudur. Hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş kamu kurumları grubuna dahil edilebilirler. Kanunla kurulurlar, tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahiptirler (Eryılmaz, 2002: 164).

Üst kurulların bütçesi, merkezi yönetim bütçesi kapsamındadır ve dolayısıyla merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, görüşülmesi ve yasalaşması süreci ile denetimindeki usul ve esaslara tabidir. Dış mali denetim olarak Sayıştay'ın denetimi söz konusudur. Ayrıca mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi konularda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri geçerlidir (Eryılmaz, 2002: 165).

Bağımsız düzenleyici kurumların ortaya çıkıp yaygınlaşmasında aşağıdaki nedenlerin etkili olduğu söylenebilir (Tan, 2002: 15):

- Ekonomik alandaki karmaşık ve teknik sorunların çözümü uzmanlık gerektirdiğinden, klasik bakanlık yapısı buna uygun görünmemektedir.
- Devletin piyasada hem hakem hem de oyuncu olması durumunda, alınacak kamusal kararların haklılığı ve tarafsızlığına gölge düşmemesi için, bu kararların bağımsız ve tarafsız kurumlarca alınmasında yarar vardır.
- Siyasal etkilerden arındırılmış kurumlar uzun dönemli politika oluşturup izlemeyi de olanaklı kılmakta; siyasi iktidarların siyasal nedenlerle alamayacakları veya almayı erteleyebilecekleri kararların alınmasını da kolaylaştıracaktır.
- Kriz dönemlerinde faturanın kendilerine çıkarılmasını istemeyen siyasilerde bu tür kurumları tercih etmektedirler.

Bağımsız idari otoriteler ilk olarak ABD de ortaya çıkmıştır. Bu örgütlenme türünün ilk örneğini ABD'de kurulan Federal Ticaret Komisyonu oluşturmaktadır. 1887'de Kongre kararıyla yürütme organından bağımsız olarak kurulan bu komisyonun, başlangıçta yalnızca demiryolları ile sınırlı düzenleme yetkisine, 1906'da petrol taşımacılığı, 1935'te karayolu taşımacılığı, 1940'ta da su taşımacılığı dahil edilmiştir. Bu komisyonu 1914'te rekabeti korumakla görevli Federal Rekabet Komisyonu izlemiştir (Sezen, 2003: 11).

Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslar arası kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin (AB) dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de üst kurul ve benzeri düzenleyici kuruluşların kurulmasına etki ettikleri görülmektedir (Sezen, 2003: 123).

Türkiye, 1980'den itibaren, karma ekonomik modelden, piyasa ekonomisine dayalı bir modele geçiş yapmakla birlikte, bu modelin gerektirdiği düzenleyici kurumları oluşturmamıştır. Sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarında devlet tekelleri ve müdahaleleri kaldırılıp işler piyasa sistemine bırakılınca, devletin hakemlik görevini yerine getirecek kurumlara ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Bu gecikmenin olumsuz etkileri, 2000 ve 2001 yıllarında bankacılık-finans sektöründe ortaya çıkan kötü yönetim ve yolsuzluk olayları; büyük ölçüde buna bağlı olarak gelişen ekonomik krizde kendini göstermiştir. Kamu bankalarının "görev zararları" olarak nitelendirilen açıkları artmış ve 19 özel banka, içi boşaltıldığı gerekçesiyle Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilmiş, kısaca devletleştirilmiştir. Bankacılık krizinin devlete, dolayısıyla topluma maliyeti 20 milyar Dolar civarındadır. Bu krizde, hem siyasetçiler, hem ekonomi bürokratları ve hem de özel sektör kötü sınav vermişlerdir (Eryılmaz, 2002: 160).

Ekonomik krizin ağırlaşmasıyla, 2000 yılının başında IMF'nin desteği ile uygulamaya konulan sabit kur sistemine dayalı ekonomi politikası terk edilmiş, bunun yerine 21 Şubat 2001 günü IMF'nin önerisiyle dalgalı kur sistemine geçilmiş ve Türk Lirası ilk gün yaklaşık %40 oranında devalüe edilmiştir. 19 Şubat 2001 günü piyasalarda şok etkisi yapan kriz, Milli Güvenlik Kurulu toplantısında, Cumhurbaşkanı Necdet Sezer'in, Devlet Denetleme Kuruluna kamu bankalarını denetleme görevi vermesi nedeniyle Başbakan Ecevit arasında geçen Anayasa tartışması yüzünden Başbakanın toplantıyı terk etmesiyle ortaya çıkmıştır. Görüldüğü gibi ekonomik krizin ortaya çıkmasına neden olan faktör, siyasetçilerin (hükümetin ya da bakanların) bürokrasiyi (bankaları) yeterince denetlemediği görüşünden kaynaklanan siyasi krizdir (Eryılmaz, 2002: 161).

Türkiye'de düzenleyici kurumların ortaya çıkışları ve hızla yaygınlaşmaları, yukarıda ifade edilen sürecin bir sonucu olarak, kalkınma politikalarındaki temel dönüşümlerin başlatıldığı 1980'li yılların ilk yarısına denk düşmektedir. 24 Ocak kararlarıyla başlatılan bu dönüşümün ivme kazanmasına paralel olarak bağımsız idari otoritelerin gelişme seyirleri de hızlanmıştır (Sezen, 2003: 118).

Türkiye idare yapısı içinde ilk kurulan bağımsız düzenleyici kurumun, 1959 yılında kurulan Sigorta Murakabe Kurulu olduğu belirtilmektedir. Bu kurul, özel sigorta şirketlerini denetlemekle görevli bir kuruluştur. 21-12-1959 tarih ve 7397 sayılı Kanuna



göre kurulan ve ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi olan, gözetim ve denetim işlevlerini bir arada üstlenmiş olan Sigorta Murakabe Kurulu, 510 sayılı KHK ile 1993 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesine alınarak Sigorta Denetleme Kurulu adıyla sadece bir teftiş birimi haline getirilmiştir (Kaya, 2004: 102).

Türkiye’de 1980’li yılların ilk yarısından itibaren kurulan gerçek anlamda bağımsız idari otoritelerin ilk örneğini 1981 yılından itibaren faaliyete geçen Sermaye Piyasası Kurulu oluşturmuştur. 1994 yılına kadar SPK bu türün ilk ve tek örneği olmuştur. 1990'larda bu kategoriye, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) ve Rekabet Kurumu eklenmiştir. Son dönemde kurulanlar ise; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu’dur (Sezen, 2003: 109-110).

Ülkelerdeki ekonomik ve siyasal istikrarı sağlama açısından önemli olan bağımsız idari otoritelere, gerek uluslararası uygulamalar gerekse Türkiye’deki ilgili mevzuatın verdiği yetkiler çerçevesinde bakılacak olursa, bu kurumların yaptıkları işleri ve görev alanlarını aşağıdaki gibi gruplandırmak mümkündür (Karacan, 2002: 50):

- Belirli bir sektörde faaliyette bulunacak kuruluşlara ve kişilere izin, lisans, onay, yetkilendirme vermek gibi idari işlemler,
- Yönetmelik, tebliğ, genelge gibi adlarla yapılan düzenleme faaliyetleri,
- Görev alanları içerisinde kalan işlerde denetleme işlevi görmek ve bunun uzantısı olarak gerektiğinde suç duyurusunda bulunmak,
- Para cezası vermek, faaliyetten geçici veya sürekli men gibi yargı benzeri yaptırım uygulama faaliyetleri,
- Görev alanı içinde bir müdahale/denetim aracı olarak yönetime katılma gibi faaliyetler.

### 3.6. TÜRKİYE'DEKİ BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELERE GENEL BAKIŞ

Cumhuriyetten günümüze Türk kamu bürokrasisinin seyrini etkileyen kurumlardan olması dolayısıyla üst kurullar bürokrasisine (bağımsız idari otoritelere) örgüt yapısı, tarihçeleri ve personel durumları bakımından kısaca değineceğiz.

#### 3.6.1. Sermaye Piyasası Kurulu

Sermaye Piyasası Kurulu halen faaliyet gösteren Bağımsız Düzenleyici Kurumların (BDK) ilki olarak 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile kurulmuştur (TÜSİAD, 2002: 153).

Bu kurum tasarruflarını menkul kıymetlere yatıran halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulmuş bir kurumdur. Merkezi Ankara'da olan kurumun İstanbul'da da bir temsilciliği bulunmaktadır (Kaya, 2004: 109).

Kurul'un temel görevi (<http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=-115.04.2012>);

- Sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını,
- Tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının korunmasını sağlamaktır

Sermaye Piyasası Kurulu'nun organizasyon şeması aşağıdaki gibidir;

**Tablo 3.3:** Sermaye Piyasası Kurulu Organizasyon Şeması

**Kaynak:** <http://www.spk.gov.tr/indexpage.aspx?pageid=522&submenuheader=-1>  
15.04.2012

Kurul, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan yedi üyeden oluşur. Kurul Üyeleri'nin;

- İki ilgili Bakanlığın aday gösterdiği 4 kişi arasından,
- Biri Maliye Bakanlığının aday gösterdiği iki kişi arasından,
- Biri Sanayi ve Ticaret Bakanlığının aday gösterdiği iki kişi arasından,
- Biri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun aday gösterdiği iki kişi arasından,
- Biri Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliğinin aday gösterdiği iki kişi arasından,
- Biri Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin aday gösterdiği iki kişi arasından atanır.

Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, Başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Kurul başkan ve üyeleri resmi ve özel başka hiç bir görev alamazlar (<http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=-1> 15.04.2012).

Kurumun temel amacı, sermaye piyasasının güven açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını sağlamak, tasarruf sahiplerinin yani yatırımcıların hak ve yararlarının

korunmasını sağlamak, Sermaye Piyasasının işleyiş kurallarını belirlemek, piyasadan fon kullanan şirketlerin belli kurallara uygun olarak en iyi şekilde yararlanmalarını sağlamak, Sermaye Piyasasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarını korumak, piyasaların adil ve etkin çalışmalarını sağlamaktır (Kaya, 2004: 109).

### 3.6.2. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu

Ülkemizde özel radyo ve televizyon yayınları 1990 yılından itibaren herhangi bir yasal düzenlemeye tabi olmaksızın başlamıştır. 1993 yılında Anayasa değişikliği yapılarak radyo ve televizyon yayınları üzerindeki kamu tekeli ortadan kaldırılmış, özel radyo ve televizyon yayınlarının yapılmasına olanak sağlanmıştır. Özel radyo ve televizyon yayınlarını düzenleyen Mülga 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanununun 1994 yılında yürürlüğe girmesiyle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemekle görevli, Anayasanın 133. Maddesi kapsamında üyeleri TBMM Genel Kurulunca seçilen, özerk ve tarafsız bir kamu tüzel kişiliğidir. Üst Kurul TBMM tarafından seçilen 9 üyeden oluşur. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. Üyelerin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Üst Kurul üyeleri, kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkanlık süresi iki yıldır ([http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik\\_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b17.04.2012](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b17.04.2012)).

Üst Kurul'un görev ve yetkileri 3984 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde belirlenmiştir. Bu görev ve yetkiler, TRT Kurumu eliyle kullanılan kanal ve frekans bantlarının dışındaki frekansların en az % 50'sinin zaman paylaşımli ve bölgesel dengelere uygun biçimde kullanımını gözeterek kanal ve frekans bantları tahsis etmek; radyo ve televizyon kuruluşlarına verici tesisleri kurma ve işletme izni vermek ve denetlemek; radyo ve televizyonların uydu aracı ile bağlantı kurabilmesi amacıyla uç linkleri kurmaları için tesis izin ve ruhsatı vermektir (Coşkunserçe, 2003: 210).

Bunlara ek olarak zaman paylaşımli program kanallarının tahsisinde bölgesel dengeleri gözeterek, yayın kuruluşlarını ülkenin değişik bölgelerinde yayın yapmaya teşvik etmek; yayın yapacak kamu ve özel radyo televizyon kuruluşlarının yayın izni ve lisans isteminde bulunabilmek için yerine getirmeleri gerekli olan önkoşul ve

standartları saptamak ve kamuoyuna duyurmak; yayına başlama süresi ve ödenecek ücrete ilişkin saptamaları yapmak; yurt içinde yayınların ulaşamadığı yerlerde, yerel olanaklarla uydu ve televizyon vericisi kurulmasına izin vermek, şifreli yayınlarla kablolu radyo ve televizyon tesis ve yayınları ile ilgili kuralları belirlemektir (Coşkunserçe, 2003: 210).

Radyo ve televizyon yayınları üç şekilde denetlenmektedir. Bunlar:

- RTÜK Uzmanları tarafından yapılan doğrudan denetim,
- 444 1 178 RTÜK İletişim Merkezi, RTÜK web ve RTÜK e-posta kanallarından gelen izleyici şikayetlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılan izleyici denetimi,
- İzleyici Temsilciliği müessesesi ve Yayıncılık Etik İlkeleri bağlamında yayın kuruluşlarının yaptığı özdenetimdir.

Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri, 6112 Sayılı Kanuna, Avrupa Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi gibi taraf olunan milletlerarası antlaşmalara ve ilgili yönetmeliklere uygunluk açısından denetlenmektedir. Üst Kurul programlara yayından önce müdahale edemez, ancak yayından sonra denetleyebilir. Denetimde izleyici şikâyetlerini ve başvurularını da dikkate alır, gerek görürse müeyyide uygular. Kurulun bütün kararları idari yargının denetimine açıktır ([http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik\\_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b) 19.04.2012).

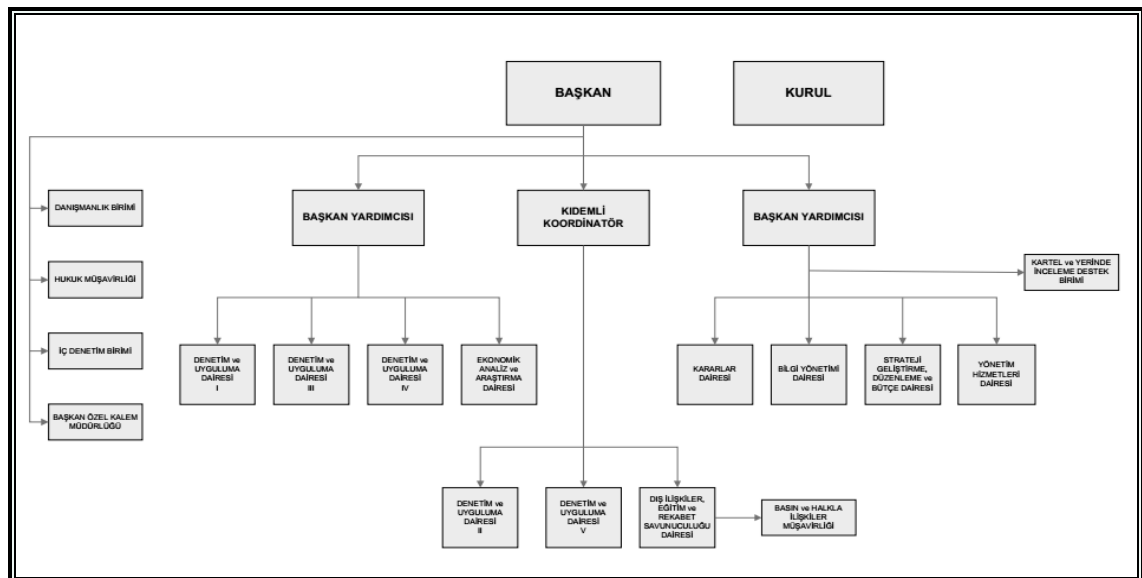
### 3.6.3. Rekabet Kurumu

Rekabet kanunlarını uygulamakla yükümlü olan rekabet otoriteleri; girişim özgürlüğünün teminat altına alınması, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması yoluyla toplumsal refahın artırılmasını sağlamak üzere teşebbüslerin etkin rekabet koşullarını bozan eylem ve işlemlerinin önüne geçmek için gerekli önlemleri almak ve düzenlemeleri hayata geçirmekle yükümlü kılınmaktadır. Nitekim Anayasanın 167'nci maddesi devlete açıkça piyasalarda oluşacak fiili yahut anlaşma sonucu doğacak tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleme görevi vermiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Devlet 1982 Anayasası'nın kendisine verdiği bu görevi, 1994 yılında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu kabul edilmesi ve 1997 yılında bu Kanunu

uygulamakla yükümlü otorite olan Rekabet Kurumu'nun tesis edilmesiyle yerine getirmiştir. Söz konusu Kanun'u uygulamakla görevli Rekabet Kurumu'nun amacı da, piyasalarda rekabetin sağlanması ve korunmasıdır (<http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=110&Lang=TR> 19.04.2012).

Rekabet Kurumu, Rekabet Kurulu, Başkanlık, Ana Hizmet Birimleri, Yardımcı Hizmet Birimleri ve Danışma Birimlerinden oluşur. Kurumun organizasyon yapısı aşağıdadır;

**Tablo 3.4:** Rekabet Kurumu Organizasyon Yapısı



**Kaynak:** <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerik&icId=14&Lang=TR>  
19.04.2012

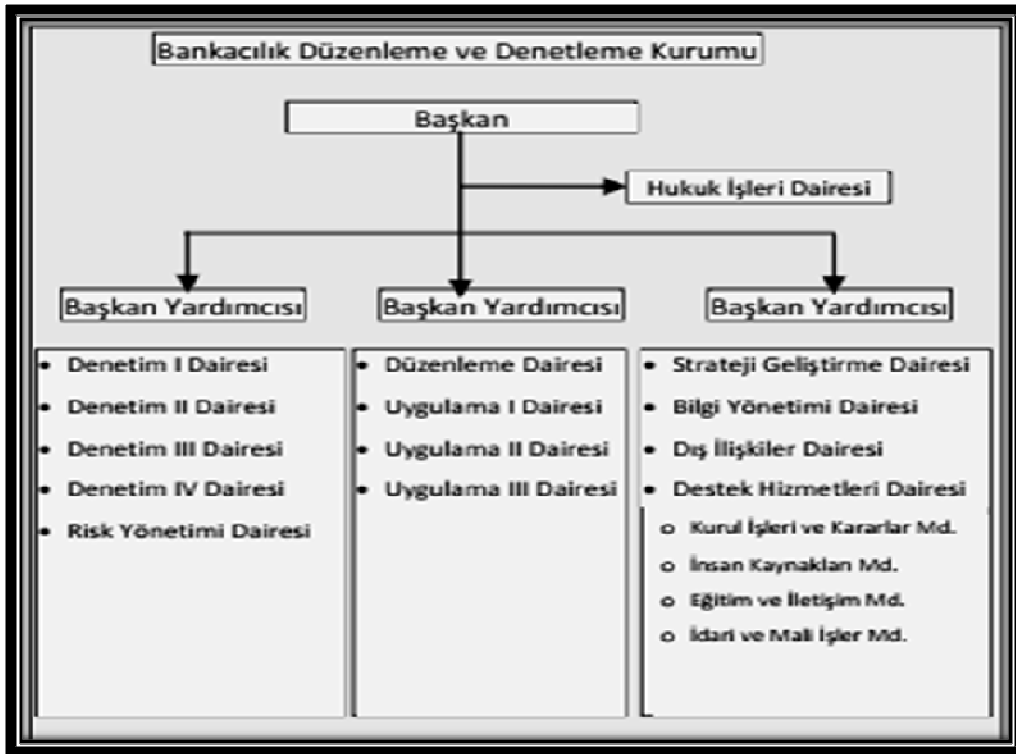
Rekabet Kurulu, Başkan ve İkinci Başkan dahil olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur. Kurul'da halen; Başkan Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI, II. Başkan Prof. Dr. Metin TOPRAK, Kurul Üyeleri Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR görevlerini sürdürmektedirler.

### 3.6.4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile sektörde düzenlemeler yapmak, bunların uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere 23.06.1999 tarihinde, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulmuş olup, 31.08.2000 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır (TÜSİAD, 2002: 154).

Kurum, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (Kurul) ile Başkanlık Teşkilatından oluşmaktadır. Kurul, BDDK'nın karar organıdır. Kurumun en üst yöneticisi olan Başkan, Kurumun genel yönetim ve temsilinden sorumludur. Başkanlık Teşkilatı; Başkan, üç Başkan Yardımcısı ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. BDDK hizmet birimleri, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleri olarak sınıflandırılmış daire başkanlıklarından oluşmaktadır (BDDK, 2011: 7).

**Tablo 3.5:** BDDK Organizasyon Yapısı



**Kaynak:** [http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/580230042011\\_bddkkitap.pdf](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011_bddkkitap.pdf) 19.04.2012.

Nisan 2011 itibarıyla BDDK'yı personel profili ve sayısı bakımından inceleyecek olursak,

**Tablo 3.6:** BDDK Personelinin Gruplar İtibarıyla Dağılımı

Personelin Gruplar İtibarıyla Dağılımı		
	Personel Sayısı	Oran (%)
Yönetici	20	3,8
Müşavir	11	2,1
Meslek Personeli	365	69,8
Diğer Personel	127	24,3
TOPLAM	523	100,0

**Kaynak:** [http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf) 19.04.2012

**Tablo 3.7:** BDDK Personelinin Yaş İtibarıyla Dağılımı

Personelin Yaş İtibarıyla Dağılımı		
Yaş	Personel Sayısı	Oran (%)
30 Yaşa Kadar	191	36,5
31-40 Yaş Arası	217	41,5
41-50 Yaş Arası	89	17,0
51 Yaş ve Üzeri	26	5,0
TOPLAM	523	100,0

**Kaynak:** [http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf) 19.04.2012

**Tablo 3.8:** Öğrenim Durumuna Göre Personel Sayısı

Öğrenim Durumlarına Göre Personel Sayısı				
	Lisans	Master	Doktora	Diğer
Yönetici	4	14	2	-
Müşavir	6	2	3	-
Meslek Personeli	257	102	6	-
Diğer Personel	74	9	2	42
TOPLAM	341	127	13	42
Toplam İçindeki Pay (%)	65,2	24,3	2,5	8,0

**Kaynak:** [http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf) 19.04.2012



Türk bankacılık sektörü, Mart 2011 itibarıyla 48 banka, yaklaşık 10.000 şube ve yaklaşık 192.000 personele sahip, dinamik ve hızlı büyüyen bir sektördür. Sektör ağırlıklı olarak mevduat bankalarından oluşmakta, bunun yanında küçük ölçekli yatırım bankaları ve katılım bankalarını da içermektedir (BDDK, 2011: 36).

Bankacılık sektöründe personel sayısındaki artışa dair gösterge aşağıdaki gibidir:

**Tablo 3.9:** BDDK Personel Sayısındaki Artış

Bankacılık Sektörüne İlişkin Çeşitli Göstergeler			
Adet olarak....	2008	2009	Mart 2010
Bankalar	50	49	48
a) Mevduat Bankaları	32	32	30
- Kamu	3	3	3
- Özel	11	11	11
- Yabancı	18	17	16
b) Kalkınma ve Yatırım Bank.	13	13	13
- Kamu	4	4	4
- Özel	5	5	5
- Yabancı	4	4	4
c) Katılım Bankaları	4	4	4
- Özel	1	1	1
- Yabancı	3	3	3
d) TMSF Bankası	1	1	1
Şube	9.304	9.581	10.210
Personel	182.667	184.205	192.855

**Kaynak:** [http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf) 19.04.2012

Tablodan da anlaşılacağı üzere örnek alınan iki yılda personel sayısında kişi bazında toplamda 10.188 artış yaşanmıştır.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, diğer özerk düzenleyici kurumlardan farklı olarak bir Bakanlıkla “ilişkili” değil, “ilgili” bir kurumdur. 4389 sayılı Kanunu’nun 2’nci maddesinde, ilgili Bakanın, Başbakan veya görevlendireceği Devlet Bakanı’nı ifade ettiği belirtilmiştir. Bu durumun, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun bir karar alırken kendisine Başbakan ya da ilgili bakan tarafından tavsiye ve telkinde bulunulup bulunamayacağı konusunda tartışma yaratacağı açık olmakla beraber, Kurumun idari özerklik bağlamında en başta, merkezi veya diğer

bir kamu idaresinin hiyerarşisine ve hiyerarşik düzenine tabi olmadığı kuşkusuzdur (Sancakdar, 2001: 100).

Kurumun bütçesi banka bilanço toplamalarının en fazla 0. 003 ünden alınan paylar ve bütçeden ayrılan ödeneklerden oluşmaktadır. Kurum mali yönden Sayıştay Deneticisi, Maliye Müfettişi ve Başbakanlık müfettişleri tarafından denetlenmektedir. Kurulun kararlarının yargısal denetimi ise Danıştay tarafından yapılmaktadır (Kaya, 2004: 108).

### **3.6.5. Telekomünikasyon Kurumu**

Telekomünikasyon alanının temel “regülatör”ü olarak 27 Ocak 2001 tarihli 4502 sayılı Kanunun, 2813 sayılı Telsiz Kanununun 5. maddesinde değişiklik yapan 14. maddesiyle 17.01.2000 tarihinde kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 15.08.2000 tarihinde fiilen göreve başlamıştır. Telekomünikasyon Kurumu anılan kanun uyarınca, kamu tüzelkişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Ulaştırma Bakanlığı ile “ilişkili”dir (Ulusoy, 2003: 145).

Kurumun hizmet birimleri; hukuk müşavirliği, daire başkanlıkları ve müdürlükler şeklinde teşkilatlanan ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimleriyle bölge müdürlükleri şeklinde teşkilatlanan taşra teşkilatı birimlerinden oluşur.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu Kurulu, Başkan ve İkinci Başkan dahil olmak üzere toplam 7 üyeden oluşur. Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile 5809 sayılı Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tabidir.

