

PAPER DETAILS

TITLE: Bürokrasi-Demokrasi Iliskisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu

AUTHORS: Fatih DEMİR

PAGES: 63-84

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/146065>

Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu

Yrd. Doç. Dr. Fatih DEMİR

Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, MANİSA

ÖZET

Bu çalışmada uluslararası literatürde bürokrasinin siyasi/demokratik kontrolü ile ilgili olarak yapılan bazı tartışmalar, ortaya atılan teoriler ve geliştirilen modeller ele alınacaktır. Çalışma idare hukuku ve anayasa hukukunda öngörülen meclis soruşturması, kamu denetçisi gibi idarenin denetlenme biçimlerine fazla değinmeksizin, konuyla ilgili teorik tartışmalara odaklanmayı amaçlamaktadır. Bürokrasinin demokratik kontrolünün nasıl sağlanacağı uzun zamandır tartışılan bir konudur; asil-vekil kuramı, temsili bürokrasi yaklaşımı, idari prosedürler ve bürokrasinin politizasyonu bu sorun için önerilen çözümler arasında sayılabilir. Bunların her birinin ideal bürokrasi tipinden uzaklaşma riski taşıdığı bir gerçektir, ancak bu, halkın egemenliğinin idareye yansımaları için ödenmesi gereken bir bedel olarak kabul edilebilir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Demokratik Kontrol, İdare, Politizasyon

JEL Sınıflaması: D73, H83

Relation Between Bureaucracy and Democracy and The Problem of Bureaucratic Control by The Elected

ABSTRACT

In this paper the discussions made on political/democratic control of bureaucracy in international literature, as well as the theories proposed and models developed. The paper aims at focusing on the theoretical aspects of the issue avoiding the patterns of supervising administration such as parliamentary investigations or ombudsman which are envisaged in administrative or constitutional law. The manner with which democratic control of bureaucracy will be ensured is a long-discussed phenomenon; principal-agent theory, representative bureaucracy approach, administrative procedures and politicization of bureaucracy can be recommended as solutions to this problem. Each of these methods carry the risk of divergence from ideal bureaucratic type, but this is an acceptable price if public sovereignty is to be reflected on administration.

Key Words: Bureaucracy, Democratic Control, Administration, Politicization

JEL Classification: D73, H83

Liberty depends incomparably more upon administration than upon constitution. (Özgürlük, kıyas kabul etmez bir biçimde, anayasalardan daha çok, idareye bağlıdır.)
K.P.R.Niebuhr, 1944.

Giriş

Bürokrasi, doğrudan siyasi karar verme sürecine katılmayan, ancak bu kararların hayata geçmesi için kullanılan politikaların oluşturulması ve uygulanmasına dâhil olan kişilerden oluşan bir yapıdır. Devletin kamu yönetimi olarak işlev gören bu mekanizmayı oluşturan kişiler, uzmanlık bilgisi ve teknik bilgiye sahip, (idealde) siyasi bağlantısı olmayan kamu görevlileridir ve genellikle iş güvencesi sistemi sayesinde günlük politik baskılardan korunurlar. Bürokrasi aynı zamanda hukuk devletinin tesis edilmesi ve yönetimde keyfiliğin önlenmesi noktasında da büyük bir rol oynamıştır. Özellikle Avrupa'da bürokratlaşma

sayesinde otoritenin merkezileşmesi, yerel feodal güçlerin etkisiz hale getirilmesinde ve dolayısıyla ulus devletlerin doğmasında etkili olmuştur.