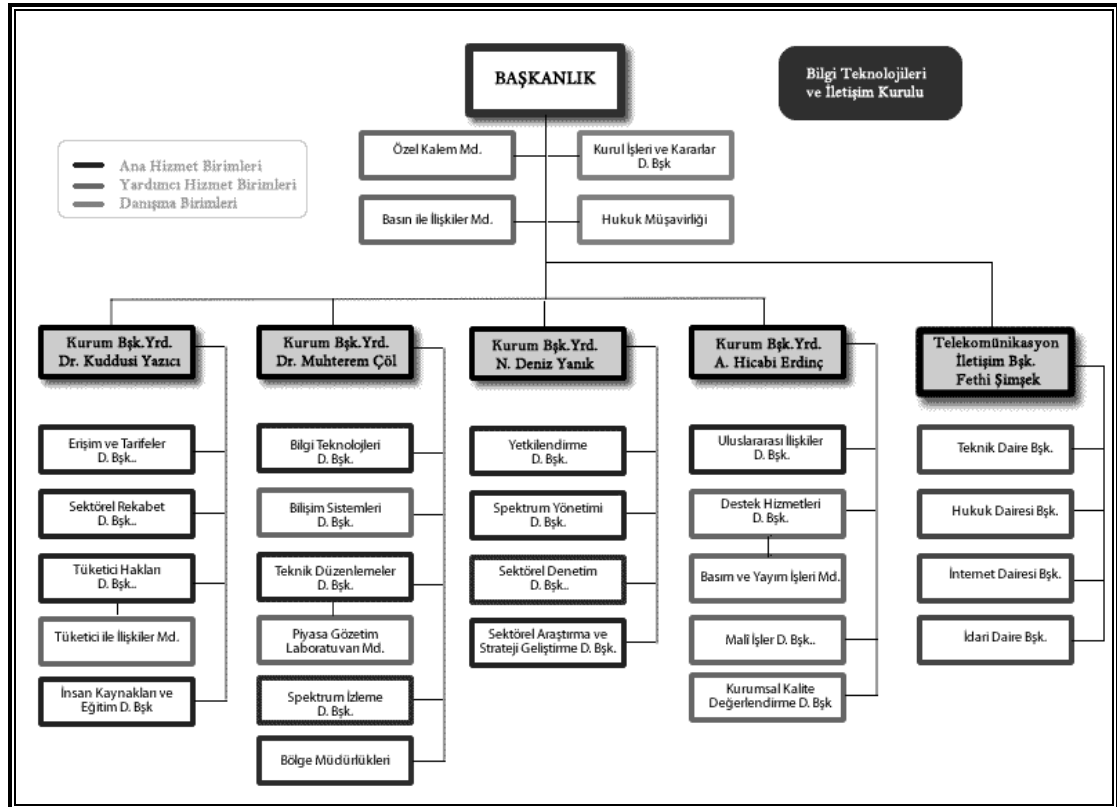
Hizmet gereklerinin zorunlu kıldığı hallerde, Ülke genelinde toplam sayısı onu geçmemek üzere, bölge müdürlükleri kurulabilir. Halen 7 bölge müdürlüğü bulunmaktadır ([http://www.tk.gov.tr/kurum\\_hakkinda/kurulus/index.php](http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php), 20.04.2012).

Kurumun görevleri 27.01.2000 tarihli ve 4502 sayılı kanun ile 04.02.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon kanununda belirtilen genel esaslar çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu görevlere ilişkin birkaç örnek aşağıdaki gibidir (Boynukara, 2002: 5);

- Telsiz haberleşmesi ve telekomünikasyon alanında gerekli planları hazırlamak ve Ulaştırma Bakanlığına sunmak
- Radyo ve televizyon verici istasyonları dahil olmak üzere her nevi frekans planlama, tahsis ve tescil işlemlerini, takat ve yayın sürelerini de göz önünde tutarak uluslar arası kuruluşlarla işbirliği de yapmak suretiyle yürütmek
- Bakanlıkça verilen telekomünikasyon ruhsatlarının genel izinlere uygunluğunu denetlemek
- Ücret tarifelerine, sözleşme hükümlerine ve teknik hususlara ilişkin genel kriterleri ve görev alanına giren diğer konularda uygulama usul ve esaslarını belirlemek vs.

Organizasyonun örgüt yapısı;

**Tablo 3.10:** Telekomünikasyon Kurumu Örgüt Şeması



**Kaynak:** [http://www.tk.gov.tr/kurum\\_hakkinda/kurulus/organizasyon\\_semasi.php](http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/organizasyon_semasi.php)

18. 04.2012.

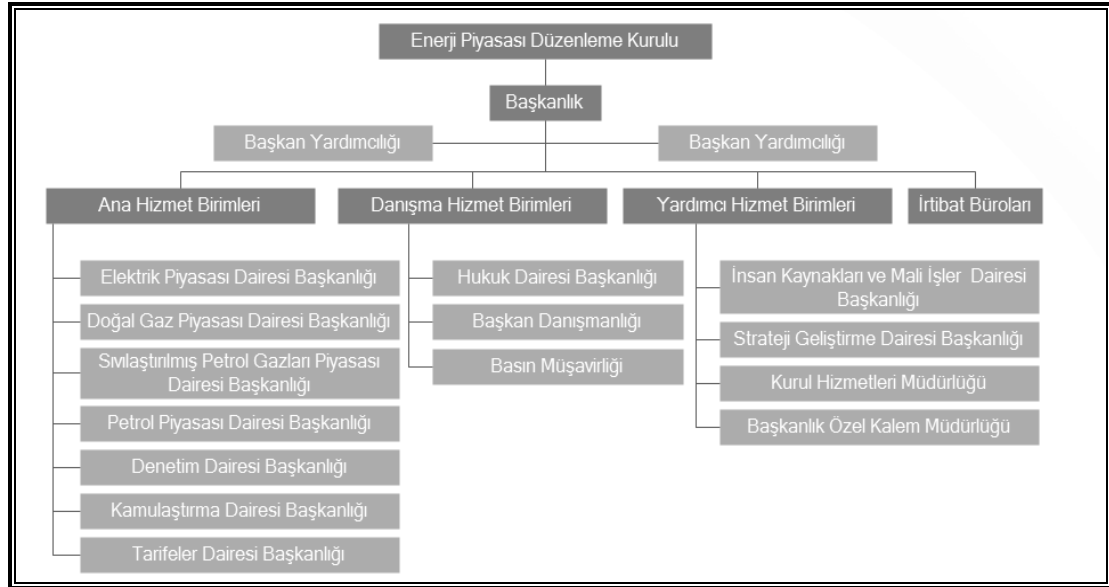
### 3.6.6. T.C. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

20.02.2001 tarih ve 4628 sayılı kanun ile Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu kurulmuş, daha sonra 18.04.2001 tarih ve 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile bu kurum Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) adını almıştır (Kaya, 2004: 114).

Kurumun amacı; elektriğin ve doğal gazın yeterli, kaliteli, sürekli, ucuz, düşük maliyetli, rekabete dayalı ve çevreye uyumlu, çevreye zarar veremeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, elektrik ve doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik ve doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasalarda bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanması olarak belirtilmiştir (Boynukara, 2002: 6).

Kurumun örgüt yapısı;

**Tablo 3.11:** Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Örgüt Yapısı



**Kaynak:** [http://www.epdk.gov.tr/web/guest/epdk\\_organizasyon](http://www.epdk.gov.tr/web/guest/epdk_organizasyon), 20.04.2012.

### 3.6.7. T.C. Kamu İhale Kurumu

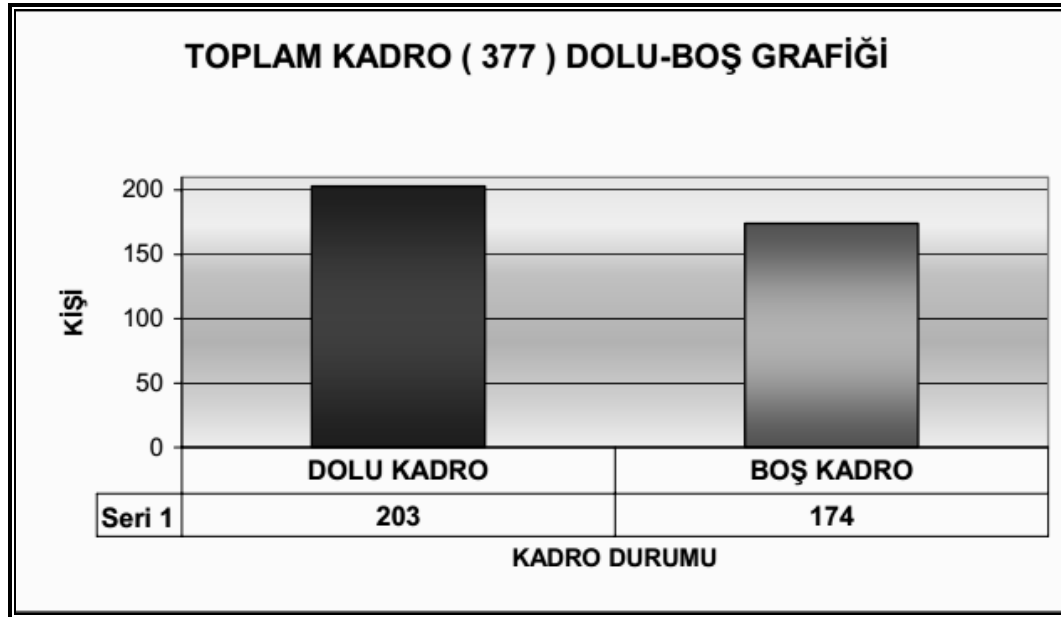
22.01.2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ile oluşturulan Kamu İhale Kurumu'nun; teşkilatı, çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, personelin nitelikleri,

sayı ve unvanları, atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 20.07.2002 tarih ve 24821 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı ile Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında” Yönetmelik ile düzenlenmiştir ([http://www1.ihale.gov.tr/duyurular\\_2012/2004\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www1.ihale.gov.tr/duyurular_2012/2004_yili_faaliyet_raporu.pdf) 22.04.2012).

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir. Kurum personeli, ücret, mali ve sosyal haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

31.12.2004 tarihi itibariyle toplam 377 adet kadronun 203 adeti dolu, 174 adeti boştur.

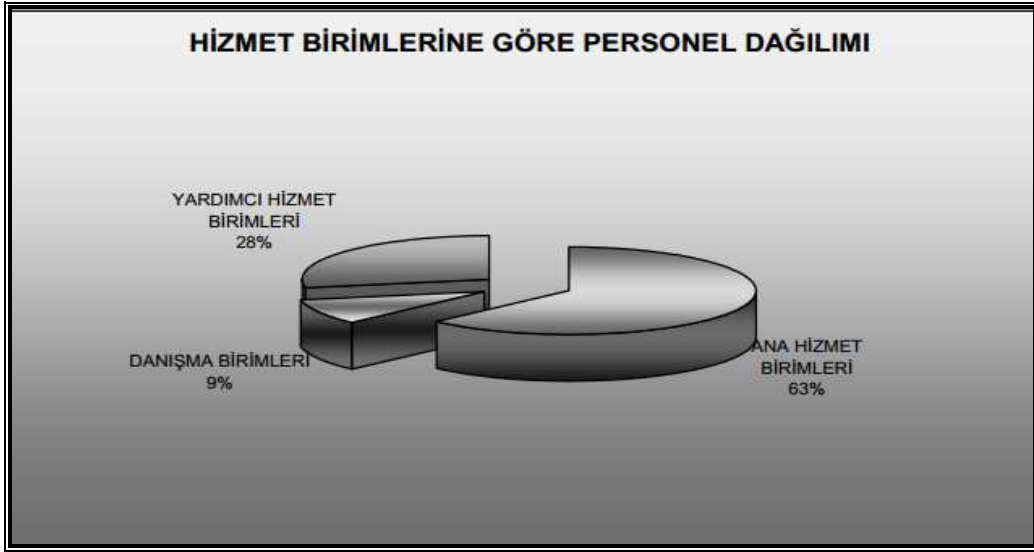
**Şekil 3.1:** Kamu İhale Kurumu Toplam Kadro Sayısı



**Kaynak:** [http://www1.ihale.gov.tr/duyurular\\_2012/2004\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www1.ihale.gov.tr/duyurular_2012/2004_yili_faaliyet_raporu.pdf)  
22.04.2012

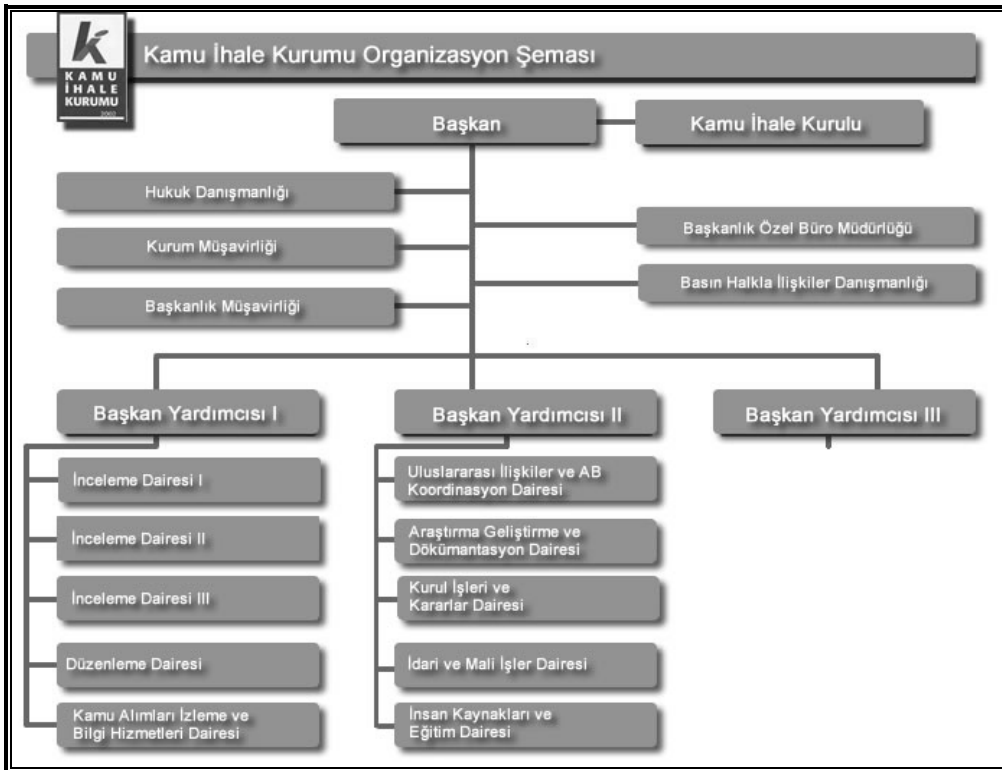
31.12.2004 tarihi itibariyle kurumlar arası nakil yolu ile 168, görevlendirme şekliyle 18 ve sınav ile 17 kişi olmak üzere 203 personelin ataması yapılmıştır. Kurum personelinin % 63’ü ana hizmet birimlerinde, % 28’i yardımcı hizmet birimlerinde ve %9’u ise danışma birimlerinde çalışmaktadır ([http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2004\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2004_yili_faaliyet_raporu.pdf) 22.04.2012).

**Şekil 3.2:** Hizmet Birimlerine Göre Personel Dağılımı



**Kaynak:** [http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2004\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2004_yili_faaliyet_raporu.pdf)  
22.04.2012

**Tablo 3.12:** Kamu İhale Kurumu Organizasyon Şeması



**Kaynak:** [http://www.ihale.gov.tr/teskilat\\_semasi-58-1.html](http://www.ihale.gov.tr/teskilat_semasi-58-1.html), 23.04.2012

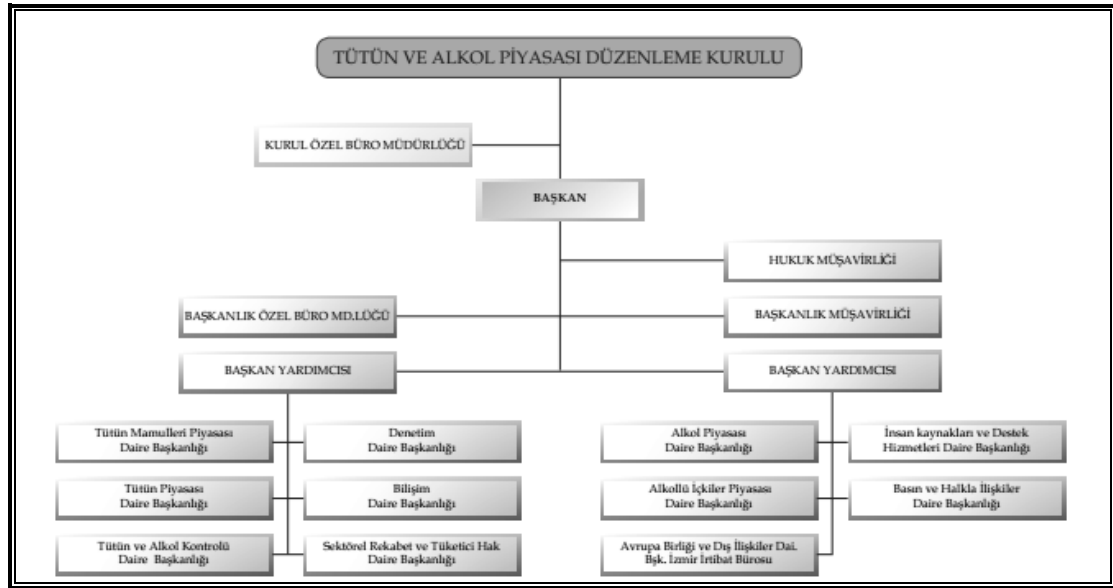
Kamu İhale Kurumu'nun hizmet birimleri, Kurumun görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Daire başkanlıkları bünyesinde hizmetin niteliğine göre grup başkanlıkları veya birim müdürlükleri ve diğer alt servisler kurulmaktadır.

### **3.6.8. T.C. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu**

4733 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (15/04/2008-26848 tar.say.R.G. ve 5752 sayılı Kanun ile değişik) kurularak 2002 yılında faaliyete başlamıştır (TAPDK Faaliyet Raporu, t.y: 4). Kurumun merkezi Ankara' dadır. Kurum gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları kurabilir.

Dünyadaki gelişmeler ışığında, iyi yönetim olarak tanımlanan çağdaş yönetim zihniyetine ve yapısına uygun olarak yapılandırılan ve toplumsal yaşamın duyarlı alanlarında faaliyet gösteren diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi Kurumumuz; Merkezi idarenin, düzenlediği sektörlerin, diğer bürokratik kurumların, medyanın ve uluslararası kuruluşların yönlendirme ve etkilerinden bağımsız olarak, Devletin, 4 sektördeki işletmelerin ve tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla tütün ve alkol piyasalarını düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek, yaptırımında bulunmak üzere kurulmuştur ([http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK\\_Faaliyet.pdf](http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf) 15.04.2012).

Kurumun karar organı olup, biri Başkan ve biri Başkan Vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları birliği ve Tekel Genel müdürlüğünün ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği kişiler arasından Biri Başkan ve biri başkan Vekili olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır. Kurulun başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten üye yeniden seçilebilir ([http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK\\_Faaliyet.pdf](http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf), 19.04.2012).

**Tablo 3.13:** Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu Örgüt Yapısı

**Kaynak:** (TAPDK Faaliyet Raporu, s.7)

### 3.6.9. Şeker Kurumu

Cumhuriyetin ilk sanayi işletmelerinden olan şeker fabrikalarını desteklemek için 05.04.1925 tarihinde 'Şeker Fabrikalarına Bahşolunan İmtiyazat ve Muafiyet' hakkındaki 601 numaralı kanunu çıkarılmış ve 14.04.1925 tarih, 92 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bu Kanun, şeker fabrikası kuracak olan teşekküllere devlet arazisinden beş hektar kadar bir alanın parasız olarak verilmesi veya böyle elverişli bir yer kişiler elinde bulunuyorsa onun istimlak kanununa göre istimlak edilebilmesi, pancarın on yıl süre ile mahsulat'ı araziye vergisinden muaf tutulması, fabrikada kullanılacak kireç taşı ve kömürden vergi alınmaması, demir yollarında taşınacak pancarın indirim tabi tutulması, fabrika mensuplarının on yıl süre ile temettü vergisinden muaf tutulması, şirketin hisse senetlerinin damga vergisi dışında bırakılması ve üretilen şekerden sekiz yıl süre ile tüketim vergisi alınmaması gibi Şeker Sanayine çok büyük yarar ve yardımlar sağlayan hükümler getirmektedir (<http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=69> 17.04.2012).

T.C. Şeker Kurumu, 19 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulmuştur. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Kurum, Şeker Kanunu ve



ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak ve Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere oluşturulmuştur. Kurumun merkezi Ankara'dadır (<http://www.sekerkurumu.gov.tr/kurumHakkinda.aspx> 17.04.2012).

Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimleridir. Şeker Kurulu, Kurumun karar organı niteliğinde olup, Şeker Kanunu kapsamındaki her türlü kararları alır ve uygular. Kurulun başkanı Kurumun da başkanıdır. Kurum, Kurul tarafından yönetilir. Kurumun ilişkili olduğu Bakanlık, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'dır (<http://www.sekerkurumu.gov.tr/kurumHakkinda.aspx> 17.04.2012).

### **3.7. CUMHURİYETTEN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN TEŞKİLAT YAPISINDA BÜYÜME**

Türk devleti, sahip olduğu bürokratik yönetim geleneğiyle merkeziyetçi, güçlü, yukarıdan aşağıya, imparatorluk geleneği ile teşkilatlanmış bir devlettir (Çevik, 2004: 57).

Yeni cumhuriyet yönetimi ile ulus devlet içinde rasyonel-yasal bir kamu bürokrasisi modeli oluşturulması amaçlanmıştır. Yaşanan tüm batılılaşma, modernleşme, geliştirme çabalarına rağmen, bürokrasinin davranış ve anlayış biçiminde fazla değişiklik olmadığı gözlenmektedir (Çevik, 2004: 100).

Yönetsel örgütler, anayasa kurallarına göre, ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiye dayanarak yönetsel bir işlemle kurulur. Yönetsel kuruluşların tüzel kişilik kazanmaları da, ya yasa ile ya da yasanın verdiği yetkiyle gerçekleşir (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 61).

Cumhuriyetin ilanından günümüze bu örgütlerdeki bürokratik büyümeyi incelemeye çalışacağız.

Anayasamıza göre, yasama yetkisi TBMM tarafından, yürütme yetkisi ise TBMM tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na aittir. Bu nedenle, merkezden yönetim örgütünün başında Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile Bakanlar bulunmaktadır (Tortop, İsbir, Aykaç, 2005: 88).

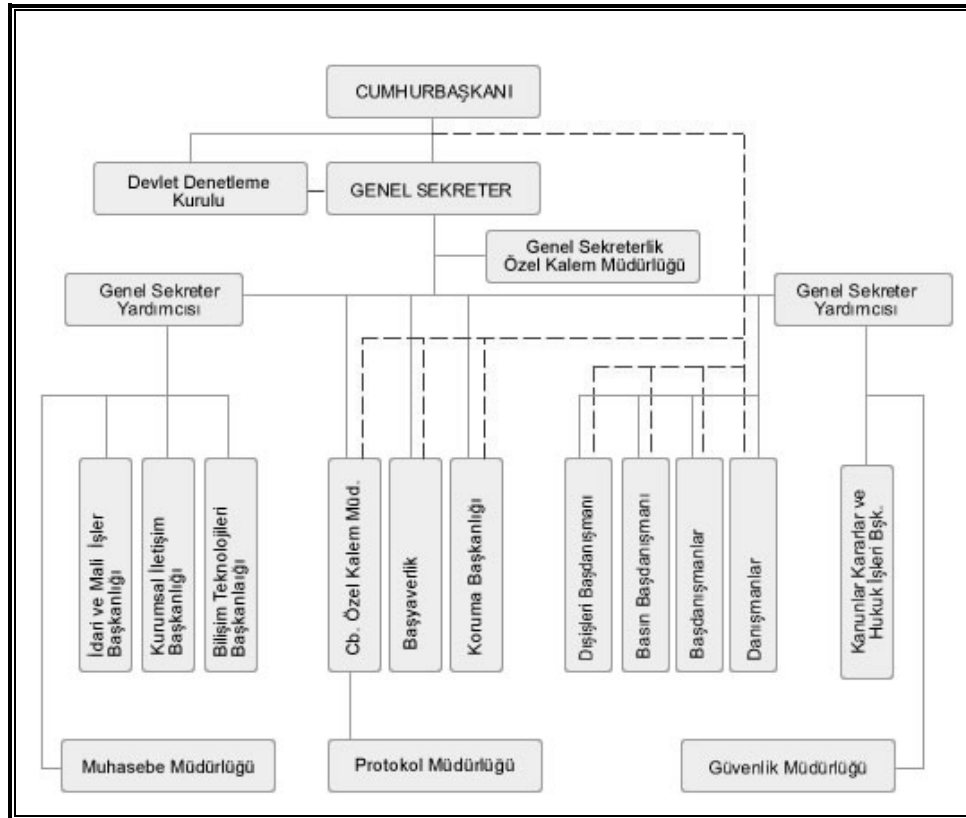
### 3.7.1. Cumhurbaşkanlığı

Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve ulusun birliğini temsil eder. TBMM tarafından 40 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış üyeler arasından 7 yıl için seçilir. 1982 anayasası ile dışarıdan da Cumhurbaşkanı seçilebilme olanağını getirmiştir. Ancak seçime katılabilmek için milletvekili seçilme yeteneğine sahip olunması ve Meclis üye tamsayısının en az beşte biri tarafından yazılı olarak aday gösterilme şartı getirilmiştir (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 62).

Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve partiler üstü durumunu sağlamak amacıyla anayasadaki bazı düzenlemeler (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 62);

- Cumhurbaşkanının görev süresi meclisinkinden daha uzundur.
- Aynı kişi 2 kez cumhurbaşkanı seçilemez.
- Cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesilir.
- TBMM üyeliği sona erer.

**Tablo 3.14:** Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı



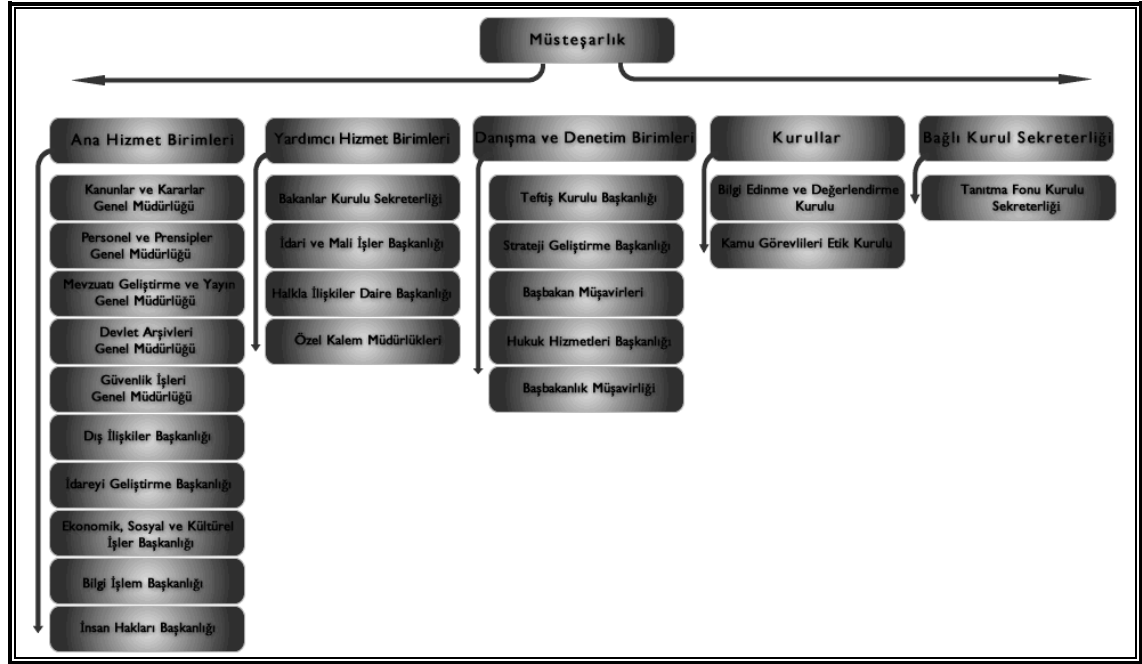
**Kaynak:** <http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/teskilat/> 17.04.2012

Cumhuriyetten günümüze Türkiye Cumhuriyeti'nde göreve gelmiş Cumhurbaşkanları ve görev süreleri aşağıdaki gibidir (<http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanlarimiz/> 20.04.2012);

- 1- M. Kemal ATATÜRK (29 Ekim 1923- 10 Kasım 1938)
- 2- İsmet İNÖNÜ (11 Kasım 1938- 22 Mayıs 1950)
- 3- Celal BAYAR (22 Mayıs 1950- 27 Mayıs 1960)
- 4- Cemal GÜRSEL (27 Mayıs 1960- 28 Mart 1966)
- 5- Cevdet SUNAY (28 Mart 1966- 28 Mart 1973)
- 6- Fahri KORUTÜRK (6 Nisan 1973- 6 Nisan 1980)
- 7- Kenan EVREN (9 Kasım 1982- 9 Kasım 1989)
- 8- Turgut ÖZAL (9 Kasım 1989- 17 Nisan 1993)
- 9- Süleyman DEMİREL (16 Mayıs 1993- 16 Mayıs 2000)
- 10- Ahmet Necdet SEZER (16 Mayıs 2000- 28 Ağustos 2007)
- 11- Abdullah GÜL

### **3.7.2. Başbakan**

Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasından atanır. Başbakan tarafından seçilen bakanların ataması da Cumhurbaşkanı tarafından yapılır. 1924 Anayasasından farklı olarak 1961 ve 1982 Anayasaları Bakanlar Kuruluna dışarıdan bakan atama olanağı sağlamıştır. Bakanlar Kurulu kurulduktan sonra en geç bir hafta içinde hükümet programı Mecliste okunur ve güvenoyuna sunulur (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1993: 67-68).

**Tablo 3.15:** Başbakanlık Örgüt Şeması

**Kaynak:** <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgOrganization.aspx> 20.04.2012

Cumhuriyetten günümüze Türkiye Cumhuriyeti'ni Başbakanları (<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pPm.aspx> 20.04.2012);

1. Mustafa Kemal ATATÜRK
2. Fevzi ÇAKMAK
3. Hüseyin Rauf ORBAY
4. Ahmet Fethi OKYAR
5. İsmet İNÖNÜ
6. Mahmut Celal BAYAR
7. Refik SAYDAM
8. Ahmet Fikri TÜZER
9. Şükrü SARAÇOĞLU
10. Mehmet Recep PEKER
11. Hasan SAKA
12. Şemsettin GÜNALTAY
13. Adnan MENDERES
14. Cemal GÜRSEL

15. Suad Hayri ÜRGÜPLÜ
16. Süleyman DEMİREL
17. Nihat ERİM
18. Ferit MELEN
19. Mehmet Naim TALU
20. Mustafa Bülent ECEVİT
21. Sadi IRMAK
22. Bülent ULUSU
23. Turgut ÖZAL
24. Yıldırım AKBULUT
25. Ahmet Mesut YILMAZ
26. Tansu ÇİLLER
27. Necmettin ERBAKAN
28. Abdullah GÜL
29. Recep Tayyip ERDOĞAN

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kuruluşundan, cumhuriyetin İlanına Kadar Geçen Süredeki Durum (<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pHistory.aspx> 18.04.2012):

23 Nisan 1920'de kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi; sadece Yasama yetkisini değil, aynı zamanda Yürütme yetkisini de millî iradenin merkezini teşkil eden Meclis'te toplamaktadır. Meclis Başkanı aynı zamanda Hükümet ve Devlet Başkanı olarak görev yapmaktaydı.

Büyük Millet Meclisi; 2 Mayıs 1920 tarihinde İcra Vekilleri'nin seçilmesine dair 3 Numaralı Kanun'u kabul ederek ilk İcra Vekilleri Heyeti'ni seçmiştir. Mustafa Kemal Paşa cumhuriyetin ilanına kadar geçen süre içerisinde İcra Vekilleri Heyeti Reisliği görevini de ifa etmiştir.

Cumhuriyetin İlanından İlk Başbakanlık Teşkilat Kanunu'nun Yürürlüğe Girmesine Kadar, Geçen Süredeki Durumu (<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pHistory.aspx> 18.04.2012):

20 Ocak 1921 gün ve 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmesine dair 29 Ekim 1923 gün ve 364 Sayılı Kanun'la

cumhuriyet ilan edilmiş ve bu Kanun'un 12. maddesinde Başvekil'in Reiscumhur tarafından seçileceği hükme bağlanmıştır.

20 Ocak 1921 tarihinden, 20 Mayıs 1933 gün ve 2187 Sayılı "Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun" un yürürlüğe girmesine kadar geçen süre içerisinde, Başbakanlık Teşkilatı'nın personel ve kadro yapısı hakkında açıklayıcı bir döküman temin edilememiştir."

Başbakanlık Teşkilat Kanunları ve Bunlara Bağlı Değişimlere Göre Durumu (<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pHistory.aspx> 18.04.2012):

20 Mayıs 1933 gün ve 2187 Sayılı "Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun" Başbakanlık Merkez Teşkilatı'na ilk vücut veren kanun olmuştur. Ancak bu kanunun icrasında Başbakan ile birlikte Maliye Bakanıda görevlendirilmiştir. Bu tarihte Başbakanlık 7 ünite halinde ve sadece 34 personel kadrosu ile hizmet vermiştir.

19 Nisan 1937 gün ve 3154 Sayılı "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun" ile teşkilatın kadro yapısında bazı değişiklikler olmuş, ayrıca Müsteşar'a yardımcı olmak üzere bir "Müsteşar Yardımcısı" kadrosu ihdas edilmiştir. Bu kanunla ünite sayısı 8'e çıkarılmış, personel kadro sayısı da 48 olmuştur.

23 Haziran 1943 gün ve 4443 Sayılı Kanun'la Başbakanlık Teşkilatı yeniden değiştirilmiş, ünite sayısı 7 olurken, personel kadro sayısı da 91'e çıkarılmıştır.

9 Mart 1954 gün ve 6330 Sayılı "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun" ile Başbakanlık Teşkilatı tekrar düzenlenmiş olup, ayrıca başlangıcından bu yana ilk defa, bu kanunun sadece Başbakan tarafından yürütüleceği de hükme bağlanmıştır. Bu kanunla; bir Müsteşar'ın yönetiminde

- Üst Yönetim,
- Hususî Kalem Müdürlüğü,
- Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı,
- Zat ve Yazı İşleri Umum Müdürlüğü,
- Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü.
- Arşiv Umum Müdürlüğü,

- Levazım Daire Müdürlüğü,
- Evrak Müdürlüğü, olmak üzere, ünite sayısı 8 olarak tespit edilmiş, personel kadro sayısı ise 117'ye çıkartılmıştır.

6330 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 9 Mart 1954 tarihinden 1983 yılına kadar, Başbakanlık Teşkilat Kanun'unda herhangi bir değişiklik yapılması cihetine gidilmemiş, ancak cumhuriyetin ilanından bugüne kadar, her geçen gün gelişen ve büyüyen TÜRKİYE'nin; sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi şartlarının da gelişip büyümesinin tabii bir sonucu olarak, 1983 yılında, Başbakanlık Teşkilatı; bir Müsteşar'ın yönetiminde, 3 Müsteşar Yardımcısı, Başbakanlık Müşavirleri ile 24 ünite ve 970 personel kadrosuyla hizmet vermeye, Bakanlıklararası işbirliğini sağlamaya, Devlet'in en yüksek denetim organı olan Hükümet'in genel politikasının yürütülüp takip edilmesine, Anayasa ve kanunlarla verilen çeşitli görevlerin yerine getirilmesine ve gerekli çalışmaları yapmaya devam etmiştir (<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pHistory.aspx> 20.04.2012).

### 3.7.3. Bakanlar Kurulu

Başbakan ve Bakanlardan oluşur. “Bakanlıklar, devletin üstlendiği milli kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleridir. Bakanlıkların devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Her bakanlık yürüttüğü kamu hizmeti alanında devletin tüzel kişiliğini temsil eder (Gözler, 2005: 54).

“Bakanlar kurulunun başkanı Başbakandır. Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinde bakanlar arasında işbirliği sağlar. Bakanlar kurulu bu siyasetin yürütülmesinden sorumludur. her bakan kendi bakanlığının işlerinden ve emri altında bulunanların eylem ve işlemlerinden ayrıca sorumludur” (Tortop, İsbir, Aykaç, 2005: 88).

### 3.7.4. İç İşleri Bakanlığı

Türk Kamu Yönetimi içinde köklü bir yeri bulunan İçişleri Bakanlığı, Gerek Osmanlı Devleti ve gerekse cumhuriyet döneminde değişen şartlara göre kendisini

yenileyerek, Türk Devlet ve toplum hayatında önemli vazifeleri üstlenmiş ve bunları günümüze kadar getirmiştir.

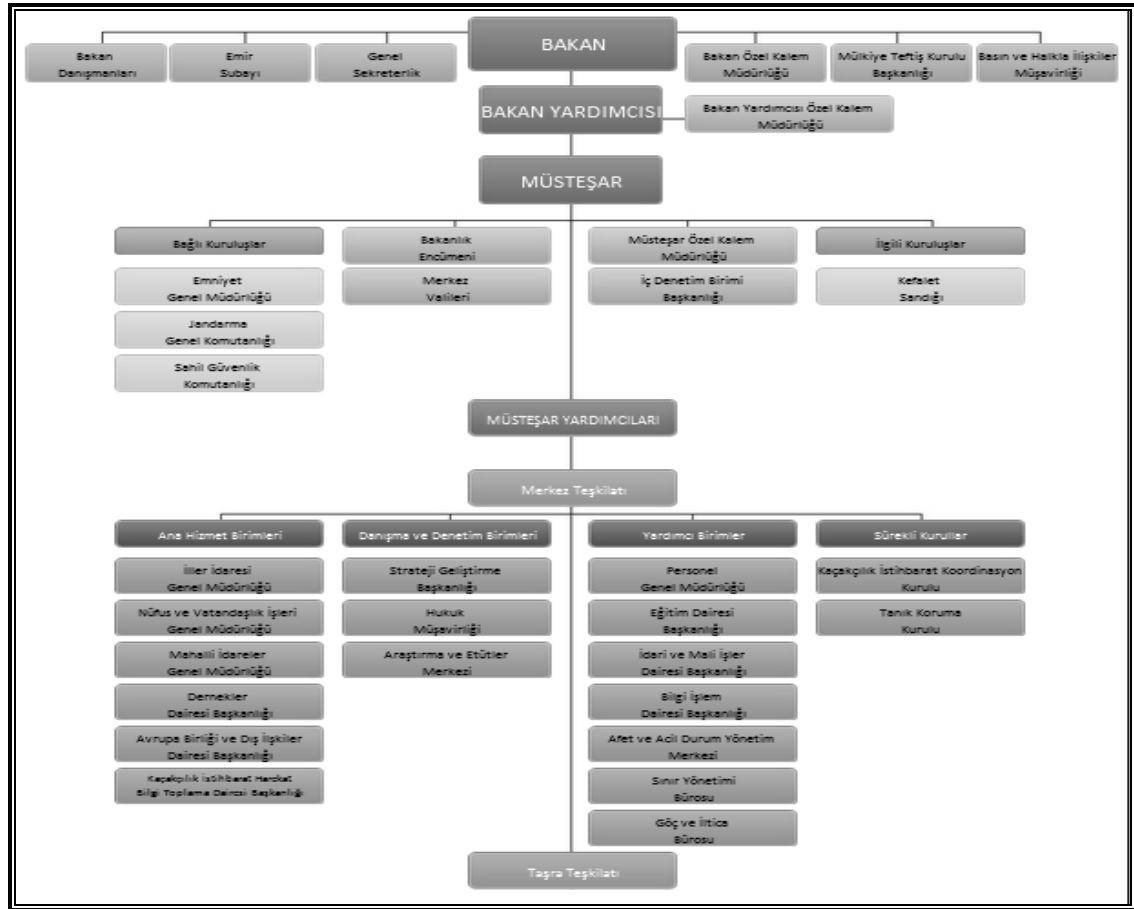
Yurdun iç güvenliğini ve asayişini sağlamak, kamu düzenini korumak, illerin genel idaresini düzenlemek, mahalli idareler üzerinde merkezi idare adına vesayet makamı olarak nezarete bulunmak ve bu idarelerin gelişmelerine yardımcı olmak, halkın nüfus ve vatandaşlık işlemlerini yerine getirmek, muhtemel savaş ve tabii afetler konularında sivil savunma hizmetlerini yürütmekle görevli Bakanlık, üstlenmiş olduğu bu çok önemli görevleri merkez ve taşra teşkilatları marifetiyle yerine getirmektedir (<http://www.icisleri.gov.tr/?page=bakanligimiz#a> 25.04.2012).

İçişleri Bakanlığının temeli Sadrazam Kethüdalığının kuruluşu ile atılmıştır. Tanzimat öncesi Devlet Teşkilatında yer alan Sadrazam Kethüdalığı, zamanla önem kazanmış ve çeşitli değişikliklerden sonra bu günkü İçişleri Bakanlığının vücut bulmasına esas teşkil etmiştir. Bu değişiklikler kısaca şöyle özetlenebilir (<http://www.icisleri.gov.tr/?page=bakanligimiz#a> 25.04.2012):

- 1835 yılında Sadrazam Kethüdalığının ismi Mülkiye Nezareti olarak değiştirilmiş, Kethüda unvanı da Mülkiye Nazırına çevrilmiştir.
- 1837 yılında Mülkiye Nezaretinin ismi Dahiliye Nezareti, Mülkiye Nazırının unvanı da Dahiliye Nazırı olarak değiştirilmiştir.
- 1859 yılında Dahiliye Nezareti yeni esaslara göre teşkilatlandırılmıştır.
- 23 Aralık 1913 tarihinde yürürlüğe konulan kanun niteliğindeki nizamname ile yeniden teşkilatlanan Dahiliye Nezareti bu haliyle cumhuriyet dönemine intikal etmiştir.

Cumhuriyet döneminde ihtiyaç hasıl oldukça Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı yapısında değişiklikler yapılarak günün ihtiyaç ve gereklerine uyum sağlanmış ve Bakanlık nihayet bugünkü düzeyine gelmiştir. Bakanlık bugünkü teşkilat yapısına 1983 yılı sonunda yapılan düzenleme ile kavuşmuş ve 14 Şubat 1985 tarihinde çıkarılan 3152 sayılı Kanun ile bu yeni yapıya süreklilik kazandırılmıştır (<http://www.icisleri.gov.tr/?page=bakanligimiz#a> 25.04.2012).



**Tablo 3.16: İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı**

**Kaynak:** <http://www.icisleri.gov.tr/?page=bakanligimiz#a> 25.04.2012

### 3.7.5. Dışişleri Bakanlığı

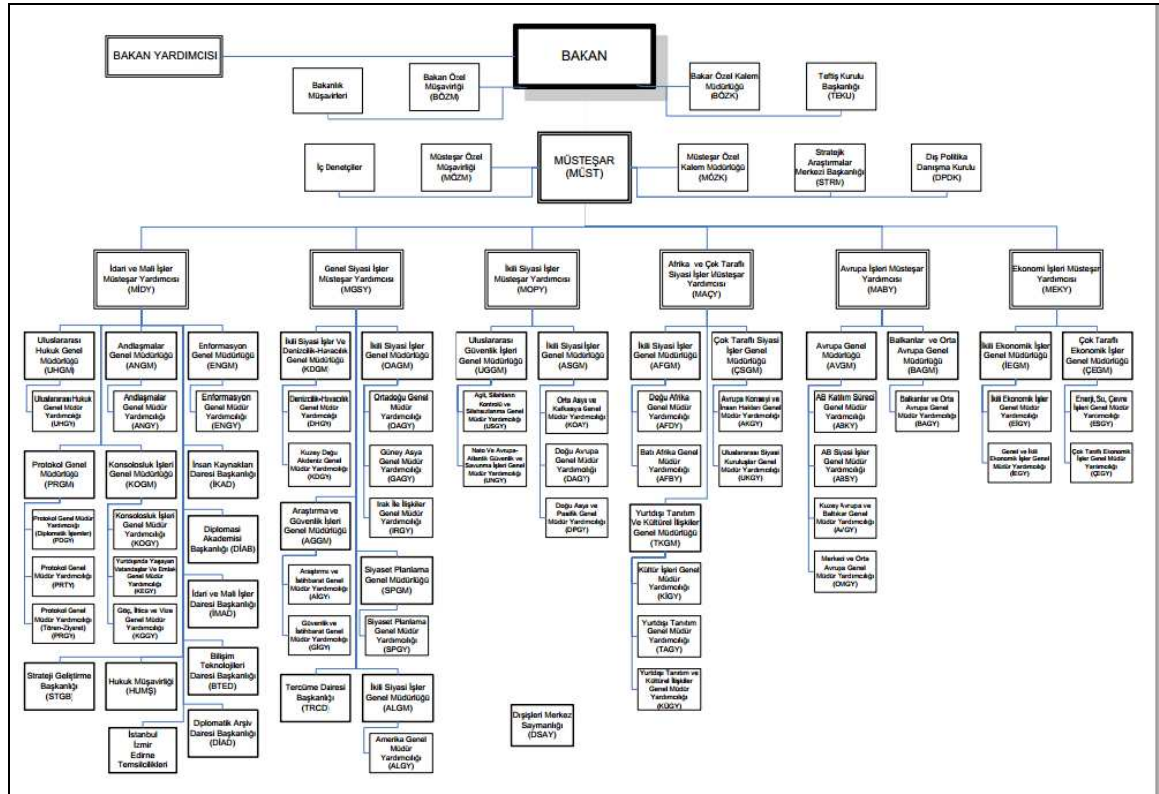
19. yüzyıla kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun dış işleri Reis-ülKüttap'ın yönetiminde idare edilmekteydi. Ancak Reis-ülKüttap aynı zamanda devlet yazışmalarını yapmak ve Devletin ana kayıtlarını tutmak gibi başka görevler de üstlenmişti. 1793'te III. Selim döneminde ilk sürekli Büyükelçilik Londra'da açılmış ve Yusuf Agah Efendi ilk sürekli Osmanlı Büyükelçisi olarak atanmıştır. Böylece Osmanlı Devleti de sürekli temsil ve karşılıklılık esaslarına dayalı diplomasiyi uygulamaya başlamıştır (<http://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.tr.mfa> 26.04.2012).

Reis-ül Küttaplık sisteminin günün diplomatik ihtiyaçlarına ve koşullarına uygun olarak yapılandırılması çerçevesinde II. Mahmut döneminde önce Tercüme Odası kurulmuştur. Cumhuriyet dönemi dış politikamızın temelleri Milli Mücadele yıllarında

atılmıştır. 23 Nisan 1920’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin açılışının hemen ardından oluşturulan ilk Milli Hükümetle birlikte “Hariciye Vekaleti” de 2 Mayıs 1920 tarihinde resmen kurulmuştur. Cumhuriyetin kurulmasının ardından Hariciye Vekaleti, hem iç hem de dış teşkilatını geliştirmeye başlamıştır. 1927 yılında Hariciye Vekaleti teşkilatına dair ilk kapsamlı hukuki düzenleme yapılmış ve 1154 sayılı Kanun’la Bakanlığımızın günümüzdeki yapısının temelleri atılmıştır (<http://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.tr.mfa> 26.04.2012)

II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan uluslararası ortam, Türk Dış Politikasını ve dolayısıyla Bakanlığın yapısını ve faaliyetlerini de önemli ölçüde şekillendirmiştir. Aynı şekilde 1945 sonrası giderek yaygınlaşan uluslararası siyasi ve ekonomik işbirliği ve örgütlenme çabalarına uygun olarak, ikili ilişkilerin yürütülmesinin yanı sıra Bakanlığımızın işlevleri arasında çok taraflı siyasi ve ekonomik işler de ağırlıklı bir yer almıştır. II. Dünya Savaşı sırasında kapanmak zorunda kalan dış misyonların yeniden açılması ve buna yeni misyonların ve anılan daimi temsilciliklerin de eklenmesiyle birlikte 1950’li yıllardan itibaren dış teşkilatımız önemli ölçüde büyümüştür (<http://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.tr.mfa> 26.04.2012).

1924 yılında 39 dış temsilciliğe sahip olan Türkiye Cumhuriyeti, bugün yurtdışında 185 misyonla temsil edilmektedir. Bu dış misyonlarımızın 107’si Büyükelçilik, 11’i Daimi Temsilcilik ve 67 tanesi Başkonsolosluktur.

**Tablo 3.17:** Dışişleri Bakanlığı Örgüt Yapısı

**Kaynak:** [http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/teskilat\\_semasi\\_12\\_04.pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/teskilat_semasi_12_04.pdf)

26.04.2012

### 3.7.6. Adalet Bakanlığı

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kuruluşundan hemen sonra çıkartılan 3 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı Millet Meclisi İcra Vekillerine Dair Kanun'un 1 inci maddesi ile Adliye ve Mezahip Vekaleti adıyla Bakanlığımızın temeli atılmıştır. 1924 Anayasası, bütün devlet faaliyetlerini Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkisi dahilinde kabul etmekle beraber, yargısal faaliyeti bağımsız mahkemelere vermiştir. 1924 Anayasasının bu hükmü gerek 1961 gerekse 1982 Anayasasında da korunmuştur (<http://www.imarhukukcusu.com/modules.php?name=News&file=print&sid=403> 24.05.2012).

Osmanlı İmparatorluğu döneminden cumhuriyetimize intikal eden Mezahip Müdürlüğü Lozan Anlaşmasından sonra işi kalmadığından 08/04/1924 tarihinde kaldırılmıştır. Şer'iyeh Mahkemelerinin 1924 yılında ilga edilmesi ile Bakanlığımızın yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Bu düzenleme laikliğe geçişte ilk adım olarak kabul edilmektedir. 1929 yılında yürürlüğe giren 1452 sayılı Devlet Memurları

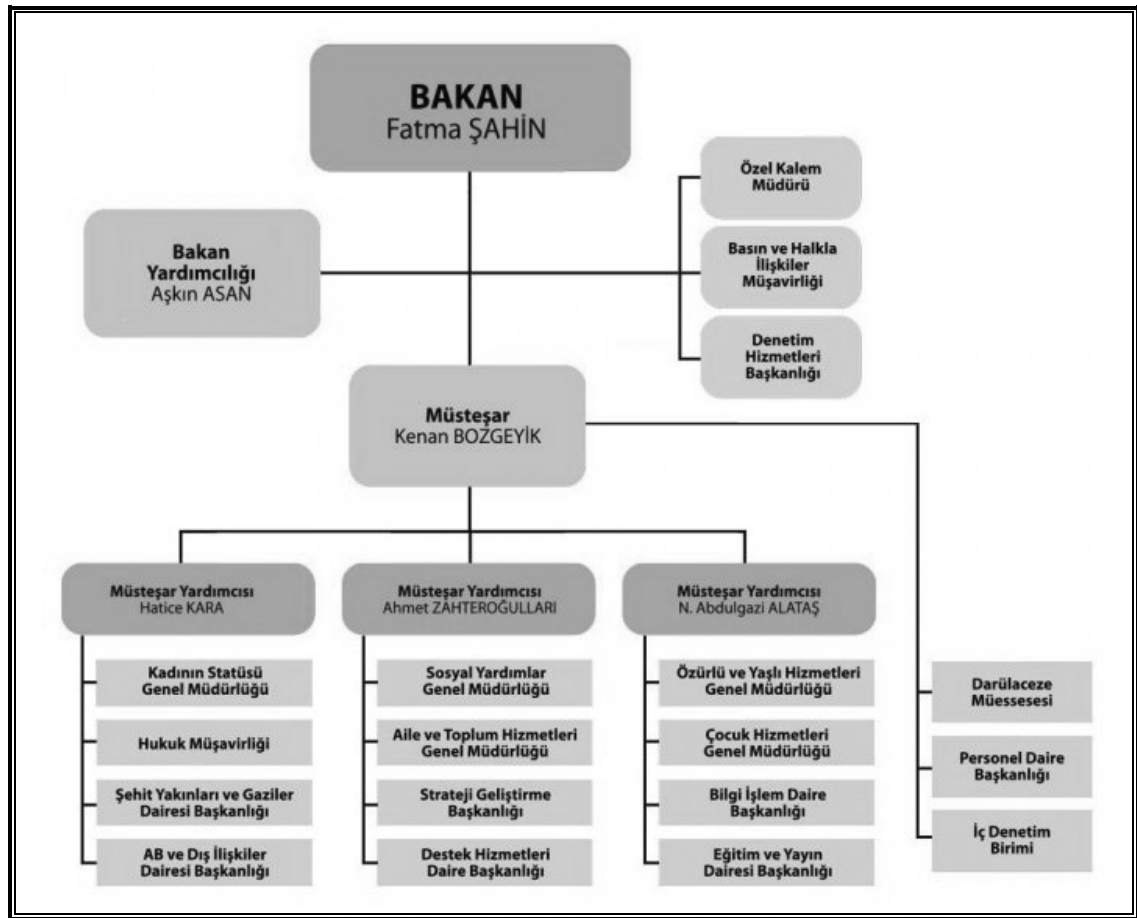
Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla Bakanlığımız teşkilatında yeni ihtiyaçları karşılayacak birimler oluşturulmuş ve ayrıca 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile İçişleri Bakanlığına (Dahiliye Nezareti) verilen hapisane ve tevkif evlerinin yönetim ve denetimi Adalet Bakanlığına devredilmiştir. Ayrıca ilk kez 1908 yılında Sıhhiye-i Umumiye Teşkilatına bağlı Morg İdaresi olarak kurulan Adli Tıp, 1917 yılında Adliye Vekaletine bağlı Adli Tıp Müessesesi haline dönüştürülmüş ve 4810 sayılı Kanun ile değişik 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanunu ile son şeklini alarak Adalet Bakanlığının bağlı kuruluşu olmuştur (<http://www.imarhukukcusu.com/modules.php?name=News&file=print&sid=403> 24.05.2012).