Diğer taraftan bürokrasi bir siyasi kurumdur. İdari bir makam büyük ölçüde siyasi kararlarla ilgiliyse, tamamen siyasi bir makam haline getirilmesi mantıksız olmayabilir; hatta seçilmişlerce işgal edilen veya siyasi açıdan sorumluluğu bulunan bir makam haline bile gelebilir. Bu sorumluluk mekanizmasının partizanlığa yol açmadan tesis edilmesi ise ciddi bir zorluktur. Dolayısıyla, bürokrasiyi demokratik kontrole tabi kılmak, konunun bir boyutunu teşkil ederken, bir başka önemli boyutu ise bürokrasiyi parti politikalarından koruma ve politize olmasını önleme ihtiyacı şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Pek çok ülkede bürokrasi politize olmuştur; iktidardaki siyasi parti, bütçe ve personel politikası gibi gereçler aracılığıyla bürokrasinin işleyişine doğrudan müdahalelerde bulunabilmekte ve kamusal makamlara kendi düşüncesine yakın kişileri getirebilmektedir.

Bürokrasinin hükümetin kurumsal yönü olması, bu bağlamda siyasalar ve programları yürüten ve siyasi hedefleri başarıya ulaştıran mekanizması gibi işlemesi, bazı soruları da beraberinde getirmektedir: (i) bürokrasi kime hizmet etmektedir? (ii) bürokrasiyi kim kontrol etmektedir? (iii) hem demokratik kontrolü gerçekleştirmek, hem de siyasi iradede bağımsız ve tarafsız bir bürokrasiye sahip olmak mümkün müdür? Bu çalışmada bu sorulara cevap aranacak, bu yapılırken uluslar arası literatürde siyaset-bürokrasi ilişkisi üzerine yazılan belli başlı kuramlardan faydalanılacaktır.

1. Demokrasi-Bürokrasi İlişkisi

Bürokrasi gibi demokrasi de oldukça eski ve köklü bir geçmişe sahiptir, ve hem teoride hem de pratikte binyıllardır birçok değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Demokratik devletler kendi idari örgütlenmelerini bürokrasinin ideal tipine yakın biçimi çerçevesinde oluşturduklarından, bu modelin benimsenme nedeninin, rasyonel ve etkin olması, yani yöneticiler ve vatandaşlara hizmet etme noktasındaki işlevselliği olduğu ileri sürülebilir (Dreyfus, 2007:18). von Mises de bürokrasinin demokrasi esasları ve usulleri ile bağdaştığını, çünkü kanun üstünlüğüne dayandığını ifade eder; ona göre hukukun üstünlüğü ve bütçe, demokrasi rejimlerinin temel taşlarıdır (von Mises, 2007:34). Güler'e göre ise liberal demokratik sistemler, 20. yüzyılda "iyi bürokrasi"nin güvencesini, idarenin hukuk kurallarıyla bağlı olması ve hem kuralları koymak hem de bunlara uymakla yükümlü olması anlamındaki "hukuk devleti ilkesi"ni işletmekte bulmuşlardır; bunun anlamı, bürokrasinin topluma dıştan ya da yukarıdan bir şeyler dayatan bir bünye olmaması, topluma bağımlı bir organ olmasıdır. İyi bürokrasi, toplumsal güçlerin istekleri doğrultusunda hareket eden ve bu güçlerce kontrol edilebilen bir aygıttır (Güler, 2005:15-16). Ancak görevlileri ise siyasi açıdan sorumlu değildirler; nitekim siyasi yöneticiler, topluma karşı doğrudan sorumluluk taşımayan kamu görevlilerinin geniş yetkilerle donatılmasının, yönetimin demokratik niteliğine zarar vereceklerini düşünürler (Eryılmaz, 1993:83). Krane'in (2006:36-7) ifadesiyle, "demokrasinin en büyük korkularından biri,

bürokratların ellerindeki kaynakları kamu siyasalarını değiştirmek ve dolayısıyla halk egemenliği ilkesini zedelemek için kullanmaları ihtimalidir”.