Bakanlığın merkez teşkilatı Müsteşarlık, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Zat İşleri Genel Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Yayın Müdürlüğü, Levazım Müdürlüğü, Evrak Müdürlüğü ve Komisyonlar oluşturulmuştur. Bakanlığın adı 1945 yılında kabul edilen, 4596 sayılı Kanunla Adalet Bakanlığı olmuştur. Ancak 1911 tarihli İchtüzük ve 1939 yılında yapılan düzenlemeyle kurulan bazı birimler varlığını aynen devam ettirmiş, 2992 sayılı Kanunla bugünkü örgüt yapısına kavuşmuştur (<http://www.imarhukukcusu.com/modules.php?name=News&file=print&sid=403> 24.05.2012).

Bakanlığın teşkilat yapısı için bknz; (<http://www.adalet.gov.tr/idarisema/teskilat.htm> 25.04.2012).

### **3.7.7. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı**

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının kurulması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 3/6/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır (<http://www.aile.gov.tr/tr/haberler/s/301> 25.04.2012).

**Tablo 3.18:** Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Örgüt Yapısı

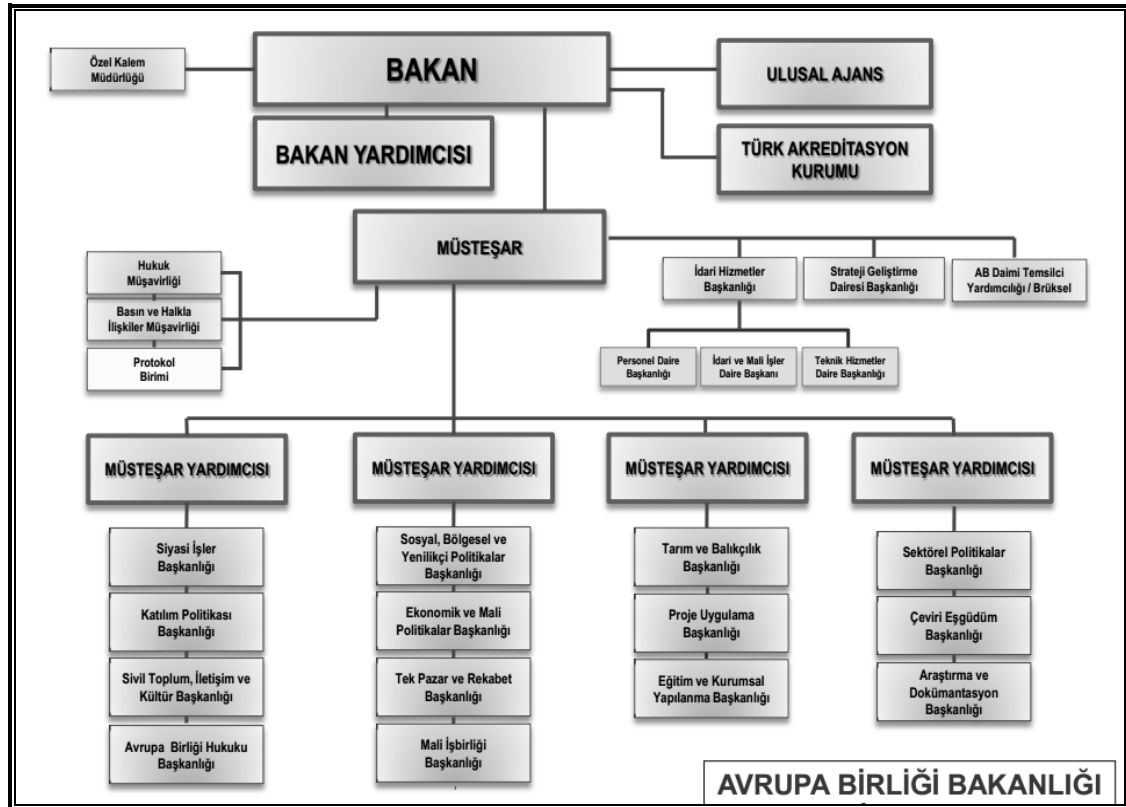
**Kaynak:** <http://www.aile.gov.tr/tr/html/154/Teskilat+Semasi/> 25.04.2012

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı merkez teşkilatında çalışan personel sayısı 1678 iken, bakanlığın taşra teşkilatında çalışan personel sayısı 12.766' dır (<http://www.mevzuatlar.com/sy/resmiGazete/rga/11/06/0806110011m.htm> 25.04.2012).

### 3.7.8. Avrupa Birliği Bakanlığı

Avrupa Birliği Bakanlığının görevi; 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir (KHK, 2011: 1).

Bakanlığın teşkilat şeması;

**Tablo 3.19:** Avrupa Birliği Bakanlığı Örgüt Şeması

**Kaynak:** <http://www.abgs.gov.tr/files/teskilat.pdf> 27.04.2012

### 3.7.9. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

Osmanlı Devleti'nde II. Mahmut döneminde yapılan birçok ıslahat hareketi içinde, Batı ülkelerinde olduğu gibi devlet görevlerinin yeni oluşturulan nazırlıklar (bakanlıklar) arasında bölüştürülmesi de yer almıştır. 1838 yılında "Meclis-i Ziraat ve Ticaret Komisyonu" oluşturulmuş, Tanzimat Fermanının kabulünden sonra 1840 yılında da İstanbul'da "Umur-ı Ticaret ve Ziraat Nezareti" kurulmuştur. Bu nezarette; "Ticaret ve Ziraat Meclis-i Kebiri" adı verilen sürekli bir komisyon ile ticaret, muhasebe, istatistik, ziraat kalemleri (daireleri) bulunuyordu. Bunlar arasında ayrıca "sanayi" işleri de vardı. Bakanlık, bu tarihten saltanatın kaldırılmasıyla tüm Osmanlı bakanlıklarının varlığının sona erdiği 1922 yılına kadar farklı isimler ve işlevler üstlenerek 82 yıl hizmet görmüştür (<http://www.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=203&lng=tr> 27.04.2012).

İlk TBMM Hükümetinde “İktisat Vekaleti ” olarak yerini alan Bakanlığın görev alanını, “Ticaret Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin” işleri kapsamıştır (İlgili yasa: 2.5.1920/3). Cumhuriyet döneminde İktisat Bakanlığı, 5.3.1924 tarih ve 432 Sayılı Kanunla kaldırılmış, yerine Ticaret Vekâleti ile Ziraat Vekâleti kurulmuştur. Ancak, 16.1.1928 tarih ve 1200 sayılı “Ticaret ve Ziraat Vekâletlerinin Tevhidi Kanunu” ile anılan iki bakanlık yeniden birleştirilmiş, İktisat Vekaleti (iki müsteşarlı olarak) yeniden kurulmuştur. Bu arada; dört yıl dolmadan, ziraat bölümü yeniden ayrılmış, Ziraat Vekâleti 1931 yılında tekrar kurulmuştur (29.12.1931/ 1910). 1929 Dünya Ekonomik Bunalımından sonra “devletçi ekonomi politikası”na geçilmiş; 11.07.1933 tarih ve 2262 sayılı Kanun ile Sümerbank kurulmuş, I. ve II. Beş Yıllık Sanayi Planları hazırlanarak 1934 -1938 yıllarında uygulanmış; bu dönemdeki yatırımların önemli bir bölümü Sümerbank ve İş Bankasınca gerçekleştirilmiştir.

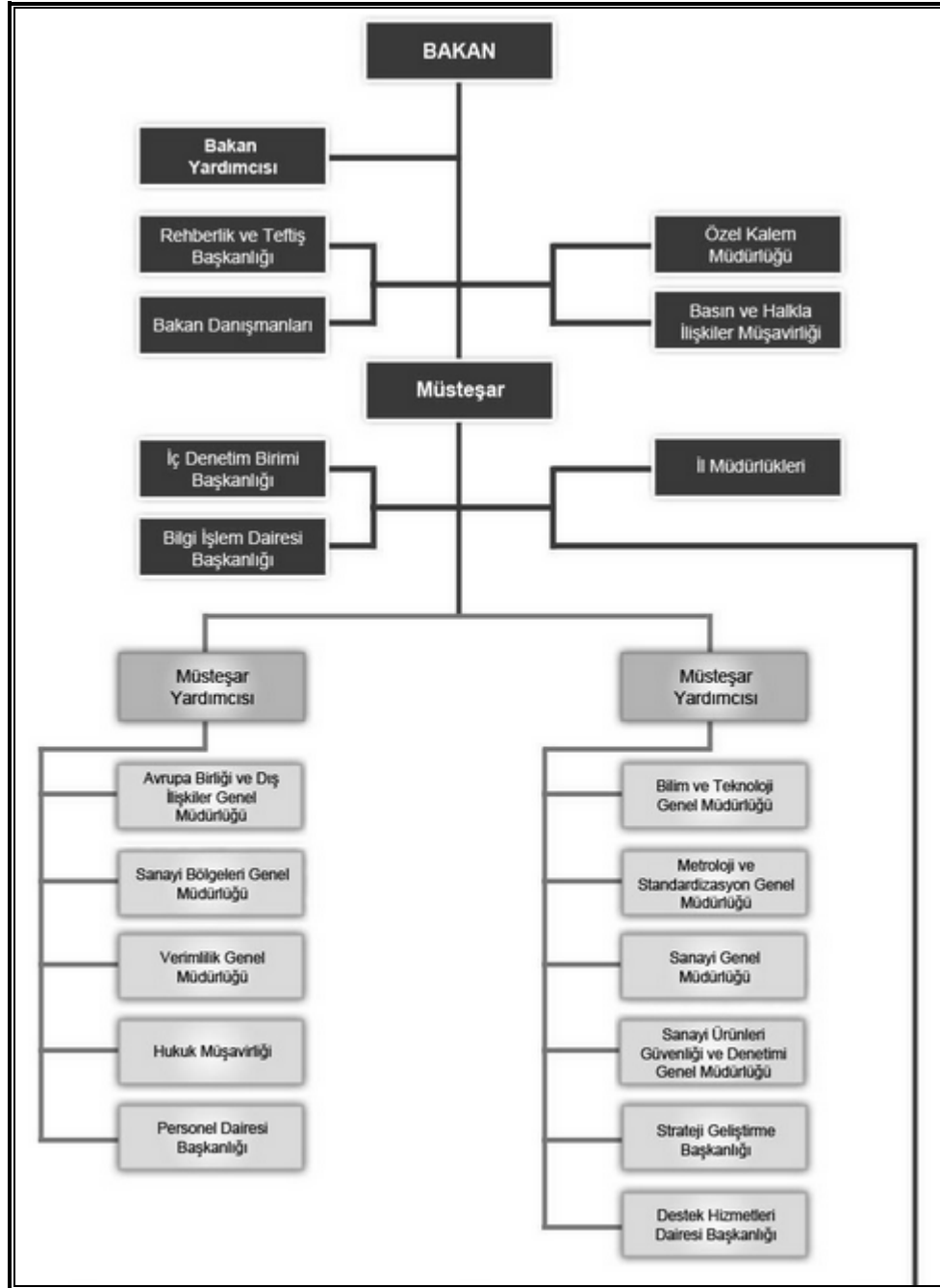
1931 yılında Ziraat Vekaletinin, 1939 yılında Ticaret Vekaleti ile Münakalat Vekâletinin kurulup ayrılmasıyla İktisat Vekaleti iyice küçülmüş, bu durum 1949 yılına dek sürmüştür. Daha sonra, Cumhurbaşkanlığının 16.1.1949 tarihli Onayı ile “Ticaret Vekaleti ” ile “Ekonomi Vekaleti” yeniden birleştirilmiş, “Ekonomi ve Ticaret Vekaleti” kurulmuştur. Ancak, bir yıl sonra devlet işletme ve tesisleri ile ilgili “İşletmeler Dairesi” Bakanlıktan ayrılarak İşletmeler Bakanlığı kurulmuştur (Kanun; 11.2.1950/5528). Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Sümerbank ve Etibank ile 1950-1957 yılları arasında kurulan iktisadi devlet teşekküllerinden Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Selüloz Kağıt Fabrikaları İşletmesi Genel Müdürlüğü bu Bakanlığa bağlanmıştır (<http://www.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=203&lng=tr> 27.04.2012).

1939 yılındaki İktisat Bakanlığından gelip 1949 yılında birleşen, 1957 yılında yeniden ayrılan iki bakanlık, 1971 yılında yeni bir birleşme denemesi daha yaşamıştır. Bu birleşme, Cumhurbaşkanlığı Onayı (26.3.1971/4-286) ile ve ilk kez Sanayi ve Ticaret Bakanlığı adıyla gerçekleşmiştir (Resmi Gazete: 27.3.1971, sayı 13791). Ancak bu birleşme sırasında da küçülme olmuş; Dış Ticaret Dairesi Teşkilatı Bakanlıktan ilk kez ayrılarak Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı kurulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı görevleri ise, sadece sanayi ve iç ticaret alanlarıyla sınırlı bırakılmıştır. 03.06.2011 tarihli 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre Sanayi ve Ticaret

Bakanlığı ismi değişerek Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olmuştur (<http://www.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=203&lng=tr> 27.04.2012).

Bakanlık teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir;

**Tablo 3.20:** Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Teşkilat Yapısı



**Kaynak:** <http://www.sanayi.gov.tr/OrganizationChart.aspx?lng=tr> 27.04.2012



### 3.7.10. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilk çekirdeği 1930'lu yıllarda İktisat Vekaleti içinde oluşmuştur. 27 Mayıs 1934 tarih ve 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanunla, bu Bakanlık bünyesinde İş ve İşçiler Bürosu kurulmuştur. 8 Haziran 1936 tarih ve 3008 sayılı İş Kanunuyla İş ve İşçiler Bürosu, İş Dairesi haline getirilmiştir (<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=bakanlik&id=4> 21.04.2012).

Çalışma Bakanlığı 7 Haziran 1945 tarih ve 4/591 sayılı Cumhurbaşkanlığı tezkeresi ile kurulmuştur. 17.11.1974 tarih ve 4-1040 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş, Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur bu Bakanlığa bağlanmıştır. 13 Aralık 1983 tarih ve 184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (R.G. 14 Aralık 1983) ile Çalışma Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adıyla yeniden teşkilatlandırılmıştır. Daha sonra, 04.Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe giren 618 Sayılı KHK ile Bakanlık yeniden yapılandırılarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmıştır (<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=bakanlik&id=4> 21.04.2012).

Bakanlık personeline ilişkin sayısal bilgiler 31.12.2011 tarihi itibarıyla aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 3.21:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Kadro Durumu

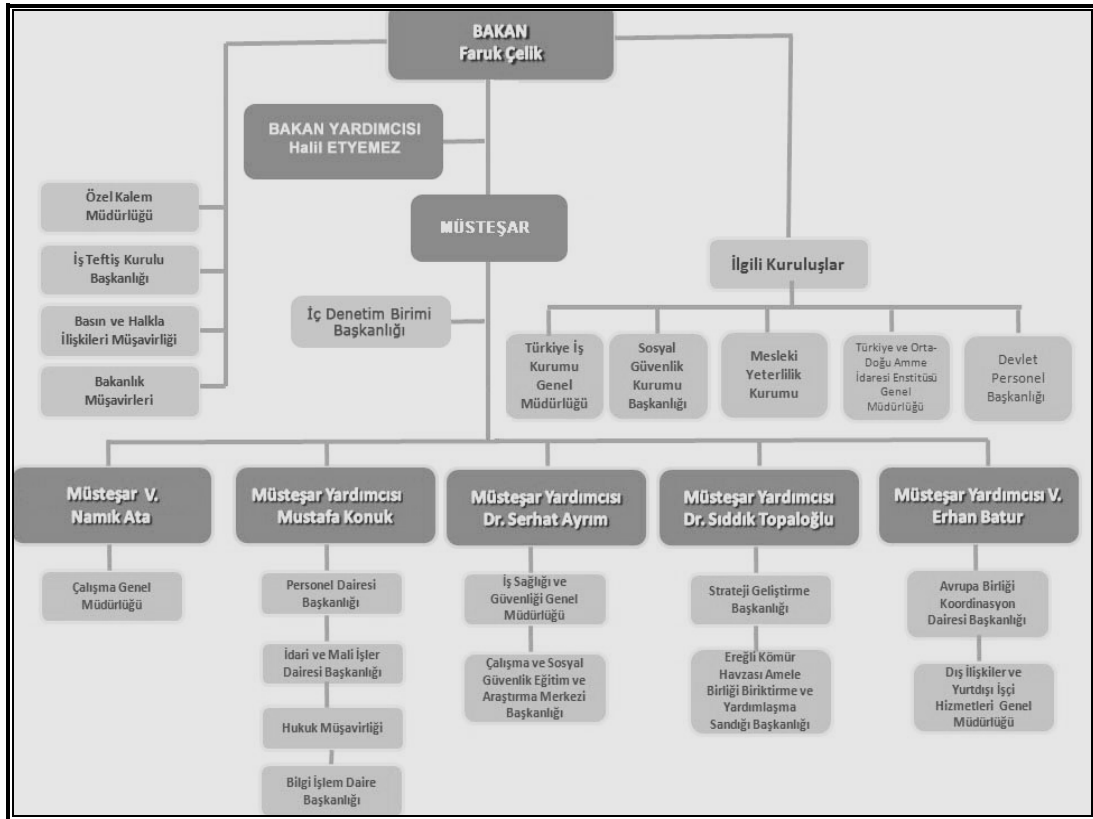
<b>ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI KADRO DURUMU</b>			
<b>TEŞKİLATI</b>	<b>DOLU</b>	<b>BOŞ</b>	<b>TOPLAM</b>
MERKEZ	1931	2055	3986
TAŞRA	140	155	295
YURTDIŞI	29	24	53
<b>TOPLAM</b>	<b>2100</b>	<b>2234</b>	<b>4334</b>
MERKEZ SÖZ.PER.	7	14	21
TAŞRA SÖZ.PER.	1	2	3
YURTDIŞI SÖZ.PER.	27	12	39
TAŞRA SÜR.İŞÇİ	3	1	4
TAŞRA GEÇ.PER.	0	200	200
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>2138</b>	<b>2463</b>	<b>4601</b>

**Kaynak:** <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/dosyalar/ik/personel> 23.04.2012

**Tablo 3.22:** Hizmet Sınıflarına Göre Personel Dağılımı

<b>HİZMET SINIFINA GÖRE PERSONEL DAĞILIMI</b>		
<b>HİZMET SINIFI</b>	<b>SAYI</b>	<b>ORAN (%)</b>
GENEL İDARE HİZ.	1926	91,71
TEKNİK HİZMETLER	89	4,24
SAĞLIK HİZMETLERİ	40	1,90
YARDIMCI HİZMETLER	45	2,14
<b>TOPLAM</b>	<b>2100</b>	<b>100,00</b>

**Kaynak:** <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgb/dosyalar/ik/personel> 23.04.2012

**Tablo 3.23:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat Şeması

**Kaynak:** <http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/csgb.portal?page=bakanlik&id=4>

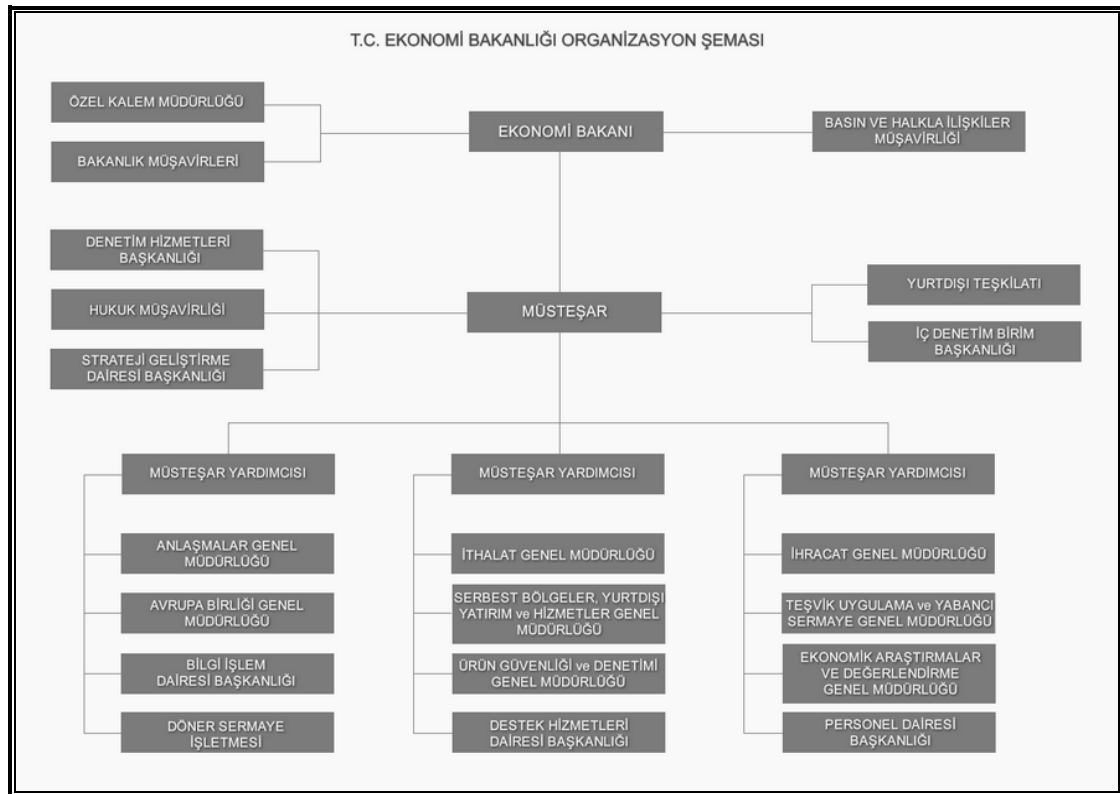
20.04.2012

### 3.7.11. Ekonomi Bakanlığı

19 Mayıs 1919 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk'ün başlattığı Kurtuluş Savaşı sırasında 23 Nisan 1920'de toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2 Mayıs 1920'de kabul ettiği 3 sayılı Kanunla 11 kişilik ilk Bakanlar Kurulu'nu oluşturmuştur. Bu Bakanlar Kurulu'nda Ticaret, Sanayi, Maden, Ziraat ve Orman işlerini yürütmek üzere bir İktisat Bakanlığı yer almıştır. Sonradan Ziraat ve Orman işleri ayrılarak ayrı bir Bakanlık oluşturulmuştur. 27 Mayıs 1934 tarihinde kabul edilen 2450 sayılı Kanun ile kurulan İktisat Bakanlığının görevleri kara ticareti, deniz ticareti, sanayi ve maden işlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu meyanda dış ticaret konuları ile ilgili birimler ilk kez Dış Ticaret Reisliği (Türk Ofis) ismi altında toplanmıştır (<http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=tarihce> 27.04.2012).

Dış Ticaret Dairesi Reisliği olarak 32 yıl görev yapan bu kuruluş, 26.3.1971 tarihinde Ticaret Bakanlığından ayrılarak müstakil bir Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı haline gelmiş ise de ömrü kısa sürmüş ve 11.12.1971 tarihinde eski Ticaret Bakanlığının yeniden teşkili ile birlikte bu yeni Bakanlık içerisinde Dış Ticaret Genel Sekreterliği ismi ile fonksiyonunu devam ettirmeye başlamıştır. 13.12.1983 tarihli ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, bir taraftan Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Dış Ticaret Genel Sekreterliği ile Standardizasyon Dairesi öte taraftan Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği bir araya getirilmek suretiyle Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 11 yıl hizmet gördükten sonra 9.12.1994 tarihinde kabul edilen ve 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4059 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı isimleri ile iki ayrı kuruluş haline getirilmiştir (<http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=tarihce> 27.04.2012).

Cumhuriyet tarihinde ilk kez, ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde, mal ve hizmet sektörlerinde yatırım-üretim-ihracat zincirine ilişkin politikaların bir bütün olarak ele alınmasını sağlayacak bir kurumsal yapılanmaya duyulan ihtiyaç dikkate alınarak, 8 Haziran 2011 tarihli 637 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın tüm hizmet birimleri ile Hazine Müsteşarlığı'nın Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri birleştirilerek Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur (<http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=tarihce> 27.04.2012).

**Tablo 3.24:** Ekonomi Bakanlığı Örgüt Yapısı

**Kaynak:**<http://www.ekonomi.gov.tr/upload/organizasyonsemasi/organizasyon.htm>  
28.04.2012

### 3.7.12. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), 4951 Sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak 25.12.1963 tarih ve 4-400 Sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile kurulmuştur. 3154 Sayılı Kanun'a göre Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın kuruluş amacı; enerji ve tabii kaynaklarla ilgili hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı, milli ekonominin gelişmesi ve güçlenmesi doğrultusunda tespitine yardımcı olmak; enerji ve tabii kaynakların bu hedef ve politikalara uygun olarak araştırılmasını, geliştirilmesini, üretilmesini ve tüketilmesini sağlamaktır (<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=bakanlik&bn=200&hn=236&nm=378&id=378> 28.04.2012).

2005 yılında yürürlüğe giren 5436 Sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması

Hakkında Kanun” ile de tüm kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimleri (SGB) oluşturulmuş ve bu çerçevede Bakanlığımızda 2006 yılında APK Kurulu Başkanlığı yerine Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur (<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=bakanlik&bn=200&hn=236&nm=378&id=378> 28.04. 2012).

**Tablo 3.25:**Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teşkilat Yapısı ve Güncel Kadro

<b>ENERJİ ve TABİİ KAYNAKLAR BAKANI</b>				
<b>Taner YILDIZ</b>				
<b>Bakan Yardımcısı</b> Doç. Dr. H. Murat MERCAN		<b>Özel Kalem Md.</b> M. Okhan UYSAL		
<b>Müsteşar</b> Metin KILCI				
<b>Müsteşar Yrd.</b> Dr. Selahattin ÇİMEN	<b>Müsteşar Yrd.</b> Zafer BENLİ	<b>Müsteşar Yrd.</b> Sefa Sadık AYTEKİN	<b>Müsteşar Yrd.</b> İlker SERT	<b>Müsteşar Yrd.</b>
<b>Maden İşl. Gn. Md.</b> M. Hamdi YILDIRIM	<b>Yenilenebilir Enerji Gn. Md.</b> Yusuf YAZAR	<b>Strateji Gel. Bşk.</b> Doğanbey AKGÜL	<b>Enerji İşl. Gn. Md.</b> Dr. Zafer DEMİRCAN	
<b>Denetim Hizmetleri Bşk.</b> M. Hacı EMİNOĞLU	<b>Dış İlişkiler ve AB Gn. Md. V.</b> Murat KARAPINAR	<b>Petrol İşleri Gn. Md.</b> Selami İNCEDALCI	<b>Nükleer Enerji Proje Uygulama Dal. Bşk.</b> Necati YAMAÇ	
<b>İdari ve Mali İşl. Dal. Bşk.</b> Sait ÖZDİL	<b>Personel Dal. Bşk.</b> Satılmış KARAKAYA	<b>Bağlı ve İlgili Kur. Dal. Bşk.</b> Nurhayat CANTEKİN	<b>Transit Petrol Boru Hatları Dal. Bşk.</b> R. Aykul MURATOĞLU	
<b>Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri V.</b> A. Kerem ESKİGÜN	<b>1. Hukuk Müşaviri</b> Ali AĞAÇDAN	<b>İç Denetim Birimi Bşk.</b> Süleyman DUMAN		

**Kaynak:**<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=organizasyon&bn=200&hn=238&nm=378&id=382> 30.04.2012

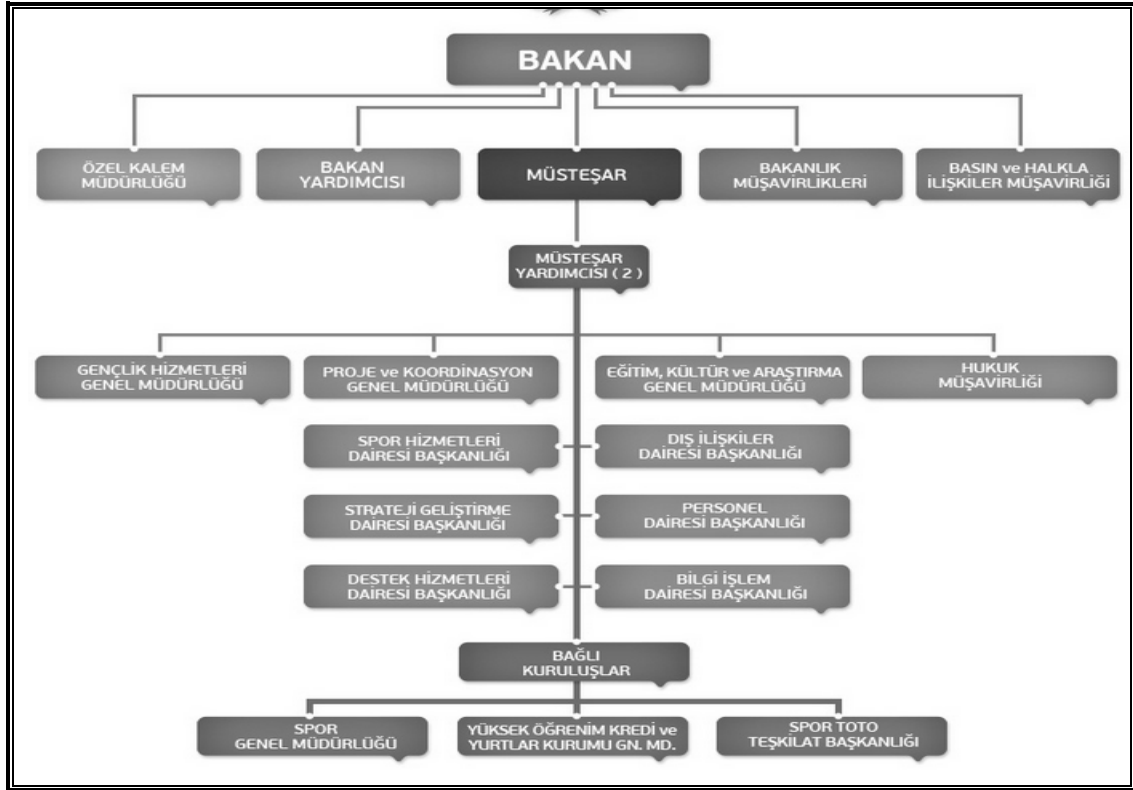
### 3.7.13. Gençlik ve Spor Bakanlığı

Bakanlık, merkez teşkilatından oluşur. Bakanlığın yurtdışında yürüteceği program, proje ve faaliyetlerin gerektirdiği koordinasyonun sağlanması amacıyla Koordinasyon Ofisleri kurulabilir. Koordinasyon Ofislerinin kurulacağı yerler ve süresi ile Ofislerin çalışma usul ve esasları; bu Ofislerde, Bakanlık ve bağlı kuruluşların personelinden görevlendirilenler ile bunlara yardımcı olmak üzere mahallinden temin

edilen ve Ofis hizmetlerinde çalışan personelin niteliği, sayısı, görev süresi ve bunlara ödenecek ücretlerin belirlenmesi, personele yapılacak ödemeler dışında kalan diğer harcamaların neler olacağı ve harcamaya ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulunca belirlenir (<http://www.gsb.gov.tr/site/bilgiedinme.aspx> 30.04.2012).

Gençlik ve Spor Bakanlığının görevleri şunlardır (KHK, 2011: 1):

- Gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici politikaları tespit etmek, farklı genç gruplarının ihtiyaçlarını da dikkate alarak gençlerin kendi potansiyellerini gerçekleştirebilmelerine imkan sağlamak, karar alma ve uygulama süreçleri ile sosyal hayatın her alanına etkin katılımını sağlayıcı öneriler geliştirmek ve bu doğrultuda faaliyetler yürütmek, ilgili kurumların gençliği ilgilendiren hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.
- Gençliğin ihtiyaçları ile gençliğe sunulan hizmet ve imkânlar konusunda inceleme ve araştırmalar yapmak ve öneriler geliştirmek, gençlik alanında bilgilendirme, rehberlik ve danışmanlık yapmak.
- Gençlik çalışma ve projelerine ilişkin usul ve esasları belirlemek.
- Gençlik çalışma ve projeleri yapmak, bu çalışma ve projeleri desteklemek, bunların uygulama ve sonuçlarını denetlemek.
- Spor faaliyetlerinin plan ve program dâhilinde ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesini gözetmek, gelişmesini ve yaygınlaşmasını teşvik edici tedbirler almak.
- Spor alanında uygulanacak politikaları tespit etmek ve uluslararası kuralların ve talimatların uygulanmasını temin etmek.
- Mevzuatla Bakanlığa verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak (<http://www.gsb.gov.tr/site/bakanlik.aspx?content=23&t=i> 22.04.2012).

**Tablo 3.26:** Gençlik ve Spor Bakanlığı Örgüt Yapısı

**Kaynak:**<http://www.gsb.gov.tr/site/bakanlik.aspx?content=23&t=i> 20.04.2012

### 3.7.14. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

Türkiye Cumhuriyeti'nin Kurulduğu tarihten günümüze kadar geçen süreçte ise, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın Merkezi örgüt yapısı aşağıda sıraladığımız evrelerden geçmiştir.

6 Mart 1924 tarihinde İktisat Vekaleti kaldırılarak bunun yerine Ziraat ve Ticaret Vekaleti adı altında iki ayrı Bakanlık oluşturulmuştur. Böylece Kamu yönetim sistemimiz içerisinde ilk kez bağımsız bir Tarım Bakanlığı'nın kurulduğu görülmektedir. Bu durum 1928 yılına kadar bu şekilde sürmüştür. 21 Ocak 1928 daha önce birbirinden bağımsız ve iki ayrı Bakanlık olarak oluşturulmuş bulunan Ziraat ve Ticaret Bakanlıkları, İktisat Vekaleti adı altında tekrar birleştirilmiştir. Bu durumda 1931 yılına kadar böyle devam etmiştir ([http://www.tarim.gov.tr/ ORGANIZASYON, tarihce.html](http://www.tarim.gov.tr/ORGANIZASYON,tarihce.html) 20.04.2012).



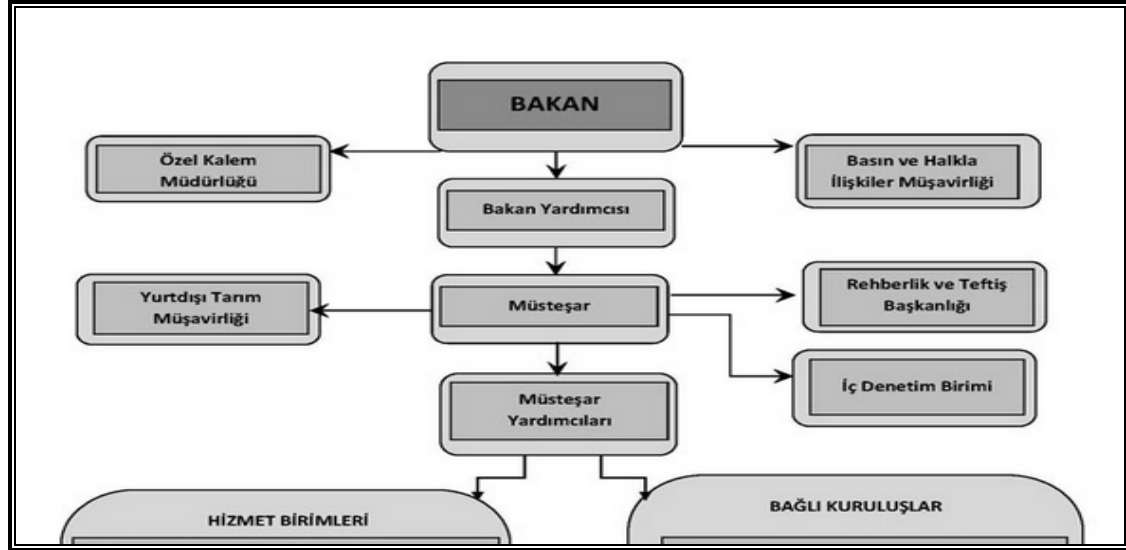
Tarım Bakanlığı 1937 yılında yasal olarak yeniden yapılandırılmış, merkeze taşra birimlerinin örgüt yapısı ilk kez oluşturulmuştur. Başlangıçta, 2 danışma ve denetim birimi, 3 ana hizmet birimi, 5 yardımcı birim ve 1 katma bütçeli bağlı kuruluş olmak üzere toplam 11 birimle kurulmuş olan Tarım Bakanlığının merkezi örgüt yapısında, 1950'li yıllara gelindiğinde, 5 ana hizmet birimi, 3 danışma birimi, 5 yardımcı birim ile 5 bağlı ve 1'de ilgili kuruluş olmak üzere toplam 19 ayrı kuruluşun yer aldığı görülmüştür. 1950-1962 yılları arasında ki dönemde bu sayının 6'sı danışma birimi, 6'sı ana hizmet birimi, 5'i yardımcı hizmet birimi, 4'ü katma bütçeli bağlı kuruluş ve 3'ü de ilgili kuruluş olmak üzere 24 'e çıktığı, 1962-1973 yılları arasındaki dönemde 8 Danışma birimi, 9 ana hizmet birimi, 6 yardımcı hizmet birimi, 3 katma bütçeli bağlı kuruluş ve 5 ilgili kuruluş olmak üzere toplam 31 e yükseldiği görülmektedir. 1974-1980 yılları arasındaki dönemde ise , 8 danışma ve denetim birimi, 12 ana hizmet birimi, 3 yardımcı hizmet birimi, 2 katma bütçeli bağlı kuruluş ve 6 da ilgili kuruluş olmak üzere toplam yine 31 olarak kaldığı görülmektedir (<http://www.tarim.gov.tr/ORGANIZASYON,tarihce.html> 20.04.2012).

14 Aralık 1983 de Bakanlığın adı “Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı” olarak değiştirilmiş ve bu Bakanlığın merkez örgütünde 3 danışma ve denetim birimi, 11 ana hizmet birimi , 6 yardımcı birim ile 4 bağlı ve 7 de ilgili kuruluş olmak üzere toplam 31 birim yer almıştır. Bilahare, 18 Haziran 1984 tarihinde bu Bakanlığın merkez örgütünde, 4 danışma ve denetim birimi, 4 yardımcı birim, 3 ana hizmet birimi ile 4 bağlı ve 8 ilgili kuruluş olmak üzere toplam birim sayısı 23'e indirgenmiştir. Bir yıl sonra, bakanlık merkez örgütü yeniden düzenlenmiş ve örgüt yapısı içerisinde 4 danışma ve denetim birimi, 4 yardımcı birim, 3 ana hizmet birimi ile 4 bağlı ve 8 ilgili kuruluş olmak üzere toplam birim sayısı yine 23 olarak korunmuştur (<http://www.tarim.gov.tr/ORGANIZASYON,tarihce.html> 20.04.2012).

Son olarak da, Bakanlığın şu andaki merkezi örgüt yapısını şekillendiren 9.8.1991 tarih ve 20955 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “ 441 ve 442 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ” çıkarılmıştır. Kararnameler ile Orman Bakanlığı ikinci kez ayrılmış ve Bakanlığın adı “441 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Yeni Bakanlığın merkezi örgüt yapısı 4 danışma ve denetim birimi, 5 ana hizmet birimi, 4 yardımcı hizmet birimi ile 3 bağlı ve 7 ilgili kuruluş olmak üzere toplam olarak 23 birimden

meydana gelmiştir (http://www.tarim.gov.tr/ORGANIZASYON,tarihce.html,20.04.2012).

**Tablo 3.27:** Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Örgüt Şeması



**Kaynak:** http://www.tarim.gov.tr/ ORGANIZASYON, Organizasyon\_ Semasi.htm, 20.04.2012

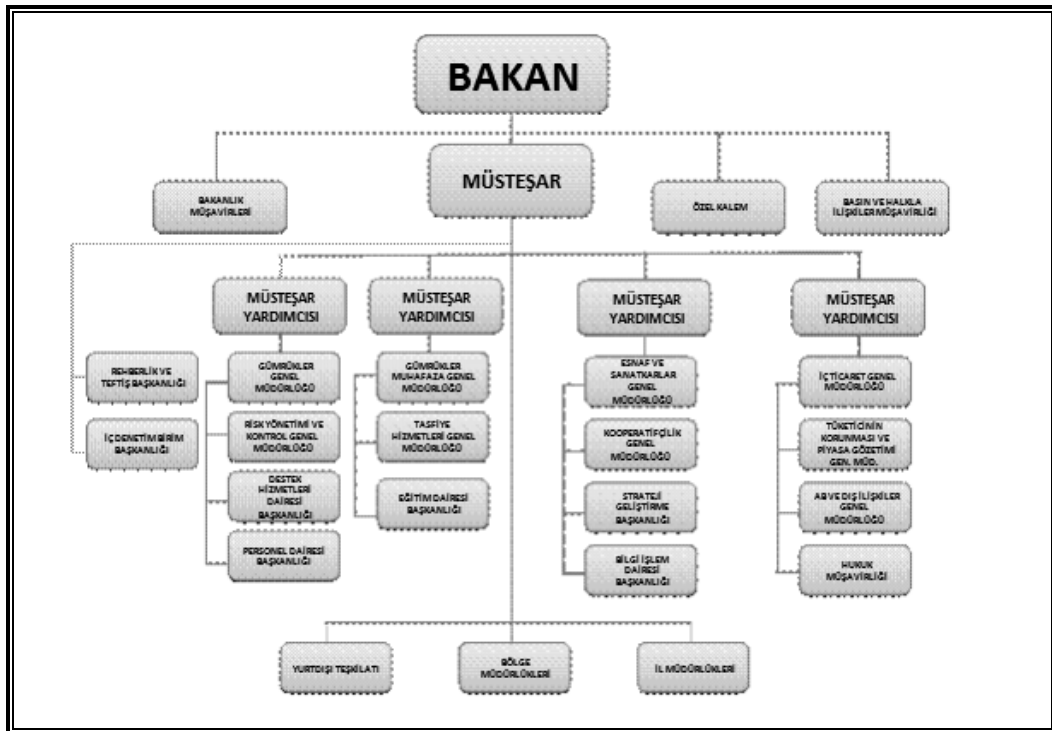
### 3.7.15. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

Osmanlıdan, cumhuriyete ve bugüne kadar gümrük teşkilatının idari yapılaşmasını ve bu meyanda gümrük işlemlerine ilişkin yasal düzenlemeleri ve bunun yanı sıra kaçakçılıkla mücadelede kat edilen yollara kısaca değinecek olursak (http://www.gumruk.gov.tr/TR-TR/TANITIM/Sayfalar/tarihce.aspx 29.04.2012);

Osmanlı devletinde 1859 yılında tüm gümrük eminleri İstanbul Gümrük Emini'ne bağlanarak "Rüsumat Emaneti" kuruluyor. Osmanlı İmparatorluğunda, Gümrüklerle ilgili olarak 1895 yılında yeni düzenlemelerin yapıldığına ve Gümrük Müfettişliğinin de ilk olarak bu tarihte ihdas edildiğine dair bilgiler, İkinci Meşrutiyet döneminde 1914 yılında yayınlanmış olan Rüsumat Salnamesinde bulunmaktadır. Tanzimat sonrası dönemde ise; 1909 yılında çıkarılan bir nizamname ile Rüsumat Emaneti kaldırılıyor ve Gümrükler Maliye'ye bağlanıyor. 1916 tarihli ilk Gümrük tarifesi ve ardından da 1918 tarihli ilk Gümrük kanununu görüyoruz.

11.5.1949 tarihinde 5383 sayılı cumhuriyetin ilk Gümrük Kanunu yapılıyor. 1947 yılında Cenevre’de Gümrük tarifeleri genel Anlaşması (GATT) imzalanarak 1948 yılında yürürlüğe konulmuştur. Cumhuriyet döneminin yakın tarihi içinde Gümrük teşkilatı açısından gerçekleştirilen en önemli çalışmalardan birisi de Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında sağlanan “Gümrük Birliği” konusunda olmuştur. Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında 1.1.2.1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması ile başlaya, 23.11.1970 tarihinde imzalanan ve 1.1.1973 tarihinde yürürlüğe giren katma Protokolle devam eden bir sürecin sonucu olarak, Türkiye- Avrupa Topluluğu 36.ncı Ortaklık Konseyinin 6.3.1995 günlü Kararı ile 1.1.1996 tarihinde başlamak üzere taraflar arasında bir “Gümrük Birliği” tesisi öngörülmüştür. Bugün Türk Gümrük İdaresi, Merkez ve Taşra teşkilatı ile Avrupa Birliğine bütünleşme yönünde öngörülen bütün düzenlemeleri yapmış, Otomasyon ve Modernizasyonunu tamamlamış, uzmanlaşmış personeli ile çağdaş ve modern gümrük idaresi haline gelmiştir (<http://www.gumruk.gov.tr/TR-TR/TANITIM/Sayfalar/tarihce.aspx> 29.04.2012).

**Tablo 3.28:** Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat Şeması



**Kaynak:** <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/tanitim/mbirim/Sayfalar/OrgSema2011.aspx>

29.04.2012

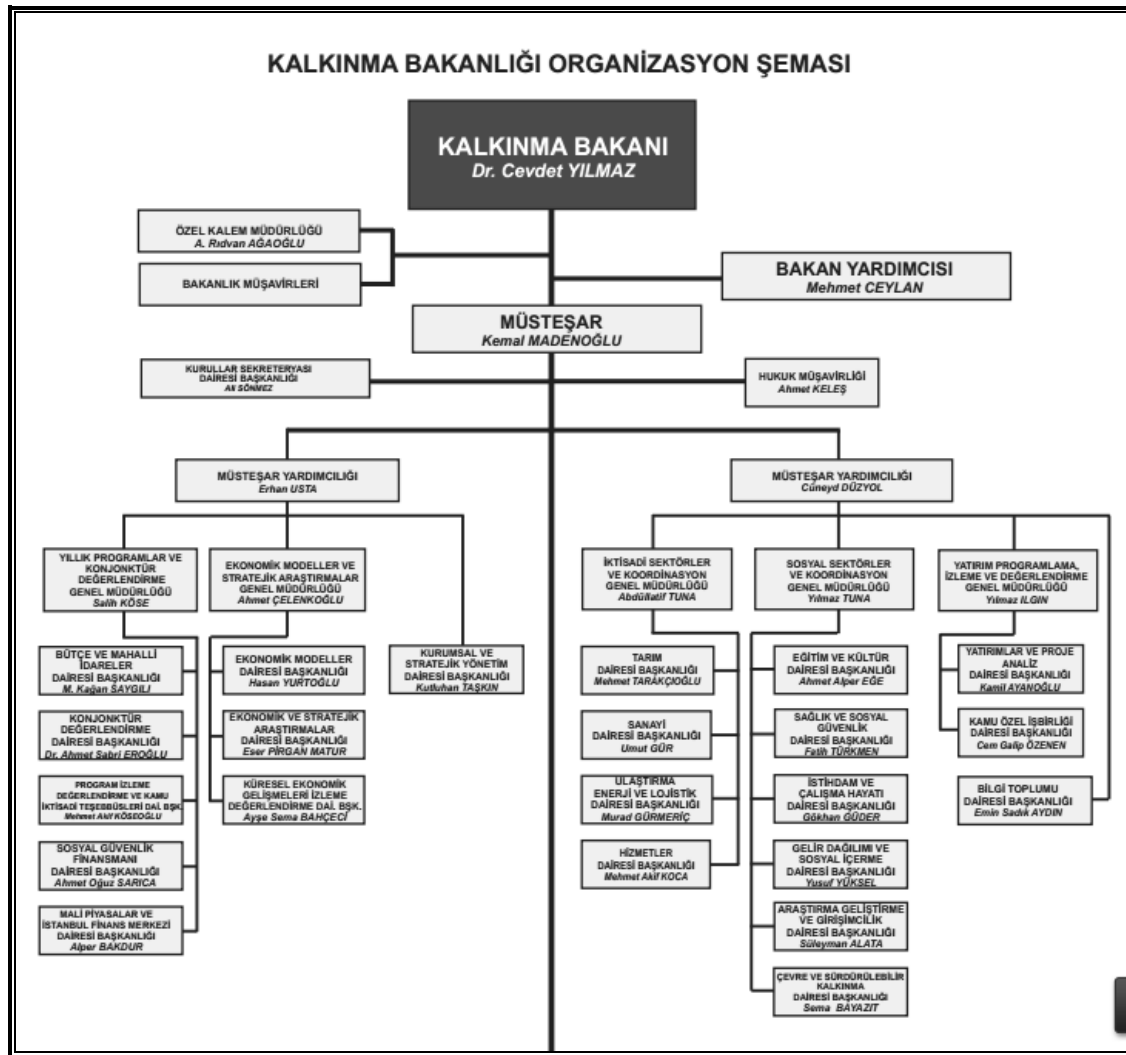
### 3.7.16. Kalkınma Bakanlığı

Cumhuriyetin ilk yıllarında izlenen politikaların eksiklikleri anlaşılacak, 1932-1960 döneminde, ülke sanayisinin temelini oluşturacak yatırımların gerçekleştirilmesi için karma ekonomi sistemi benimsenmiş ve o dönem için dünyada kabul edilen sanayi planları yaklaşımına geçilmiştir. 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasında ülkemizde de devletin ekonomiye müdahalesinin arttığı, devletçiliğin uygulamaya konduğu, kamu müdahaleciliği ve hatta 1930'lu yılların başlarında planlama denemelerine yer verilen uygulamaların önem kazandığı görülmüştür. Cumhuriyetimizin kurucusu Atatürk bu fikri şöyle ifade etmiştir: "Ekonomide ferdin gerçekleştiremediği faaliyetleri devlet kendi üzerine alabilir" (<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCA608B4A8502F95DC4B0813776FCA14B256788CD F49C1D36D> 28.04.2012).

Türkiye'de 1960'dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla Kalkınma Planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek için Kalkınma Planlarının hazırlanması hükme bağlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatının görevi ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda Hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. 1982 Anayasası da planlı kalkınmayı ve planların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır (<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCA5B0BB9C7A740968E31CF9AA8F449BFB16AFE A1 F26CD6D79> 28.04.2012).

Kalkınma Bakanlığı merkez teşkilatında toplam personel kadro sayısı günümüz itibari ile 1311'dir. Buna ek olarak yurtdışında ihdas edilen 11 kadro daha bulunmaktadır (<http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf> 28.04.2012).

Kalkınma Bakanlığı organizasyon şeması aşağıda verilmiştir.