Demokrasi teorisi ile ilişki kurmak gerekirse, bürokrasinin yönetimle ilgili konulardaki tarafsızlığı hakkında iki görüşten bahsedilebilir. Bunlardan biri bürokrasinin, toplumu yöneten iktidar kim olursa olsun tarafsız kalması gerektiğini savunur. Bürokrasi, toplumun tamamına hizmet veren, **tarafsız** ve uzman bir örgüttür. Tarafsız olması itibarıyla de rejim veya sistem değişikliklerine karışmamalıdır; tarafsızlığı onun en büyük güvencesidir. Wilson bu görüşün en önemli temsilcisi olarak kabul edilebilir. İkinci görüş ise bürokrasinin toplumu ilgilendiren her konuya müdahale etmesi ve tüm toplumsal ve **normatif** değerlerle ilgilenmesi gerektiğini ileri sürer. Tarafsız uzmanlık bir yanılsamadır, ve bürokratlar her türlü siyasa ve programla, aynı zamanda kişisel, partizan, ekonomik veya sınıfsal politikayla ilgilenmelidir. Waldo ve Dahl bu görüşün en önemli temsilcileri sayılırlar (Farazmand, 2010b:251). Aşağıda bu görüşler ayrı ayrı ele alınmaktadır.

1.1 “Tarafsız” Bürokrasi Görüşü

Bürokratlar yaptıkları ve yapmaları gereken işler hakkında seçilmişlerden daha fazla bilgiye sahip olduklarından, kamu yararına aykırı siyasa ve düzenlemeleri uygulayacak kapasiteye sahiptirler. Bu endişeler Amerikan literatüründe “Kongrenin Feragati” hipotezinin geliştirilmesine yol açmıştır: buna göre Amerikan yasama organı, kamu siyasaları üzerindeki yetkilerini atanmış bürokratlara devretmiştir (Tierean ve Bratucu, 2009:246). Niskanen (1971), rasyonel bürokratların her yerde ve her zaman bütçelerini artırmaya çalıştıklarından, dolayısıyla devletin büyümesine neden olduklarından şikâyet etmiştir. Lowi (1979) de özellikle ABD’de yasama organının bürokratik kurumlar üzerinde etkin bir kontrol uygulamadığını ileri sürmüştür. Ona göre siyasalar çıkar grupları, atanmış bürokratlar ve Kongre alt komitelerinden oluşan bir “demir üçgen” tarafından üretilmektedir. Lowi, hükümetlerin bürokrasi üzerinde denetim kuramadığından yakınmıştır.

On dokuzuncu yüzyılın sonunda kır toplumundan kent toplumuna geçmekte ve bir bilim ve teknoloji çağına girmekte olan ABD’de demokrasinin anlamıyla ilgili yeni bir felsefe gelişmekteydi. “İdarenin İncelenmesi” başlıklı makalesinde (1887) Wilson siyaset-yönetim ayrılığının gerekliliğini ortaya koymuştur. Wilson ve onun gibi düşünen “reformcular”, Amerikan yönetiminde yozlaşma ve verimsizlik gibi sorunlar olduğunu kabul etmişlerdi; eğer bunun sebebi yönetim felsefesi, yani “demokrasi” değilse o zaman sebep bu felsefenin yorumlanması ve kurumsallaşmasında aranmalıydı. Daha önceki demokrasi anlayışı, hükümet gücü ve işlevlerinin insanlar arasında paylaştırılması gerektiğini savunuyordu; ancak reformculara göre güç çok fazla bölündükçe belirsizleşiyor ve sorumluluk duygusu kayboluyordu. O halde idare üzerinde seçmenlerin etkisinin olmaması tercih edilebilirdi.¹

¹ Waldo’ya göre Amerikan anayasal sisteminin ve demokrasisinin en önemli unsuru olan güçler ayrılığı, idarenin siyasetten ayrılmasını zorlaştırıyordu, çünkü Kongre idari kurumların kuruluşu, örgütlenmesi, yetkileri, süreçleri,