**Tablo 3.29:** Kalkınma Bakanlığı Organizasyon Şeması

**Kaynak:** [http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/14081/TeskilatSemasi\\_04042012.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/14081/TeskilatSemasi_04042012.pdf)

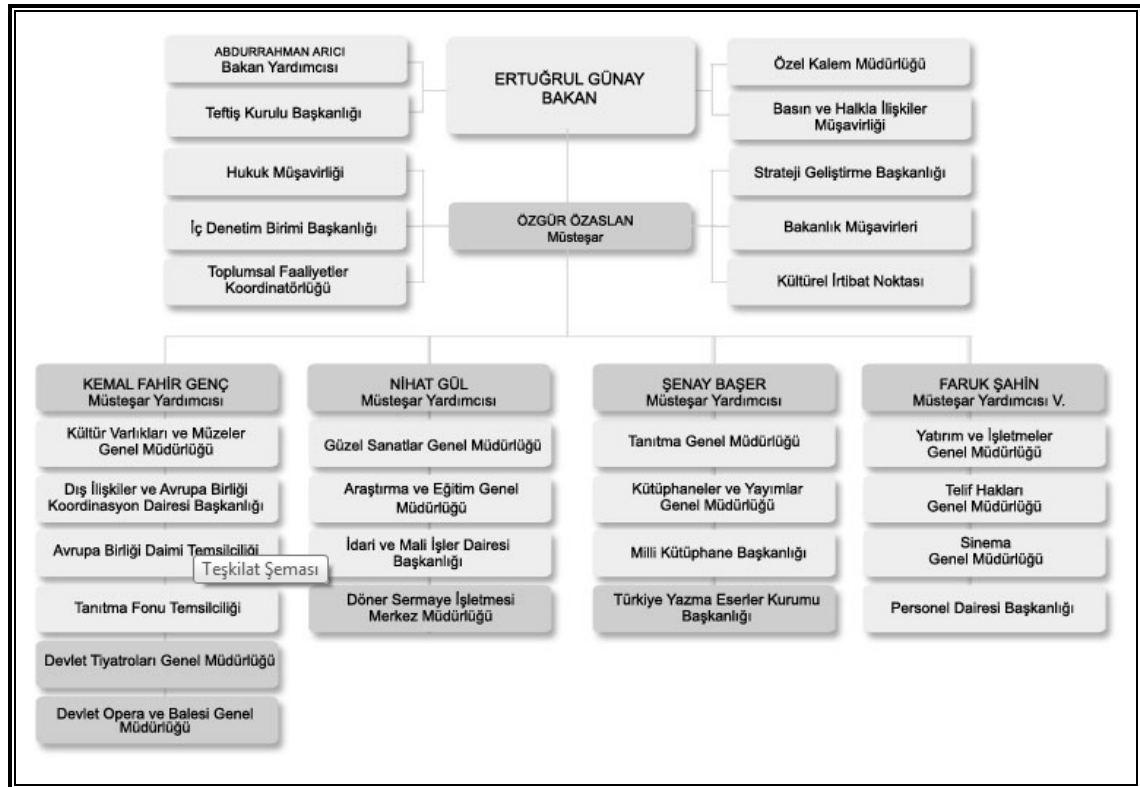
03.05.2012

### 3.7.17. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Kültür ve Turizm Bakanlığı 16.4.2003 tarih ve 4848 sayılı kanun ile kurulmuştur. Bu Kanunun amacı; kültürel değerleri yaşatmak, geliştirmek, yaymak, tanıtmak, değerlendirmek ve benimsetmek, tarihî ve kültürel varlıkların tahribini ve yok edilmesini önlemek, yurdun turizme elverişli bütün imkânlarını ülke ekonomisine olumlu katkı sağlayacak şekilde değerlendirmek, turizmin geliştirilmesi, pazarlanması, teşvik ve desteklenmesi için gerekli önlemleri almak, kültür ve turizm konularıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmek ve bu kuruluşlarla işbirliğinde bulunmak,

yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iletişimi geliştirmek ve işbirliği yapmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığının kurulmasına, teşkilât ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir (<http://www.kultur.gov.tr/TR,22959/kurulus-amaci-ve-gorevleri.html>, 03.05.2012).

**Tablo 3.30:** Kültür ve Turizm Bakanlığı Örgüt Yapısı ve Güncel Kadro



**Kaynak:** <http://www.kultur.gov.tr/TR,22962/merkez-teskilati.html> 04.05.2012

### 3.7.18. Maliye Bakanlığı

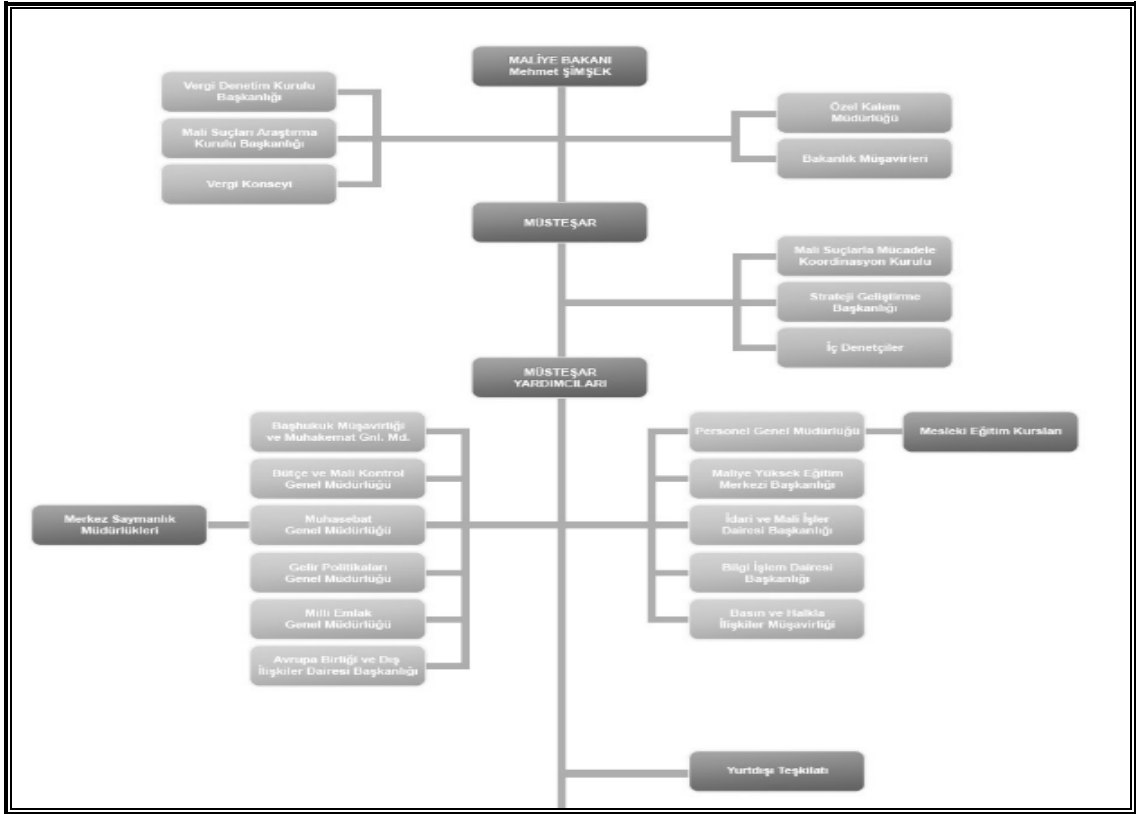
Cumhuriyetten günümüze Maliye Bakanlığında büyüme olgusunu inceleyelim.

(1928)- Ankara Ulus'ta Maliye Bakanlığı merkez binası hizmete açıldı.  
(1932)- Gümrük ve İnhisarlar Bakanlığı kuruldu, gümrük ve tekel teşkilatı Maliye Bakanlığından ayrıldı. (1934)- Vergi uyuşmazlıkları hakkında karar vermek üzere bazı illerde Maliye Bakanlığına bağlı Muvazzaf Vergi İtiraz Komisyonları ile Ankara'da Vergiler Temyiz Komisyonu kuruldu. (1939)- 1926 yılında kurulan Tayyare Piyangosu kaldırıldı, yerine 1939'da Maliye Bakanlığı'na bağlı Milli Piyango İdaresi kuruldu.

(1939)- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığından ayrıldı. (1949)- Maliye Bakanlığı'na bağlı T.C. Emekli Sandığı kuruldu.(1982)- Maliye Bakanlığına bağlı Vergiler İtiraz ve Temyiz Komisyonları kaldırılarak vergi uyuşmazlıklarına bakmakla görevli vergi mahkemeleri ile Bölge İdare Mahkemeleri kuruldu. (1984)- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği kuruldu (<http://www.maliye.gov.tr/Tarihce/Bakanl%C4%B1k%20Tarihcesi%20.pdf> 28.04.2012).

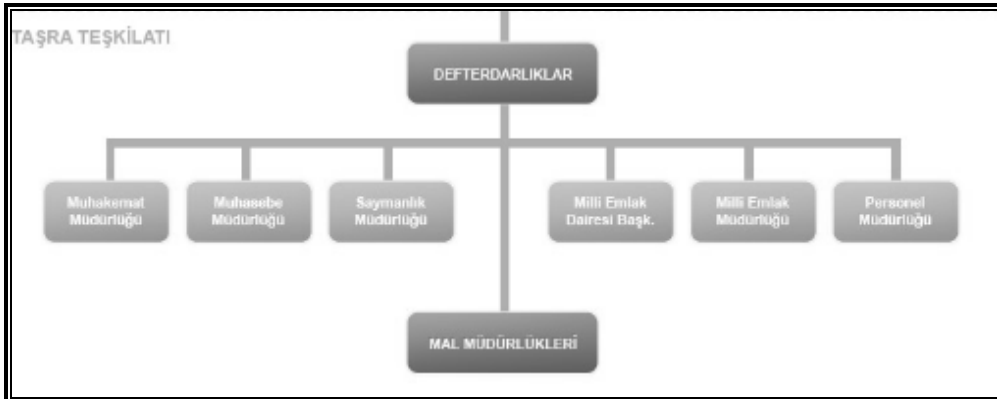
(1993)- Gümrük Teşkilatı Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık halinde teşkilatlandı ve Maliye Bakanlığından ayrıldı. (1998)- Maliye Yüksek Eğitim Merkezi Başkanlığı kuruldu.(2004)- Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu kuruldu. (2005)- Maliye Bakanlığına bağlı olarak Gelir İdaresi Başkanlığı kuruldu. Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırıldı. (2006)- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı kuruldu. (2006)- Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında ana hizmet birimi olarak Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü kuruldu. (2006)- Maliye Bakanlığında Emekli Sandığı ile SSK ve Bağ-Kur, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirildi. (2007)-Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığından ayrılarak Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığına bağlandı. (2007)- Maliye Bakanlığında iç denetim birimi kuruldu ve iç denetçi atamaları yapıldı. (2007)- Maliye Bakanlığının ilk stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporu hazırlanarak yayımlandı (<http://www.maliye.gov.tr/Tarihce/Bakanl%C4%B1k%20Tarihcesi%20.pdf> 28.04.2012).

Bakanlık merkez teşkilat yapısı;

**Tablo 3.31: Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatı**

**Kaynak:** <http://www.maliye.gov.tr/Sayfalar/Tarihce.aspx> 29.04.2012

Bakanlık taşra teşkilatı yapısı;

**Tablo 3.32: Maliye Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yapısı**

**Kaynak:** <http://www.maliye.gov.tr/Sayfalar/Tarihce.aspx> 29.04.2012

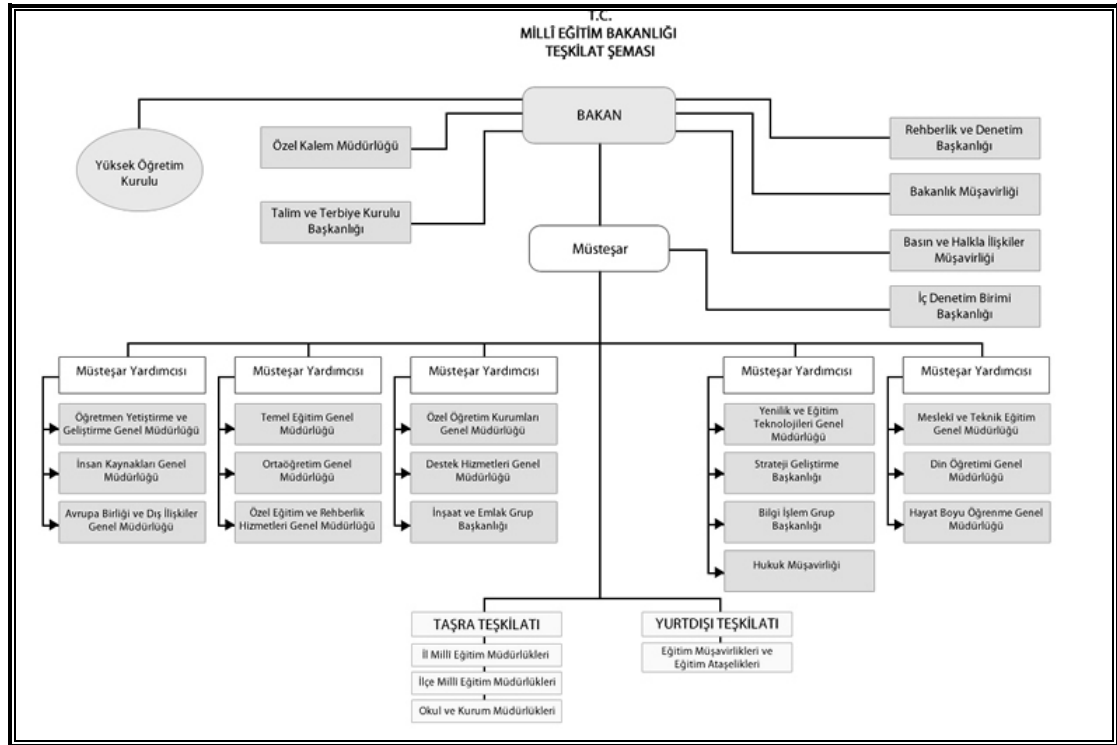


### 3.7.19. Milli Eğitim Bakanlığı

Eğitim ve öğretimin belli bir yerden ve devlet hizmeti olarak yürütülmesi gereği düşüncesi ilk kez II. Sultan Mahmut döneminde (28 Temmuz 1808- 2 Temmuz 1839) ortaya atıldı. Maarif-i Umumiye Nezareti 17 Mart 1857'de kuruluncaya kadar eğitim ve öğretim işleriyle Mekatib-i Rüşdiye (1838), Meclis-i Maarif-i Umumiye (1841), Mekatib-i Umumiye Nezareti (1847) adlı kuruluşlar uğraştılar. Daha sonra Maarif-i Umumiye Nizamnamesi yayımlandı ve bir kurul niteliğindeki Meclis-i Kebir-i Maarif oluşturuldu. Müslüman olmayanların ve yabancıların eğitimiyle ilgili yönetmelikler 1892 yılında çıkarıldı. 1908'de II. Meşrutiyet'in ilanından sonra, Maarif-i Umumiye Nezareti'nde önemli düzenleme ve düzeltmeler görüldü. Tedrisat-ı İptidaiye (İlköğretim), Tedrisat-ı Taliye (Ortaöğretim), Mekatib-i Hususiye (Özel Okullar) daireleri kuruldu ve nezaretin merkez örgütlenmesiyle ilgili yeni birimler oluşturuldu. Osmanlı Devleti'nin Maarif Nezareti İstanbul'da çalışırken 2 Mayıs 1920'de TBMM hükümeti kurulunca Ankara'da da Maarif Vekaleti oluşturuldu (<http://www.meb.gov.tr/meb/tarihce.html> 28.04.2012).

Kurtuluş Savaşı yıllarında iki eğitim bakanlığı vardı. Ankara'da TBMM Hükümetinin Maarif Vekaleti, İstanbul'da Osmanlı Hükümetinin Maarif Vekaleti, 23 Nisan 1920'de TBMM açıldıktan sonra Hükümetin 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı yasası ile İcra Vekilleri Heyetinin (Bakanlar Kurulu) on bir vekaletinden biri olarak "Maarif Vekaleti" örgütlenmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı; 1923'ten 27 Aralık 1935 tarihine kadar "Maarif Vekaleti", 28 Aralık 1935'den 21 Eylül 1941 tarihine kadar "Kültür Bakanlığı", 22 Eylül 1941'den 9 Ekim 1946 tarihine kadar "Maarif Vekilliği", 10 Ekim 1946'dan sonra "Millî Eğitim Bakanlığı", 1950'den sonra "Maarif Vekaleti", 27 Mayıs 1960 tarihinden sonra "Milli Eğitim Bakanlığı" adıyla çalışmalarını sürdürmüştür (<http://www.meb.gov.tr/meb/tarihce.html> 28.04.2012).

Bakanlık teşkilat şeması aşağıda verilmiştir.

**Tablo 3.33: Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Şeması**

**Kaynak:** <http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.html> 28.04.2012

### 3.7.20. Milli Savunma Bakanlığı

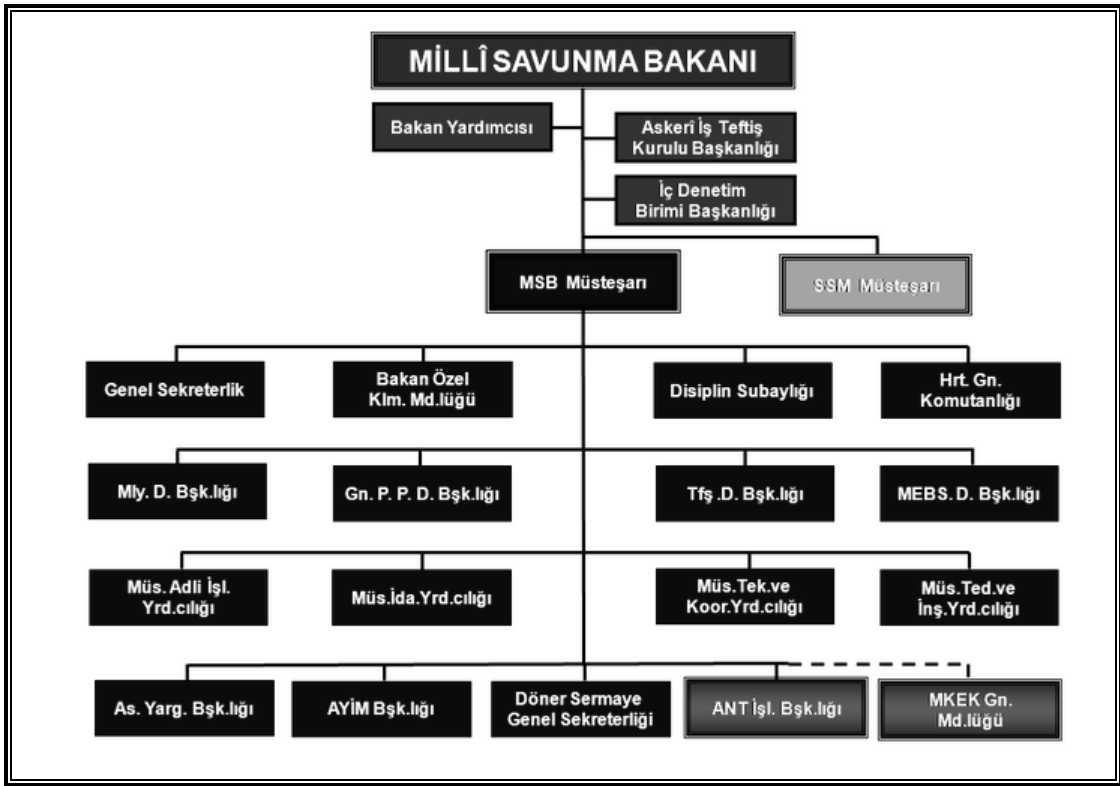
Milli Savunma Bakanlığı (MSB); 1325 sayılı “MSB’ Görev ve Teşkilatı Hakkında Kanun” kapsamında; Milli Savunma görevlerinin siyasi, hukuki, sosyal, mali ve bütçe hizmetlerini; Silahlı Kuvvetlerin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacak savunma politikası çerçevesinde, Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit olunacak ilke, öncelik ve ana programlarına göre;

- Barışta ve savaşta asker alma,
- Silah, araç, gereç, lojistik ve ihtiyaç maddelerinin tedariki,
- Harp Sanayisi,
- Sağlık,
- İnşaat, emlak, iskan ve enfastrüktür (NATO Güvenlik Yatırım Programı),

- Mali ve mal hesap teftişi, hizmetlerini yürütmekten sorumludur. Milli Savunma Bakanlığı bu görevleri, iki müsteşar ve Bakanlığa bağlı diğer kuruluşlar ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları vasıtasıyla yerine getirmektedir ([http://www.msb.gov.tr/birimler/maliye/html/doc/yetkigorev\\_sorumluluklar.pdf](http://www.msb.gov.tr/birimler/maliye/html/doc/yetkigorev_sorumluluklar.pdf) 26.04.2012).

Bakanlığın teşkilat yapısı aşağıda verilmiştir.

**Tablo 3.34:** Milli Savunma Bakanlığı Örgüt Yapısı



**Kaynak:** <http://www.msb.gov.tr/anasayfa/phpscr/anasayfa.html> 26.04.2012

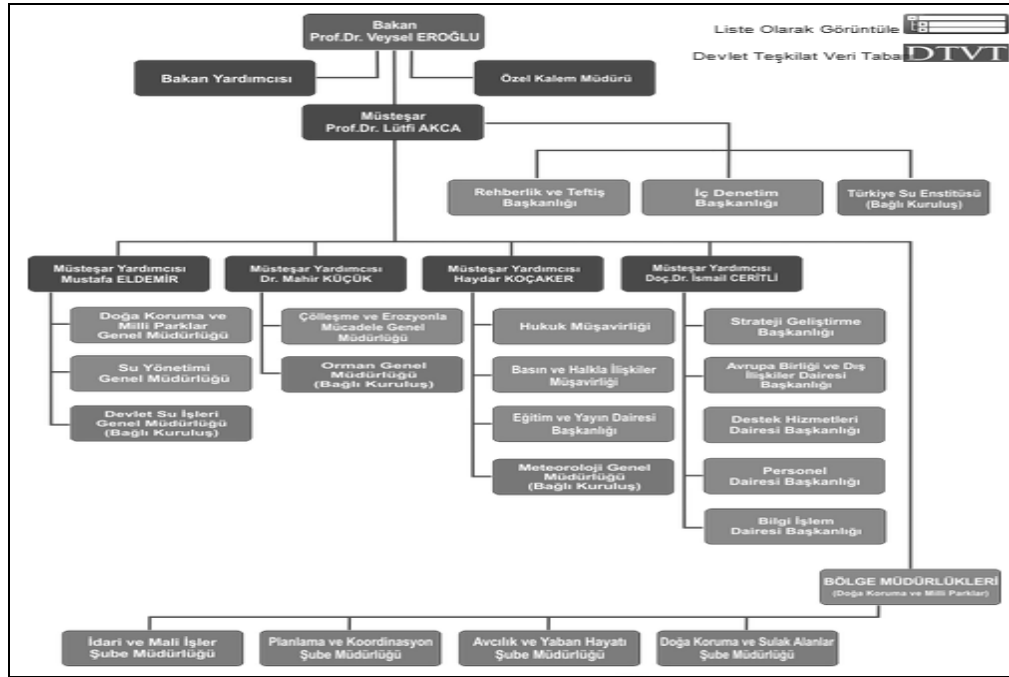
### 3.7.21. Orman ve Su İşleri Bakanlığı

Orman ve Su İşleri Bakanlığının kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması; 6/4/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 29/6/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Orman ve Su İşleri Bakanlığının görevleri şunlardır (<http://www.ormansu.gov.tr/osb/osb/Bakanlik.aspx?sflang=tr> 20.04.2012):

- Ormanların korunması, geliştirilmesi, işletilmesi, ıslahı ve bakımı, çölleşme ve erozyonla mücadele, ağaçlandırma ve ormanla ilgili mera ıslahı konularında politikalar oluşturmak.
- Tabiatın korunmasına yönelik politikalar geliştirmek, korunan alanların tespiti, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, sulak alanlar ve biyolojik çeşitlilik ile av ve yaban hayatının korunması, yönetimi, geliştirilmesi, işletilmesi ve işlettilmesini sağlamak.
- Su kaynaklarının korunmasına ve sürdürülebilir bir şekilde kullanılmasına dair politikalar oluşturmak, ulusal su yönetimini koordine etmek.
- Meteorolojik olayların izlenmesi ve bunlarla ilgili gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik politika ve stratejiler belirlemek.
- Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda uluslararası çalışmaların izlenmesi ve bunlara katkıda bulunulması amacıyla ulusal düzeyde yapılan hazırlıkları ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde yürütmek.
- Mevzuatla Bakanlığa verilen diğer görev ve hizmetleri yapmak

Bakanlığın günümüz örgüt yapısı aşağıda verilmektedir;

**Tablo 3.35: Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı**

**Kaynak:**<http://www.ormansu.gov.tr/osb/osb/organizasyonSemasi.aspx?sflang=tr>  
20.04.2012

### 3.7.22. Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılışını takiben 3 Mayıs 1920 tarihinde 3 sayılı kanun ile kurulmuştur. 1923 yılında, ülkemizde sağlık hizmetleri hükümet, belediye ve karantina tabiplikleri, küçük sıhhiye memurlukları, 86 adet yataklı tedavi kurumu, 6.437 hasta yatağı, 554 hekim, 69 eczacı, 4 hemşire, 560 sağlık memuru ve 136 ebe ile veriliyordu (Sağlık Bakanlığı Stratejik Planı 2010-2014, 2012: 16).

Cumhuriyet dönemi ilk yazılı sağlık planı olarak da adlandıracağımız “Birinci On Yıllık Milli Sağlık Planı” 1946 tarihindeki Yüksek Sağlık Şurası’na onaylanmıştır. Milli Sağlık Planı’nda köy ve köylülerimizi sağlık teşkilatına kavuşturmak ilkesi çerçevesinde, her 40 köy için 10 yataklı bir sağlık merkezi kurularak tedavi edici hekimlikle koruyucu sağlık hizmetlerinin birlikte verilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu merkezlere iki hekim, bir sağlık memuru, bir ebe ve bir ziyaretçi hemşire ile onar köylük gruplarda çalışacak köy ebesi ve köy sağlık memurları atanmaya çalışılmıştır.

1945 yılında 8 adet olan Sağlık Merkezi sayısı 1950 yılında 22'ye, 1955'de 181'e, 1960 yılında 283'e ulaşmıştır (Sağlık Bakanlığı Stratejik Planı 2010-2014, 2012: 17-20).

Sağlık Bakanlığı bünyesinde 1952 yılında Ana Çocuk Sağlığı Şube Müdürlüğü kurulmuştur. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Dünya Sağlık Teşkilatı (WHO) gibi milletlerarası teşekküllerden yardım temin edilerek, Ankara' da 1953' te bir Ana ve Çocuk Sağlığı Tekâmül Merkezi tesis olunmuştur. Doğumda beklenen yaşam süresi ortalama olarak, 1950–1955 yıllarında 43.6 yıl, 1960–1965 yıllarında 52.1 yıl, 1970–1975 yıllarında 57.9 yıl olarak gerçekleşmiştir (<http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/SaglikBakanligiSP1014.pdf> 19.04.2012).

1950 yılıyla 1960 yılı karşılaştırıldığında hekim sayısı 3.020'den 8.214'e, hemşire sayısı 721'den 1658'e, ebe sayısı da 1.285'ten 3.219'a yükseltilmiştir. Her 3 meslek grubunda da 10 yıl içinde % 100'den fazla artış sağlanmıştır. Hastane ve sağlık merkezlerinin sayısı artırılmış ve yatak sayılarında önemli artışlar sağlanmıştır. Özellikle hizmet alanlarından çocuk hastaneleri, doğumevleri ve verem hastaneleri sayısında artış olmuştur. 1950 yılında Sağlık Bakanlığı'na bağlı 118 kurumda 14.581 yatak sayısı var iken, 1960 yılına gelindiğinde 442 kurumda 32.398 yatak sayısına ulaşmıştır. 1950 yılında yüz bin kişiye 9 yatak düşerken, 1960 yılına gelindiğinde bu oran 16,6'ya çıkmıştır (<http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/SaglikBakanligiSP1014.pdf> 19.04.2012). Ülkemizdeki sağlık personeli sayısı 31 Mart 2009 tarihi itibariyle şu şekildedir;

**Tablo 3.36:** Türkiye'de Sağlık Personeli Dağılımı

TÜRKİYE SAĞLIK PERSONELİ DAĞILIMI	SAĞLIK BAKANLIĞI	ÜNİVERSİTE	ÖZEL	TOPLAM
Uzman Tabip	24.819	11.569	19.038	55.426
Pratisyen Tabip	27.125	234	3.784	31.143
Asistan	8.324	12.606	-	20.930
Diş Tabibi	5.252	637	12.760	18.649
Eczacı	1.213	189	23.492	24.894
Hemşire	69.204	14.555	15.380	99.739
Ebe	43.346	525	3.797	47.668
Diğer Sağlık Hizmetleri Personeli	65.814	7.702	21.016	94.532
Diğer Personel	59.512	9.651	19.538	88.701
Genel Toplam	304.609	57.668	119.405	481.682

**Kaynak:** <http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/SaglikBakanligiSP1014.pdf>

19.04.2012

Sağlık Bakanlığı bünyesinde toplam 24.819 uzman hekim, 27.125 pratisyen hekim, 8.324 asistan, 5.252 dış hekimi, 1.213 eczacı, 69.204 hemşire, 43.346 ebe ve 65.814 sağlık hizmetleri sınıfı mensubu diğer sağlık personeli olmak üzere toplam 245.097 sağlık personeli (sağlık hizmetleri sınıfı) istihdam edilmektedir.

**Tablo 3.37: Sağlık Bakanlığı Personel Değişimi**

SAĞLIK BAKANLIĞI PERSONEL DEĞİŞİMİ		
	Aralık 2002	Nisan 2009
Uzman Hekim Sayısı	20.027	24.819
Pratisyen Hekim Sayısı	24.512	27.125
Dış Hekimi Sayısı	3.204	5.252
Diğer Sağlık Hizmetleri Sınıfı Personel Sayısı (Hemşire, ebe, teknisyen, sağlık memuru vb)	130.064	187.901
<b>Toplam Sağlık Hizmetleri Sınıfı Personel Sayısı</b>	<b>177.780</b>	<b>245.097</b>
<i>Not: 2002 yılındaki rakamlara SSK sağlık tesisleri dahildir.</i>		

**Kaynak:**<http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/SaglikBakanligiSP1014.pdf>

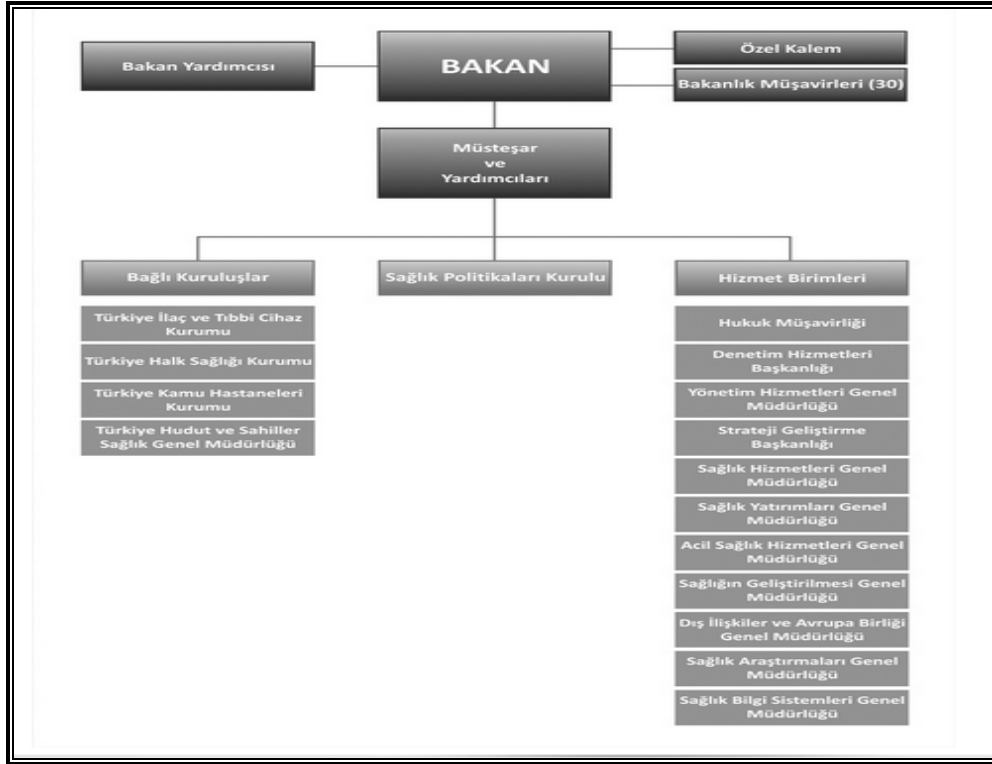
19.04.2012

Sağlık hizmetleri sınıfı dışında kalan Sağlık Bakanlığı personel sayısı ise toplam 59.512'dir. Buna göre toplamda istihdam edilen Sağlık Bakanlığı personel sayısı ise 304.609'dur. Ayrıca hizmet alım yöntemi ile istihdam edilen personel sayısını da dahil ettiğimizde takriben toplamda 414.000 çalışan bulunmaktadır.

2003-2008 yılları sağlıkta önemli değişikliklerin olduğu bir dönem olmuştur. 2003 yılı başında hazırlanarak kamuoyuna duyurulan program, sosyalizasyon başta olmak üzere geçmiş birikimler ve tecrübelerden, son dönemlerde yürütülen sağlık reformu çalışmalarından ve dünyadaki başarılı örneklerden faydalanılarak hazırlanmıştır. Cumhuriyetimizin kuruluşundan günümüze kadar sağlıkta atılan bütün adımlar değerlendirilmiş, daha önce Bakanlık bünyesinde yürütülen proje çalışmaları gözden geçirilmiş ve geçmişin olumlu mirasına sahip çıkılmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın uygulamaya konduğu son birkaç yılda ülkemiz, sağlık politikalarındaki değişikliklerin kamuoyunda sıkça tartışıldığı, ortaya konan icraatların hizmet sunanlar kadar hizmet alanlar tarafından belirgin bir şekilde hissedildiği bir sürece tanıklık etmiştir. (Sağlık Bakanlığı Stratejik Plan 2010-2014, 2012: 20).

Bakanlığın organizasyon şeması aşağıdaki gibidir;

**Tablo 3.38: Sağlık Bakanlığı Örgüt Yapısı**



**Kaynak:** <http://www.sb.gov.tr/TR/belge/1-15207/teskilat-semasi.html>, 19.04.2012

### 3.7.23. Ulaştırma Bakanlığı

Cumhuriyetin ilk yıllarında bir bölümü Nafia Vekaleti, bir bölümü de İktisat Vekaletine bağlı olarak yürütülen "Ulaştırma" ve "Haberleşme" hizmetleri 27 Mayıs 1939 tarihinde 3613 sayılı kanunla kurulan Ulaştırma Bakanlığına verilmiştir. İkinci Dünya savaşından sonra büyük bir gelişme gösteren ulaştırma sistem ve faaliyetlerinin mevcut hükümlerle yürütülmesinin güncelleşmesi nedeniyle 27 Haziran 1945 tarihinde 4770 sayılı Kuruluş Kanunu ile Ulaştırma Bakanlığının teşkilat ve hizmet alanı genişletilmiştir (<http://www.ubak.gov.tr/> 26.04.2012).

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bünyesinde bulunan yapımcı kuruluş Demiryolları Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü (DLH) ile Bakanlığımız işletmecisi kuruluşlarından tek bir çatı altında yer almasının, yatırımların



tespiti ve gerçekleştirilmesinde daha olumlu sonuçlar vereceği düşünülerek 19.11.1986 tarih ve 3322 sayılı kanunla DLH, Ulaştırma Bakanlığı bünyesine katılmıştır. 31 Ağustos 2007 tarihinde, Karayolları Genel Müdürlüğü de Ulaştırma Bakanlığına bağlanmıştır. 1 Kasım 2011 tarihinde Bakanlığın teşkilat yapısı değişmiş olup Bakanlık "Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı" olarak hizmetlerine devam etmektedir (<http://www.ubak.gov.tr/> 26.04.2012).

**Tablo 3.39:** Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat Yapısı



**Kaynak:** <http://www.ubak.gov.tr/> 26.04.2012

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sivil toplumun gelişmediği az gelişmiş ülkelerde kalkınma çabalarını yürütme, yeni bir ulusun inşası büyük ölçüde bürokrasi eliyle gerçekleşir. Bu toplumlarda bürokrasi gelişmiş ülkelere nazaran daha merkezi bir konumdadır.

Her toplumun tarihi geçmiş ve uygulaması bürokratik bir kültür yaratarak devam etmektedir. Eski geleneksel bir devletin devamını oluşturan her genç devlet de bu bürokratik kültürü yeni oluşuma aktarır. Hem az gelişmiş hem de geleneksel bir devletin devamı olan Türkiye Cumhuriyeti de bürokrasinin çok etkin görüldüğü ve merkezi önem taşıdığı devlet durumundadır.

Türk bürokrasisinin eski ve köklü bir geleneğe sahip olduğu ve yüksek devlet memurlarının ülkenin en seçkin sosyal grubunu meydana getirdiği söylenebilir. Devlet kurma geleneği çok eskilere dayanan kültürümüzde, yöneticiler her zaman sosyal statüde üstte bulunmuşlardır. Devletin amaçlarına en uygun yönetici niteliği olarak adaletli davranmak ön plana çıkarılmıştır. Osmanlı'da günümüze kadar geçen süreç içerisinde yüksek memurlar her zaman tartışma konusu olmaya devam etmişlerdir.

Türk bürokrasi tarihi incelendiğinde Türkiye'de siyasi sistemin şekillenmesinde en önemli faktörün bürokrasi olduğu görülmektedir. Günümüz Türkiye'sinin siyasi yapısı elbette ki Osmanlı'dan günümüze kadar gelen süreç içinde var olmuştur. Günümüz modern bürokrasinin temelleri Tanzimat'la atılmıştır.

Tanzimat'tan önceki dönemden de kısaca bahsetmek gerekirse, Osmanlı devletinin kuruluşundan 16. yüzyıl sonuna kadar süren dönemde güçlü bir padişahlık kurumu söz konusudur. Fatih Sultan Mehmet döneminden itibaren toplumda padişah ve bürokratların gücünü denetleyecek bir grup yoktu. Bu süreçte bürokrasi, siyasal bakımdan güçlü padişahlara bağlı ve siyasal sistemin etkin bir ögesidir.

Osmanlı devletinin yükselme döneminde oldukça başarılı işleyen bürokrasi, toprak rejimini bozulması ile duraklama ve gerileme döneminde giderek bozulmuş ve etkinliğini yitirmiştir.

Tanzimat döneminde günümüz parlamenter rejiminin temellerini oluşturacak olan ancak üyelerinin bürokrat sınıfından oluştuğu meclisler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Abdülhamid döneminde geleneksel otoritenin, bürokrasiye rağmen siyasi gücü tekrar ele aldığı dönemi hariç tutarsak, Tanzimat ile başlayan ve Osmanlı'nın yıkılmasıyla sona eren dönemi, Padişahın elindeki devletle ilgili yetkileri yitirmesi, buna karşın meşruiyetçi bürokrasinin yükselmesi olarak özetleyebiliriz. Osmanlı bürokratları kendi varlıklarını merkezi bir devlete borçluydular. Osmanlı devleti yıkıldıktan sonra yeni devletin oluşturulması bu bakımdan önem taşımaktaydı.

Tanzimat'la birlikte bürokratlar, siyaset sahnesinde hakim bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Kalemîye'ye mensup, az çok Avrupa görmüş ve kısmen yabancı dil bilen bürokratlar, devlet yönetiminde ulemanın önüne geçti; otorite, saraydan Bab-ı Aliye intikal etti. I. Meşrutiyet'te II. Abdülhamit'in kişisel özellikleri sebebiyle, saray idari otoriteyi tekrar ele geçirdi. İttihat ve terakki ile birlikte ordu siyaset sahnesine etkili olarak katıldı. Bu üçüncü dönemde otorite ne Bab-ı Ali bürokratlarının ne de hükümdarındı. Siyasi bir cemiyet olan İttihat ve Terakki, Saray ve bürokrasi üzerinde güçlü bir otorite kurmuştu.

Klasik Osmanlı idaresinin zaaf ve çöküşünün her alanda iyice belirgin hale gelmesi ve reform ihtiyacı gereği XIX. yüzyıl, Osmanlı toplumu için tam bir dönüşüm ve reform çağı olmuştur. Bu anlamda XVIII. yüzyılda başlayan askeri alandaki yenilik girişimi XIX. yüzyıla gelindiğinde mali, idari, sosyal ve kültürel içerikler kazanmıştır.

III. Selim ile giderek belirginleşen yenileştirme hareketleri II. Mahmut ile ağırlığını hissettirmiştir. Bugünkü anlamda bakanlıkların kurulması, II. Mahmut'un son dönemlerine rastlar. Eyaletten il yönetimine geçiş, belediyelerin, il özel yönetimlerinin, Sayıştay ve Danıştay gibi temel kurumların oluşturulması, Tanzimat döneminde gerçekleştirildi. Tanzimat döneminde günümüz parlamenter rejiminin temellerini oluşturacak olan ancak üyelerinin bürokrat sınıfından oluştuğu meclisler ortaya çıkmaya başlamıştır. Sivil ve askeri bürokrasiye elaman yetiştiren okulların büyük bir kısmı, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinin ürünüdür.

Özellikle yönetim alanında atılan adımlar Osmanlı kamu yönetiminin modern anlamda kurumlaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda adem-i merkeziyetçiliğin temel kurumları olan yerel yönetimlerin ayrı ve önemli bir yeri vardır. Yerel yönetim kurumlarının ilk örneği sayabileceğimiz Muhassıllık Meclisleri, vergi tespit, tevzi ve peşin tahsilatını yapacaktır. Aslında bu yerel yönetim uygulaması ile Osmanlı devletinin

çöküşünde yer alan temel sebeplerden olan mali sistemdeki bozukluk da çözülmeye çalışılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında askeri ve sivil bürokrasi bir takım görevler üstlenmiştir. Bu görevlerin en önemlileri ise reformları geliştirerek devam etmek ve Atatürk devrimlerini halka benimsetmektir. Üstlendiği bu görevler nedeni ile bürokrasi hukuki ve rasyonel yapılanmadan ziyade siyasi misyonun koruyucusu durumuna gelmiştir.

Bürokrasinin üstlendiği bu görevleri yerine getirebilmesi için yapılan düzenlemelerle statü ve prestiji artan bürokrasi tek parti döneminde altın çağını yaşamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nda ki olumsuzluklardan bürokrasiyi korumak için bir takım ayrıcalıklar tanınmış ve bu durum halkın tepkisine yol açmıştır.

1940'ların sonuna doğru, bürokratik elitin devrimciliğin önderliğini üstlendiğini görüyoruz. 1950'de CHP seçimi kaybettiğinde sivil bürokrasi, demokrasi ile birlikte devrimcilerinde korunması misyonunun kendisine düştüğüne inanmıştır. Yeni dönemde tek parti döneminde iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi görünen bürokrasi yerine iktidara bağımlı, muhalefetle ilişkileri kesilmiş bir bürokrasi talebi ön plana çıkmıştır. Siyasal elite rağmen sivil bürokratik elit siyasal etkinliğini devam ettirmeye çalışıyordu. Yaşanan gerilimlere rağmen bürokrasinin siyasal etkinliğinin kırılması sağlanamamıştır. Ancak bürokrasinin siyasal gücü geçmişe oranla azalmıştır.

Çok partili siyasal yaşama geçişten sonra bürokrasi yeni siyasi işleyişle çatışmaya girmiştir. Laiklik, halkçılık, ekonomi ve siyaset gibi konularda siyasi sisteme kendi görüşlerini kabul ettirmeye çalışmıştır. Bu çabalar, entelektüel kesimden de destek bulmuştur. Demokrat parti iktidarı ile birlikte, siyasal kurumlarda, Meclis'te ve iktidarda bürokrasinin gücü azalmıştır.

Sosyo-ekonomik kalkınma sorunlarının en plana çıktığı 1960'larda, bürokrasi de farklılaşmakta, DPT ve sosyo-ekonomik kalkınma ile ilgili diğer bakanlık ve bürokratik kuruluşların bir anlamda eski bürokratik gelenekten sıyrılmaya başladığı görülse de, yine de devletçilik anlayışının da devam ettiği görülmektedir. 1960'lı yılların ortalarından itibaren ise bürokrasinin partizanlaştığını söylemek mümkündür.

Özellikle 1960 müdahalesinin ardından yapılan 1961 anayasasıyla siyasi iktidarın gücü sınırlandırılmış ve siyasi iktidarın kullanılmasına bürokratik kurumlar ortak edilmiştir. 1960 müdahalesinden sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinde bürokratik geçmişten gelen milletvekillerinin oranlarında yeniden bir artış gözlemlenmiştir. Devlet memurlarının ücretleri de görece iyileştirilmiştir. Öte yandan egemenliğin kullanımında bazı kamusal kurumların da ortak edilmesi, Anayasa Mahkemesi gibi kurumların da ilk defa olarak kurulması gibi gözlemlerle birlikte değerlendirildiğinde; bürokrasinin siyasi gücünün arttırıldığına hükmetmek mümkündür.

1980'li yıllara gelindiğinde bürokrasi, tüm dünyada yaşanan gelişmeler sonucunda kendisinden beklenenleri hızlı ve etkin biçimde yerine getiremiyordu. Teknolojik gelişmeler yeni talepleri de beraberinde getiriyordu ancak bu taleplerin eski teknolojik yapıya göre biçimlendirilmiş bürokratik yapılarla karşılanması mümkün değildi. 80'li yıllarda ortaya çıkan bu talepler Türkiye'de ancak 90'lı yıllarda IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkisiyle sonuç vermeye başladı. Böylece Türkiye'de bürokratik anlamda yeni bir dönem başladı: Üst kurullar bürokrasisi

Bilindiği gibi iktidar güç kaynağını halktan alır buda onun meşruiyetini gösterir. Bürokrasiyi işletme, yönlendirme ve denetleme siyasi kurumların yetkisindedir. Bürokrasinin ise en önemli güç kaynağı bilgi ve uzmanlıktır. Bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç hissedilmesi, üst kurullar bürokrasisinin doğmasına neden olmuştur. Bu yüzden her gelen siyasi iktidar kendi potansiyellerini arttırmak ve alacakları kararları daha çabuk uygulamaya koymak amacıyla bakanlık nezdinde görev yapan en üst kademen en alt kademeye kadar değişikliklere gitmektedir.

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu kurullar, piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilecekler ve böylece, siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası popülist politikalarının önüne geçilebilecek ve piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacaktır.

Üst kurullarla birlikte idarenin ve ekonominin siyaset karşısındaki özerkliği sağlamaya çalışıldı. Son yıllarda ülkemizde bu üst kurulların sayısındaki artış göze çarpmaktadır.

İktidara gelen partilerin bürokrasinin üst kısmında istediği değişiklikleri yapamaması kendine uymayan bürokratlarla çalışmak zorunda oluşu devamlı şikayet konusu olmuştur. 12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında, 1961 ile 1980 döneminde güçsüz ve etkinsiz iktidarların yarattığı olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır.

1983 seçimlerinin ardından demokratik yaşama dönüldüğünde güçlendirilmiş yürütme ve mecliste tek başına iktidarı elde eden Anavatan Partisi ile birlikte daha önceki dönemlere göre siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır.

Bu durumun en önemli iki etkeni 1982 Anayasasının yürütmeyi daha fazla güçlendirmesi ve partinin tek başına parlamentoda çoğunluğu sağlayacak kadar oy almasıdır.

Osmanlı-Türk geleneğinde bürokrasi ve bürokratlar idare fonksiyonları yerine getirmekten ziyade siyasi fonksiyonlarda yer almışlardır. Demokratik yönden az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de bürokrasi, demokratik yapı ve işlemler vatandaşı esas almak ve ona değer vermekten çok idareyi vatandaş karşısında koruma anlayışı içinde olmuştur.

Ülkemizde bürokrasinin siyasallaşması sorunu hala aşılamamıştır. İktidara gelen siyasi partilerin bürokraside kadrolaşma veya kendi yandaşlarını bürokrasiye yerleştirme olgusu hala devam etmektedir. Siyasalar atamaların yaygınlığı ve siyasal kayırmalar neticesinde yükselmeler kamu görevlerinde nesnel personel değerlendirmesinin geçerli olmadığını açıkça göstermektedir. Bunun sonucunda bürokratlar yerlerini korumak ve ilerlemek için siyasal olmaya ve parti tutmaya başlamaktadırlar.

Günümüzde kamu politikalarının belirlenmesinde gittikçe daha fazla teknik ve ihtisas komisyonlarına başvurulmaktadır. Oldukça yüksek derecede bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlardan oluşan bu kurumlara siyasilerin direnmesi zordur. Siyasetçilerin,

bürokratlar kadar uzmanlık bilgisine sahip olmaması ve uğraşmakla yükümlü oldukları konuların çokluğu, siyasilerin bürokratlar karşısında güçsüz kalmaları sonucunu doğurmaktadır. Kendisinden daha fazla uzmanlık ve teknik bilgiye sahip olan bürokrasiler karşısında siyasiler, kendi görüş ve projelerinden taviz vermek zorunda kalırlar.

Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlar da uygulama evresinde bürokratik kararlara dönüşebilmektedir. Siyasiler karar verme mekanizması, bürokrasiler ise uygulama mekanizması konumuna bürünmüşlerdir ve bu dengenin oluşması için kayırmacılığın, yolsuzlukların önlenmesi ve kararların hızlı alınıp uygulamaya konulması için siyaset bürokrasiyi denetimi altına almak zorundadır.

Cumhuriyetten günümüze Türk kamu bürokrasisinde örgütsel büyüme adlı çalışmamızda yapılan tüm incelemelerin ışığında ulaştığımız sonuçlar aşağıdaki gibidir;

- 1- Büyüme eğilimi, genel olarak tüm kamu bürokrasilerinde bulunmaktadır. Her kamu kurumu mevcut örgütsel yapısını, bütçe olanaklarını, personel sayısını, sosyal tesisler ve hizmet amaçlarını arttırmak için çalışır. Türkiye’de cumhuriyetin ilanından itibaren sürekli büyüme eğilimi içinde olmuştur.
- 2- Türk kamu bürokrasisinde özellikle çalışmamızın ana konusu olan başkent teşkilatında yeni örgütsel oluşumlar olmadığı dönemlerde dahi personel anlamında sürekli bir büyüme gözlemlenmiştir.
- 3- Büyüme sürecinde bazı kurumlar kaldırılmış ayrıca bazı kurumlar yeni kamu yönetimi işletmeciliğinden bağımsız idari otoritelere dönüşmüştür. Fakat bu bir küçülme olarak yorumlanamaz; kaldırılan kurumların yerine yeniden yapılandırılmış ya da birleştirilme yöntemiyle oluşturulmuş yeni kurumlar gelmiştir.
- 4- Türk kamu yönetiminde büyüme sadece örgütlenme anlamında değil aynı zamanda personel açısından da söz konusudur. Personel açısından büyümenin nedenleri, hızla artan nüfus, çağın değişen ihtiyaçlarına cevap verebilme gereksinimi, iktidarların tercihleri olarak açıklanabilir. Örgütsel büyümenin nedenleri ise, yeni kamu yönetimi işletmeciliği ve yönetim uygulamaları, ekonomik düzenleme ihtiyacı ve yine iktidarları tercihleri şeklinde sıralanabilir.

- 5- Başkent teşkilatı içinde örgütsel büyüme en çok İşleri, Maliye, Milli Eēitim Bakanlıklarında söz konusu iken personel bakımından en çok büyüme, Saēlık Bakanlıēı ve Milli Eēitim Bakanlıēında görülmektedir.
- 6- Ayrıca tüm dünyada yaşanan devletin küçültülmesi politikalarına raēmen ülkemizde merkezi alanda aksi yönde bir büyüme söz konusudur.



## KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin, (1959), **Bürokrasi**, A.Ü.S.B.F Yayınları, Ajans Türk Matbaası, Ankara.
- ABADAN, Nermin, (1966), **“Bürokrasi” Organizasyonların Beşeri Yönü**, Derleyenler, R. Taguri, Atilla Baransel, Cilt: 1, İstanbul.
- ADAMAN, F. ve A. ÇARKOĞLU, (2000), **Hane halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- AKINCI, B. Z. (1998), **Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can, (1999), **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: 3 -Siyasal Ahlak**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul.
- AKYILDIZ, Ali, (2004), **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ALBROW, Martin, (1970), **Bureaucracy**, Pall Mall Press, London.
- Ankara Ticaret Odası (2000), **Kaçak Türkiye**, ATO Yayınları, Ankara.
- ARSLAN, Nagehan Talat, (2005), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ASLAN, Rıza, (2004), **Türkiye’de Siyasi Model**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ASLAN, Seyfettin ve Abdullah, YILMAZ, (t.y.), “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı düşüncesinin Değişimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:1, s.288.
- Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Kanun Hük. Kar. nin Tarihi : 3/6/2011, No : 634 Yetki Kanununun Tarihi : 6/4/2011, No : 6223 Yayımlandığı R.G. Tarihi : 8/6/2011, No : 27958 Mük. Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 50.
- AYDIN, Mustafa, (1998), **Kurumlar Sosyolojisi**, Vadi Yayınları, İstanbul.

- AYKAÇ, Burhan, (1997), **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, YÖK Matbaası, Ankara.
- Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu, (2011), **BDDK Tanıtım Kitapçığı**, Atatürk Bulvarı, No 191, Ankara.
- BARANSEL, Atilla, (1979), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C.1, İstanbul Üniv. İşletme Enstitüsü Yayınları, Venüs Ofset, İstanbul.
- BARNARD, I. Chester, (1938), **The Functions of the Executive**, Mass Harvard University Press, Cambridge.
- BAŞARAN, İbrahim, Ethem, (1984), **Yönetim Giriş**, A.Ü.E.F. Yayınları, Ankara.
- BAYAT, Mert, (1986), **Milli Güç ve Devlet**, İstanbul.
- BEETHAM, David, (2005), **Demokrasi ve İnsan Hakları**, (çev) Bilal Canatan, Liberte Yayınları, Ankara.
- BELET, Muhammed Sami, (2008), “Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı**, Konya.
- BENER, Erhan, (2002), **Bürokratlar**, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- BERKES, Niyazi, (1978), **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, Doğu Batı Yayınları, İstanbul.
- BERKMAN, A. Ümit, (1983), **Kamu Bürokrasisinde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BOYNUKARA, Adnan, (2002), “Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yeni Bir Araç: Üst Kurullar”, **Dünyada ve Türkiye’de Yarın Dergisi**, S.1.
- BOZKURT, Ömer ve Turgay, ERGUN, (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayınları, Ankara.
- CAN, Halil, (2002), **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- CEM, İsmail, (1995), **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, 12. Basım, İstanbul.