Siyaset ve idare ayrımı, siyasetçileri, başka türlü sahip olamayacakları bir serbestliğe de kavuşturmuştur. Özünde, bu iki tür kurumsal tercih arasındaki ayrım, modern yönetimin zor kararlarının pek çoğunun, bir sonraki seçimde halkın karşısına çıkmayacak olan bireyler tarafından verilmesini sağlar. Dolayısıyla, politikanın, halk karşısında hesap vermesi gerekmeyen bir “siyaset-dışı” kurum tarafından ilan edilecek bir önemli kararı şekillendirmesini, veya en azından etkilemesini sağlar. Ayrıca, siyasi ve teknik karar vermenin kamusal yaşamda birbirinden ayrılabilmesi şeklindeki kavramsallaştırma, siyasi reformcuların önemli kamusal kararları “siyaset” alanından mümkün olduğunca uzaklaştırmasını sağlamıştır. Bu durumun sonucu olarak, pek çok önemli yönetsel işlev, partizan siyasi kontrolden bağımsız kurumlara, bürokrasilere ve teknokratik seçkinlere transfer edilmektedir (Peters, 2001, s.182-183).

Bu düşünce çizgisi izlendiğinde, idarenin, siyasi partilerin faaliyetleri ve siyasa formülasyonu anlamında siyasetten ayrılabilmesi (ve ayrılması gerektiği) sonucuna ulaşılmıyordu. Reformcular, demokrasiye bağlılıklarına vurgu yapmakla beraber, demokrasinin insanların yönetilmesi ve refahın üretilmesi süreçlerinde zararlı ve yıkıcı etkileri olduğunu savunmanın bir çelişki olmadığını düşünüyorlardı; Waldo’nun ifade ettiği gibi, verimlilik adına “iş saatlerindeki otokrazi, iş saatleri dışındaki demokrasi için ödenmesi gereken bir bedel” olarak görülmekteydi. Bu görüşün taraftarlarına göre demokrasi idealinin kamu yönetiminde gerçekliği yoktur (Waldo, 1952:86-87). Batı literatüründe 1940’lara kadar siyaset ve yönetim arasında (bir zıtlasma olmasa da) bir ayrım (*distinction*) olduğu savunulmuştur. Bunun gerekçesi yönetimi partizanlıktan uzak tutabilme düşüncesidir.

1.2 “Normatif” Bürokrasi Görüşü

Bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkiye yoğunlaşan çağdaş akademik tartışmalar II. Dünya Savaşı’ndan sonra sayıca artmıştır. Daha güçlü bir demokrasi ile demokratik süreçler ve seçilmişlerce kontrol edilen zayıf bir bürokrasi isteyenler, hükümet fonksiyonlarını Weberyen anlamda profesyonel ve liyakate dayalı bir bürokrasi içinde icra eden atanmışlara her zaman eleştirel ve şüpheyle yaklaşmışlardır. İçinde bulunduğumuz dönemde devletin zayıflamasını, özelleştirmeleri ve kamu sektörü fonksiyonlarının dışarıya yaptırılmasını bu çekişmenin vardığı bir nokta olarak okumak da mümkündür.²

Levitan, demokrasi ruhu ve ideolojisinin, idare mekanizmasının her kademesine nüfuz etmesi gerektiğini belirtmiştir. İdare örgütlenmesinin ve tekniklerinin esasları, değerler açısından tarafsız olamaz. Ona göre demokratik hükümet, idarede de demokrasi anlamına gelir (Levitan, 1946). İdare

bütçeleri, kadroları ve yerleri üzerinde çok kapsamlı anayasal yetkiye sahipti (Rosenbloom ve McCurdy, 2007:3).

² Bu tartışmanın taraflarından biri de kamu tercihi teorisyenleridir. Bürokrasi, büyük devlet ve demokratik siyasa yapısına bürokrasinin müdahalelerinin demokrasiyi tehdit ettiğini savunan kamu tercihi teorisyenleri, yeni muhafazakar düşüncenin de savunduğu özelleştirme, devletin küçülmesi, ve hükümet fonksiyonlarına piyasa yaklaşımlarının hakim olması gibi birtakım tedbirlerin önemine vurgu yaparlar. Buna karşın, piyasanın çıkarlarının korunması ve şirketlerin hedeflerinin teşvik edilmesi için bürokrasiye ihtiyaç olduğunu da reddetmezler.

mekanizmasında demokrasi ruhu ve ideolojisinin yerleşmesi çok önemlidir. Demokratik bir idare mekanizmasının uygulamaması durumunda hükümetin ilkelerinin demokratik olmasının bir anlamı yoktur. Yasamanın yapacağı yanlışlar, idarenin düşünceli ve insanca davranması sayesinde düzeltilebilir, ancak idarenin keyfi uygulamalarına karşı bir koruma mekanizması yoktur; bunu önlemenin tek yolu idarede demokratik bir bilinç geliştirmektir (Levitan, 1943:352-5).

Levitan (1943:353) ayrıca idarenin siyasetten ayrı bir disiplin olmakla beraber ondan tamamen yalıtılmış olmadığını, genellikle siyasa kararlarının uygulamaya koymak ve devletin amaçlarının gerçekleştirilmesi için bir gereç olduğunu savunmuştur. Ancak diğer taraftan, idareyi, her türlü siyasa kararının uygulamaya konması ve devletin tüm amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılacak bir araç olarak görmenin tehlikesine işaret etmiştir.³

Kingsley’e göre de (1944:88) idare ve siyaset birbirinden ayrı olamaz; idare bilimi, hizmet edilen amaçlardan bağımsız olarak düşünülemez; bu amaçların en önemlisi ise halkın iradesinin gerçekleştirilmesidir. İdare etmek kendi başına bir amaç değildir; ayrıca verimlilik ve ekonomi de diğer tüm amaçlardan, örneğin demokrasinin gerçekleştirilmesinden, daha öncelikli değildir. Belki biraz verimsizlik, demokrasi için ödenen küçük bir bedeldir. Bu görüş, “iş saatlerindeki otokrasinin iş saatleri dışındaki demokrasi için ödenmesi gereken bir bedel olduğu” görüşüyle açık bir tezat oluşturmaktadır.

Levitan ve Kingsley’in düşüncelerinin doğru kabul edilmesi durumunda seçilmişlerin kendi düşüncelerine uygun, aldıkları kararları uygulayacak kişilerle beraber çalışmak istemelerinin normal karşılanması gerekir. Eğer bir demokraside yaşadığımıza inanıyorsak, o zaman “atanmış bürokratların, seçilmiş kamu görevlilerinin isteklerinin aksine bir harekette bulunamayacakları” varsayımı doğru olmalıdır (Tierean ve Bratucu, 2009:246-7). Öyleyse bürokrasinin politize olması nasıl önlenecektir? Bu, önemli bir sorudur.

Goodnow’a göre ise siyaset devletin politika ve amaçlarının belirlenmesiyle, yönetim ise bu politika ve amaçların yerine getirilmesinde gerekli olan eylemlerin yürütülmesiyle ilişkilidir. Bu iki işlev arasında mutlak bir uyum sağlanmalıdır; siyaset idareyi denetlemeli, ancak bu denetim sınırlı olmalıdır. Wilson ile aynı çizgideki görüşlerine göre siyaset-yönetim ayrımına temelinde yasama organı, yargının yorumlarını da göz önünde bulundurarak, devletin amaçlarını belirlemek ve gerekli politikaları oluşturmaktan sorumludur; yürütme ise bu politikaların tarafsız ve politik olmayan bir biçimde uygulanmasıyla yükümlüdür. Ayrıca Goodnow devletin, temel ideolojisinin yanı sıra idari sisteminden de etkilendiğini savunur. Bu bağlamda “hükümet sistemi” terimi hem ilkeleri hem de idari sistemi ifade eder (Levitan, 1943:355).