- CHAPMAN, Brian, (1970), **İdare Mesleği**, (çev) Cahit Tutum, TODAİE Yayınları No:114, Ankara.
- COŞKUNSERÇE, Sevgi, (2003), **Kavga ve Kavramlarıyla RTÜK**, Ocak Yayınları, Ankara.
- ÇALIK, Mustafa, (1989), “Batılılaşma ve Bürokratik Modernleşme Münasebeti Üzerine Bazı Düşünceler” **Türkiye Günlüğü**, Sayı:2.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet, (1988), “Türkiye’de Kamu Yönetimi (Bürokrasi) Siyasal İktidar İlişkisinin Evrimi”, **Türk İdare Dergisi**.
- ÇUHADAR, M. Turan, (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 25, Temmuz – Aralık.
- DEMİR, Ömer ve Mustafa, ACAR, (1997), **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, 3. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.
- DEMİRCİ, Fatih, (2008),” Osmanlıdan Cumhuriyete Türkiye’de Bürokrasinin Gelişim Seyri ve Demokrasi”, **Demokrasi Platformu**, Yıl:4 Sayı:14.
- DEMİRTAŞ, Barış, (2007), “Jön Türkler Bağlamında Osmanlı’da Batılılaşma Hareketleri”, **U.Ü. Fen-Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi**, Yıl:8 Sayı:13.
- DERELİ, Toker, (1976), **Organizasyonlarda Davranış**, İ.Ü İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- DERELİ, Toker, (1976), **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, No: 371, İstanbul.
- DERELİ, Toker, (1981), **Organizasyonlarda Davranış**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.

- DİCLE, Ülkü, (1975), **Bir Yönetim Aracı Olarak Örgütsel Haberleşme**, MPM Yayınları, No: 169, Ankara.
- DİNÇER, A. (1995), “Mevcut Yönetim Sistemi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4.
- DİŞEL, Kurthan, (1979), **Yönetim**, Sevinç Matbaa, Ankara.
- DURGUN, Şenol, (2003), “**Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset**”, Yargı Yayınevi, Ankara.
- DURSUN, Davut ve Hamza, AL, (1998), **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- DUVERGER, Maurice, (1995), **Siyaset Sosyolojisi**, Varlık Bilgi Dizisi 27, (çev) Şirin Tekeli, 4. Baskı, İstanbul.
- EISENTADT, S. N., (1965), “Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları” Özer Ozonkaya (çev), **A.Ü.S.B.F.D.** C:XX, S.3.
- EKEN, M., (1995), “21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4.
- ERBAY, Yusuf, (1997), “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 14-406.
- EREN, Erol, (1991), **Yönetim ve Organizasyon**, İstanbul.
- EREN, Veysel ve Musa, EKEN, (2007), **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunları**, Editörler, Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ERGUN, Turgay ve Aykut, POLATOĞLU, (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Turgay, (1978), “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Ankara.
- ERGUN, Turgay, (1997), “Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu” **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, s.390.
- ERGUN, Turgay, (2004), **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.

- EROĞUL, Cem, (1993), **Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukukuna Giriş)**, İmaj Yayıncılık, Ders Notu, Yayın No: 4, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ders Notları.
- ERYILMAZ, Bilal, (1991), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal, (1993), **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal, (1995), **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitabevi, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal, (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal, (2002), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.
- ESER, Oktay, (2005) “**Küçülürken İK Ne Yapmalı? Bir Küçülme Politikası Takip Edilirken İnsan Kaynakları Yönetimi Çalışanların Organizasyona Bağlılıkları ve İş Tatminin Sağlanmasında Nasıl Hareket Edilmelidir?**”, [http://www.kalder.org.tr/preview\\_content.asp?contID=691 &tempID= 1&regID =2](http://www.kalder.org.tr/preview_content.asp?contID=691&tempID=1&regID=2), (27.02.2005).
- FINNDLEY, Carter V., (1985), “19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme”, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 1, İletişim Yayınları, İstanbul, ss.259-262.
- FİŞEK, Kurthan, (1975), “Yeniden Yönetim ve Mizah”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:8, Sayı:2.
- FİŞEK, Kurthan, (1979), **Yönetim**, Sevinç Matbaası, Ankara.
- GAUS, M. John, (1936), **The Frontiers of Administration**, TheUniversity of Chicago Press, Chicago.
- Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.**
- GERAY, Cevat, (1977), “Belediyelerimizin Yapısal Sorunları”, **A.Ü.S.B.F.D.** C:32 S:1/4.
- GÖKÇE, Orhan, GÖKÜŞ, Mehmet ve Önder, KUTLU, (2002), **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya.

- GÖKÜŞ, Mehmet, (2000), “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.6, Konya.
- GÖZLER, Kemal, (2005), **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Tekin, AKILLIOĞLU, (1993), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜÇLÜ, Nezahat, (2003), “Örgüt Kültürü”, **Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 6, ss.147-159, Bişkek.
- GÜLER, Birgül A., (2003), “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdare Dergisi**, C:36, S:4.
- GÜLMEZ, Mesut, (1975), “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **AİD**, Cilt:8, Sayı:1.
- GÜLTEPE, Necati, (2009), **Mührün Gücü, İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi**, Ötüken Neşriyat, İstanbul.
- GÜVEN, Sami, (1976), “İdare-Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, YILDIRIM, Murat, (2009), Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi** [Bağlantıda]. 6:2. Erişim: <http://www.insanbilimleri.com>, (02.04.2012).
- GÜVEN, Selçuk, (1976), “İdare ve Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **AİD**, C.9, S.7.
- GÜVENÇ, Bozkurt, (1976), **Sosyal ve Kültürel Değişme**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, D-21, Ankara.
- HEPER, Metin (1973), “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, **AİD**, Cilt:6 Sayı:2.
- HEPER, Metin, (1959), “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul.
- HEPER, Metin, (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi/Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- HEPER, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, ODTÜ Yayınları, Ankara.

HEPER, Metin, (1985), “19. y.y.da Osmanlı Bürokrasisi, Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi”, **İletişim Yayınları**, C.1, İstanbul.

HICKS, G. Herbert, (1990), **Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından**, 3. Cilt, 1. Baskı, Erciyes Üniversitesi Yayınları, Kayseri.

HICKS, Herbert and G. Ray, GULLET, (1981), **Organizasyonlar: Teori ve Davranışlar**, Besim Baykal (çev), İTİA, İşletme Bilimleri Enstitüsü.

<http://iibf.blogcu.com/yukseklisans-tezi-degisim-yonetimi-ve-yonetsel-cevre/8/10022433>, (04.03.2012).

<http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf>, (28.04.2012).

<http://notoku.com/merkezden-yonetim-yerinden-yonetimilkeleri/#ixzz1oBZmPHQu>, (04.03.2012).

<http://www.abgs.gov.tr/files/teskilat.pdf>, (27.04.2012).

<http://www.adalet.gov.tr/idarisema/teskilat.htm>, (25.04.2012).

<http://www.aile.gov.tr/tr/haberler/s/301>, (25.04.2012).

<http://www.aile.gov.tr/tr/html/154/Teskilat+Semasi/>, (25.04.2012).

<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pgOrganization.aspx>, (20.04.2012).

<http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pHistory.aspx>, (18.04.2012).

[http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum\\_Bilgileri/BDDK\\_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf](http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Kurum_Bilgileri/BDDK_Hakkinda/580230042011bddkkitap.pdf), (19.04.2012).

<http://www.businessstomorrow.net/birlesme.htm>, (05.04.2011).

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=bakanlik&id=4>, (21.04.2012).

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/csgeb.portal?page=bakanlik&id=4>, (20.04.2012).

<http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgeb/dosyalar/ik/personel>, (23.04.2012).

[http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/14081/TeskilatSemasi\\_04042012.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/14081/TeskilatSemasi_04042012.pdf), (03.05.2012).

<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCA608B4A8502F95DC4B0813776FCA14B256788CDF49C1D36D>, (28.04.2012).

<http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=tarihce>, (27.04.2012).

<http://www.ekonomi.gov.tr/upload/organizasyonsemasi/organizasyon.htm>, (28.04.2012).

<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=bakanlik&bn=200&hn=236&nm=378&id=378>, (28.04.2012).

<http://www.enerji.gov.tr/index.php?dil=tr&sf=webpages&b=organizasyon&bn=200&hn=238&nm=378&id=382>, (30.04.2012).

[http://www.epdk.gov.tr/web/guest/epdk\\_organizasyon](http://www.epdk.gov.tr/web/guest/epdk_organizasyon), (20.04.2012).

[http://www.forumlopedi.net/kamu\\_yonetimi\\_ve\\_egitimi/turkiyede\\_burokrasinin\\_sorunlari\\_nelerdir-t12596.0.html](http://www.forumlopedi.net/kamu_yonetimi_ve_egitimi/turkiyede_burokrasinin_sorunlari_nelerdir-t12596.0.html), (14.04.2011).

<http://www.gsb.gov.tr/site/bakanlik.aspx?content=23&t=i>, (20.04.2012).

<http://www.gsb.gov.tr/site/bilgiedinme.aspx>, (30.04.2012).

<http://www.gumruk.gov.tr/TR-TR/TANITIM/Sayfalar/tarihce.aspx>, (29.04.2012).

<http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/tanitim/mbirim/Sayfalar/OrgSema2011.aspx>, (29.04.2012).

<http://www.icisleri.gov.tr/?page=bakanligimiz#a>, (25.04.2012).

[http://www.ihale.gov.tr/teskilat\\_semasi-58-1.html](http://www.ihale.gov.tr/teskilat_semasi-58-1.html), (23.04.2012).

<http://www.imarhukukcusu.com/modules.php?name=News&file=print&sid=403>, (24.05.2012).

[http://www.kalder.org.tr/preview\\_content.asp?contID=691&tempID=1&regID=2](http://www.kalder.org.tr/preview_content.asp?contID=691&tempID=1&regID=2), (10.02.2012).

<http://www.kultur.gov.tr/TR,22959/kurulus-amaci-ve-gorevleri.html>, (03.05.2012).

<http://www.kultur.gov.tr/TR,22962/merkez-teskilati.html>, (04.05.2012).

<http://www.maliye.gov.tr/Sayfalar/Tarihce.aspx>, (29.04.2012).



- <http://www.maliye.gov.tr/Tarihce/Bakanl%C4%B1k%20Tarihcesi%20.pdf>,  
(28.04.2012).
- <http://www.meb.gov.tr/meb/tarihce.html>, (28.04.2012).
- <http://www.mevzuatlar.com/sy/resmiGazete/rga/11/06/0806110011m.htm>,  
(25.04.2012).
- [http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/teskilat\\_semasi\\_12\\_04.pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/BAKANLIK/teskilat_semasi_12_04.pdf), (26.04.2012).
- <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.tr.mfa>,  
(26.04.2012).
- <http://www.msb.gov.tr/anasayfa/phpscr/anasayfa.html>, (26.04.2012).
- <http://www.msb.gov.tr/birimler/maliye/html/doc/yetkigorevsorumluluklar.pdf>,  
(26.04.2012).
- <http://www.ormansu.gov.tr/osb/osb/Bakanlik.aspx?sflang=tr>, (20.04.2012).
- <http://www.ormansu.gov.tr/osb/osb/organizasyonSemasi.aspx?sflang=tr>, (20.04.2012).
- <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=110&Lang=TR>,  
(19.04.2012).
- <http://www.rekabet.gov.tr/index.php?Sayfa=sayfaicerik&icId=14&Lang=TR>,  
(19.04.2012).
- [http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik\\_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b](http://www.rtuk.org.tr/sayfalar/IcerikGoster.aspx?icerik_id=80775e05-caec-4a48-bac5-39fd6375da3b), (17.04.2012).
- <http://www.sanayi.gov.tr/OrganizationChart.aspx?lng=tr>, (27.04.2012).
- <http://www.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=203&lng=tr>, (27.04.2012).
- <http://www.sb.gov.tr/TR/belge/1-15207/teskilat-semasi.html>, (19.04.2012).
- <http://www.sekerkurumu.gov.tr/icerik.aspx?id=69>, (17.04.2012).
- <http://www.sekerkurumu.gov.tr/kurumHakkinda.aspx>, (17.04.2012).
- <http://www.sp.gov.tr/documents/planlar/SaglikBakanligiSP1014.pdf>, (19.04.2012).
- <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=-1>, (15.04.2012).

- <http://www.spk.gov.tr/indexpage.aspx?pageid=522&submenuheader=-1>, (15.04.2012).
- [http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK\\_Faaliyet.pdf](http://www.tapdk.gov.tr/TAPDK_Faaliyet.pdf), (15.04.2012).
- <http://www.tarim.gov.tr/ORGANIZASYON,tarihce.html>, (20.04.2012).
- <http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanlarimiz/>, (20.04.2012).
- <http://www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/teskilat/>, (17.04.2012).
- [http://www.tk.gov.tr/kurum\\_hakkinda/kurulus/index.php](http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/index.php), (20.04.2012).
- [http://www.tk.gov.tr/kurum\\_hakkinda/kurulus/organizasyon\\_semasi.php](http://www.tk.gov.tr/kurum_hakkinda/kurulus/organizasyon_semasi.php), (18.04.2012).
- <http://www.turkvedunyatarihi.com/kategorisiz/i-ve-ii-mesrutiyet-1876-ve-1908.html>,  
(26.02.2012).
- <http://www.ubak.gov.tr/>, (26.04.2012).
- [http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2004\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www1.ihale.gov.tr/duyurular2012/2004_yili_faaliyet_raporu.pdf), (22.04.2012).
- İNALCIK, Halil, (1958), “Osmanlı Padişahı”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt XIII, Sayı 4, Ankara.
- İŞÇİ, Metin, (1998), **Genel Olarak ve Türkiye’de Siyasal Değişme**, Der Yayıncılık, İstanbul.
- KAAN, Oğuz ve Abdullah, ÇELİK, (2001), “Türk Siyasal Hayatında Merkez Sağ Partilerin Yerel Yönetim Politikaları”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı:82.
- KABAKLI, Ahmet (2002), **Millete Vurulan Canlı Pranga: Bürokrasi**, Todev Yayınları, 1. Baskı, İstanbul.
- KABASAKAL, Öner, (1997), “Bürokrasi-Siyaset-Toplum İlişkisi Üzerine Bir Deneme”, **Yeni Türkiye**, Sayı:13.
- Kanun Hük. Kar. nin Tarihi: 3/6/2011, No: 638 Yetki Kanununun Tarihi: 6/4/2011, No: 6223 Yayımlandığı R.G. Tarihi: 8/6/2011, No: 27958 Mük. Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 50.
- KAPANİ, Münci, (2001), **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- KARACAN, Ali İhsan, (2002), **Özerk Kurumlar Üzerine Denemeler**, Creative Yayınları, İstanbul.

- KARAL, Enver Ziya, (1970), **Osmanlı Tarihi**, C.8, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- KARGÜL, İsmet Doğan, (1983), **Makro Ekonomi**, Birsen Kitabevi, İstanbul.
- KARPAT, Kemal H., (1967), **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul Matbaası, İstanbul.
- KAYA, Ali, (2004), **Bağımsız Düzenleyici Üst Kurullar**, Eğitim Kitabevi, Konya.
- KAYA, Ali, (2010), “**Meşrutiyet Dönemi Partileri**”, [http://www.fikirbahcesi.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=949](http://www.fikirbahcesi.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=949), (10.03.2012).
- KAYA, Kemal, (1994), **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, Bilim Yayınları, Ankara.
- KAZANCI, Metin, (2006), “Osmanlıda Halkla İlişkiler”, **S.Ü. İletişim Fakültesi, Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt 4, Sayı 3, Ankara.
- KILAVUZ, Raci, (2003), **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- KİBRİTÇİOĞLU, Aykut, (1998), “İktisadi Büyümenin Belirleyicileri ve Yeni Büyüme Modellerinde Beşeri Sermayenin Yeri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 53, No.1-4, ss.207-230.
- KONGAR, Emre, (1993), **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, C.1-2, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- KÖSE, Ömer, (2003), “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, s.49.
- KUZU, Burhan, (1987), **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- KÜÇÜKÖMER, İdris, (1989), **Düzenin Yabancılaşması –Batılılaşma**, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- MARCH, J. G., and H. A., SİMON, (1975), **Örgütler**, Ömer Bozkurt, Oğuz Onaran (çev), TODAİE, Ankara.
- MARDİN, Şerif, (1990), **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, İletişim Yayınları, İstanbul.

- MARDİN, Şerif, (1994), “Siyasal Sözlüğümüzün Özellikleri:1-“Faşizm” **Siyasal ve Sosyal Bilimler Makaleler 2**, 3. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
- MASSIE L. Joseph and John, DOUGLAS, (1973), **Managing-A Con-temporary Introduction**, Prentice-HallInc, New Jersey.
- MASSIE, L, Joseph, (1983), **İşletme Yönetimi**, Beytaş Yayınları, (çev) Şan Özalp vd., Eskişehir.
- MISSES Ludwing Von, (1947), **Bürokrasi**, Türkiye Ekonomisi Kurumu Yayını, Cumhuriyet Matbaası, (çev) Feridun Ergin, İstanbul.
- MİSES, Ludwig Von, (2000), **Bürokrasi**, Feridun Ergin (çev), Liberte Yayınevi 2.Baskı, Ankara.
- MOUZELİS, Nicos P. (2003), **Örgüt ve Bürokrasi**, Çizgi Kitabevi, (çev) H. Bahadır Akın, Konya.
- MULLINS, Laurie, **Management and Organizational Behaviour**, 2nd Edition, Pitman.
- OKTAY, Cemil, (1983), **Yükselen Sistemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü.S.B.F. Yayınları, İstanbul.
- OKTAY, Cemil, (1997), **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, Der Yayınları, İstanbul.
- ONAL, Güngör, (1983), **İşletme Organizasyonu ve Yönetimi**, Akademi Kitabevi Yayınları, Bursa.
- ORTAYLI, İlber, (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÖNCÜ, Ayşe, (1982), **Örgüt Sosyolojisi**, Sosyal Bil. Derneği Yayınları, G.7, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun ve Levent, KÖKER, (1995), **Türkiye’de Demokratik ve Siyasal Kültür**, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara.
- ÖZKALP, Enver, (2005), “Davranış Bilimleri ve Organizasyonlarda Davranış”, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, NO:249/169, Eskişehir.
- ÖZKAN, İ. Reşat, (1999), **İnsan ve Siyaset Üzerine Denemeler**, Boyut Matbaacılık, İstanbul.
- ÖZLEM, Doğan, (1990), **MaxWeber’de Bilim ve Sosyoloji**, Ara Yayıncılık, İstanbul.

- ÖZTÜRK, Namık Kemal, (2003), **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, (2004), **Bürokrasi-Siyaset İlişkisi**, Muğla İ.İ.B.F. Yayınları, Muğla.
- PFIFNER, M. John and P. Frank, SHERWOOD, (1964), **Aministrative Organizations**, PrenticeHallInc, New Jersey.
- SABUNCUOĞLU, Z., ve M. TÜZ, (1998), **Örgütsel Psikoloji**, Alfa/Aktüel Kitapevleri, Bursa.
- Sağlık Bakanlığı Stratejik Planı 2010-2014**, T.C. Sağlık Bakanlığı Yayın No: 788 ISBN: 978-975-590-315-6.
- SANCAKDAR, Oğuz, (2001), “İdare Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun Kısa Bir Değerlendirmesi”, **AİD**, C.34, S.4.
- SARUHAN, Sadi Can ve Ayla Öncer, ÖZDEMİR, (2004), **Değer Hedefli İşletmecilik**, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, Yayın No:529/762, s.49-51.
- SEKMAN, Mümin ve Alper, UTKU, (2004), **Çevik Şirketler: Kurumsal Ataleti Yenmek**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- SENCER, Muzaffer, (1984), “Tanzimat’a kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **AİD**, Cilt:17, Sayı:2.
- SENCER, Muzaffer, (1986), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- SEZEN, Seriyeye, (2003), **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SÖĞÜTLÜ, İlyas, (2010), “Jön Türkler ve Türkiye’nin Batılılaşması”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1.
- SÖNMEZ, Fikret, (1997), **Kamu Personel Yönetimi**, E.Ü.İ.T.B.F. Yayınları No:64/65, İzmir.
- SUNAR, İlkay, (1986), “Demokrat Parti ve Popülizm”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C:8, İletişim Yayınları, İstanbul.

- SÜRGİT, K., (1997), “Kamu Hizmetlerinde Modernleşme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No: 3, Sayı: 3.
- ŞAHİN, Ali, (1998), “Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Konya
- ŞAYLAN, Gencay, (1974), **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay, (1976), **Günümüz Mülki Amirlik Sistemini Nitelendiren Bir Eğilim: Siyasal-Yönetimsel Yapı Bütünleşmesi**, Ed: Kurthan Fişek, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Türk İdareciler Derneği Yayını Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay, (1984), “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 2. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul.
- ŞENER, Sami, (1990), **Osmanlı’da Siyasi Çözülme**, İnkılap Yayınları, İstanbul.
- ŞİMŞEK, M. Şerif, (1977), **İşletme Organizasyonu ve Yönetimi**, İşletme Fakültesi Araştırma Enstitüsü Ders Notları:29, Erzurum.
- ŞİMŞEK, M. Şerif, (1991), **Yönetim Bilimi**, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Erzurum.
- TAĞMA, Korkmaz, (2002), **Siyasi Sistemler Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul.
- TAN, Targut, (2002), “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, **A.İ.D.**, C.35, S.2.
- TANÖR, Bülent, (1998), **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul.
- TATAROĞLU, Muhittin, (1998), “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:4, S:4.
- TATAROĞLU, Muhittin, (2003), “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C.3, S.1, Manisa.
- TEKELİ, İlhan ve İlber, ORTAYLI, (1978), “Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, **Belediyecilik Araştırma Projesi**, 1. Kitap, Ankara.

- TEZEL, Yahya S., (1986), **Cumhuriyet Dönemi'nin İktisat Tarihi**, 2. Basım, Yurt Yayınları, Ankara.
- TEZEL, Yahya Sezai, (1978), "Türkiye'de Aydın-Bürokrat Tahakkümü İdeolojisinde Son Değişmeler", **Demokrasi İçin Toplumcu Düşün**, Sayı:4.
- TOFFLER, Alvin, (1996), **Üçüncü Dalga**, Hürriyet Vakfı Yayınları, (çev) Taha Parla, İstanbul.
- TORTOP, Nuri, (1987), "1986 Mali Yılında Belediyelere Sağlanan Yeni Mali İmkanlar", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S:484.
- TORTOP, Nuri, (1994), **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp ve Burhan, AYKAÇ, (1993), **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara.
- TOSUN, Kemal, (1966), "Bürokrasiyi Vücuda Getiren Amiller ve Bertaraf Edici Tedbirler", **Organizasyonların Beşeri Yönü**, Derleyenler, R. Tagiuri ve Atilla Baransel, Cilt 1, İstanbul.
- TOSUN, Kemal, (1990), **Yönetim ve İşletme Politikası**, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- TUNÇ, Salih, (2010), "II. Meşrutiyetin İlk Yılında Paris'te Bir Jön Türk Delegasyonu: Talat Bey Heyeti", **Tarih İncelemeleri Dergisi**, Sayı:2.
- TUTUM, Cahit, (1972), "Memurluk Statüsü", **AİD**, C.5, S.2.
- TUTUM, Cahit, (1976), "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **AİD**, C.9, S.4.
- TÜĞİAD, (1997), **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23 – Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet**, TÜĞİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜRKDOĞAN, Orhan, (1996), **İslam Ekonomik Sistemi ve Weberci Görüşler**, Turan Yayınları, İstanbul.
- TÜRKER, M. Tuba, (2006), "Dışa Açık Büyüme: Türkiye Örneği", Doktora Tezi, **Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Politikası Anabilim Dalı**, Eskişehir.

- Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği, (2002), **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: T/2002/-12/349, İstanbul.
- ULUSOY, Ali, (2003), **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ÜÇOK, Ö. Tengiz, (2000), “20. Yüzyılın Örgüt Yapılarındaki Gelişmeleri Bir İrdeleme”, **G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı:4.
- ÜLGEN, Hayri, (1989), **İşletmelerde Organizasyon İlkeleri ve Uygulamaları**, İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayın No 212, Gençlik Basımevi, İstanbul.
- ÜLGENER, Sabri, (1980), **Milli Gelir, İstihdam ve İktisadi Büyüme**, Altıncı Baskı, Der Yayınevi, İstanbul.
- VAROĞLU Demet ve Kadir, VAROĞLU, (1995), “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt:II. TODAİE Yayını, Ankara.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1970), “Kamu Yönetim sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, Ankara, ss.20-57.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1987), “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, **Halkla İlişkiler Sempozyumu-87**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- YAVUZ, K. Haluk, (2000), **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- YEŞİL, Ahmet, (1988), **Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, No:897, Mas Matbaacılık, Ankara.
- YETİM, S., (2000), **Kara Paranın Aklanması, Boyutları ve Mafyokrasi**, Nesil Matbaacılık, İstanbul.
- YETKİN, Çetin, **Türkiye’de Askeri Darbeler ve Amerika**, Ümit Yayıncılık, Ankara.
- WEBER, Max, (1986), **Sosyoloji Yazıları**, (Çev) Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları.
- WEIKER, F. Walter, (1973), “Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, (çev) Semay Büyükdavras, Erkan Oyal, Cilt:6 Sayı:1.



**DİZİN****B**

Bağımsız idari otoriteler, 111

**H**

Hegel, 18

**K**

Küreselleşme Süreci, 187

**M**

Marx, 19

Merkezi Yapılanma, ix, 82

**O**

Oligarşinin Tunç Kanunu, viii, 31, 32,  
33

**Ö**

Örgütsel büyüme, 6, 175

**P**

Parkinson Kanunu, viii, 28, 29

**R**

Reform Dönemi, ix, 68

Rekabet Kurumu, x, xii, 113, 117, 118

**S**

Seçkinci Bürokrasi, viii, 31

**T**

Tanzimat Dönemi, ix, 70, 75, 177

Tek parti dönemi, 95, 96, 98

**W**

Weber, 9, 11, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 28,  
35, 38, 87, 89, 182