Willoughby modern demokrasilerde beş “erk” olduğunu belirtmiştir. Bunlar yürütme, yasama, yargı, idare ve seçme-seçilmedir. Böylece idare,

³ Levitan’ın bu endişesini 1940’lı yıllarda Hitler iktidarının Almanya’da bürokrasiyi kullanarak gerçekleştirdiği uygulamalar ışığında okumak gerekir.

yürütmeden ayrı ele alınmış olmaktadır. Ona göre yürütme işlevi, doğası gereği siyasal olmak zorundadır; kamu siyasaları ile ilgili kararları vermek ve bunların uygun bir biçimde uygulanıp uygulanmadığını denetlemekle yükümlüdür. İdare (kamu yönetimi) ise siyasal süreçlerle ilgili değildir; kararların alınmasına doğrudan katılmaz, fakat kararların alınması sürecinde karar alıcı organları (yürütmeyi) doğru bilgilendirmekten sorumludur. Bunun dışında yalnızca kendisine yürütmenin verdiği talimatları yerine getirmekle görevlidir. Willoughby, idarenin teknik yönüne vurgu yapmış ve idari teknikler, süreçler ve prosedürlerin modern devlette idarenin gelişmesine büyük katkı yaptığını ileri sürmüştür (Leviton, 1943:353).

Peters (2010) ise bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkiyi “paradoksal” olarak nitelemektedir. Ona göre, etkin bir demokrasi öncelikli olarak etkin ve iyi işleyen bir bürokrasiye ihtiyaç duyar. Bürokrasi öncelikle, Weberyen ifadesiyle “yasallık ve ussallık” temelinde, devletin keyfi ve değişken kararlar almasını önlemek için geliştirilmiş bir mekanizmadır. Bürokrasinin pejoratif tasvirlerinde sıkça rastlanan “katılık” stereotipi, aslında eşitliğe vurgu yapan ve tüm vatandaşların kanun önünde aynı muameleyi görmesini sağlamaya çalışan, iyi işleyen bir bürokrasinin sonucu olabilir. Demokratik bir toplumun üyeleri, alınan ve uygulanan kararların gerekçelerini öğrenebilmelidir. Bu hesap verme mekanizmaları bazen fazla zaman ve kaynak harcanmasına neden olabilir, ve piyasa oyuncularını bunu bir verimsizlik kaynağı olarak görürler.⁴

1.3 Habermas ve Weber

Devlet ve demokrasi sorunsalı hakkında **Habermas** “sivil toplumun yeniden feodalleşmesi”ni incelerken gerek siyasal nitelikli gerekse diğer otoritenin bürokratikleşmesini ele almaktadır. Bu bağlamda yeniden siyasallaşmış alan, devlet ile toplum arasındaki ayrımı aşındırmaktadır; oysaki bu ayrım, burjuva kamusal alanının zorunlu bir koşuludur. Ayrıca Habermas, bu kamusal alanın devletin siyasal iktidarından farklı olduğunu savunur; ona göre devletin iktidar alanı piyasanın özel alanından da ayrıdır ve kendine özgü sınırları olan bir alandır. Dolayısıyla Habermas’a göre bürokrasinin uzmanlık alanıyla toplumun kamusal faaliyetlerinin (bu arada demokratik politikaların, kimlik politikalarının, yeniden dağıtıcı iktisadi politikaların vs.) birbirinden ayrı olması söz konusudur.

⁴ Rasyonel tercih teorisi, etkinlik ve hesap verebilirlik arasında doğal bir çatışma olduğunu varsaymaktadır. 1930’lardan bu yana geniş karar verme yetkisinin profesyonel kamu çalışanlarına devredilmesi bir sorun olarak görülmektedir. Bu yetki devri, modern demokrasilerin gerektirdiği hesap verebilirlik ilkeleriyle çelişmektedir. Bu sorun Weberyen kamu yönetimi döneminde olduğu gibi, yeni kamu yönetimi anlayışı döneminde de kendini hissettirmektedir. Kamu yönetimi reformu kamu yöneticilerine yetki devrini büyük ölçüde artırmaktadır, fakat kamu politikalarının oluşturulması süreçlerine halkın katılımı artıyorsa bu demokrasi için bir tehdit anlamına gelmeyebilir – rasyonel seçim teorisini savunanlar bu noktayı bazen gözden kaçırmaktadırlar (Bresser-Preira, 2004:256). Ne yazık ki pek çok araştırmacının tespiti tam tersi yöndedir; siyasi katılım artmak yerine azalmaktadır. Pek çok demokratik sistemde seçimlere katılım oranı ve siyasi parti üyeliği düşmektedir; bu durum genellikle yüksek katılım oranlarına sahip Kuzey ülkeleri için bile geçerlidir (Wattenberg ve Dalton, 2002; Peters, 2010:212, Pharr ve Putnam, 2000). Siyasi partilerin halk nezdinde aşınan desteklerini artırabilmek için başvurdukları yöntemlerden biri de aşağıda ele alınacak olan bürokrasinin politizasyonudur; bu şekilde kamu görevine getirdikleri kişiler ve onların ailelerinin desteğini alarak bu ilgi kaybını kısmen de olsa telafi edebilirler. Vatandaş katılımının artırılması, topluluk-tabanlı idari pratiklerin geliştirilmesi, ve “temsili bürokrasi” gibi bazı başka yöntemler aracılığıyla bürokrasi demokratikleştirilebilir.

Bununla beraber Habermas, zamanla devlet inşası süreci içinde teknokrasinin tüm alanlara nüfuz etmiş olmasını da eleştirmektedir; bu bağlamda örneğin siyaset ayrı bir bilim olarak algılanmaya ve toplumun yeteneklerinin ötesinde bir olgu olarak kabul edilmeye başlanmıştır (Habermas, 2002).

Weber (1978:226) bürokrasilerin her yerde gelişen kitle demokrasilerinin habercisi olduğunu ve bürokrasi geliştikçe demokrasinin de gelişeceğini belirtmektedir. Weber ayrıca modern devlet idaresinin her yerde bürokratlaşması gerektiğini gözlemlemiştir. Ona göre hem kapitalist hem de sosyalist devletler ve idari sistemleri bürokratikleşme ve profesyonelleşme aşamalarından geçmiştir. Kamu yönetiminin profesyonelleşmesi, liyakat sistemi, görevde uzmanlaşma, kontrol ve denge sistemleri, ve ulaşılan verimlilik, ekonomi ve etkinlik düzeyi gibi hususlara bağlılık ile karakterize olmaktadır. Ayrıca siyasi veya diğer kriterler yerine profesyonel standartlar, değerler, kriterler, etik gibi hususlara bağlılık ile temsil edilir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin ve idari devletin profesyonelleşmesi, iki birbirine zıt perspektifi ortaya koyar: profesyonelleşme görev performansı, verimlilik, etkililik, objektiflik, dürüstlük, kimlik ve bütünlük gibi hususlara işaret eder. Ayrıca siyasi yozlaşma ve kamu hizmetindeki diğer standart altı davranışlara karşı da güvence görevi üstlenir. Düzeltici tedbir olarak değeri kabul edilmiş bir gerçektir, ancak bir tarafta profesyonel kamu hizmeti değerleri ile diğer tarafta yanıt verebilirlik, sorumluluk, ve vatandaşa hesap verebilirlik gibi siyasi değerler arasındaki çatışma, profesyonel kariyer bürokratları ile (seçilmiş ya da atanmış) siyasetçiler arasında her zaman gerginlik nedeni olagelmıştır (Farazmand, 2009:309).

2. Waldo Yaklaşımı

Yukarıda sözü edilen çalışmalarla beraber siyaset-yönetim ayrılığının terk edilmeye başlanması ve demokrasi ile verimliliği uzlaştırmak için çeşitli modellerin geliştirilmesi, bürokrasinin demokratikleşmesi için önemli bir adım olmuştur. Henüz 1930'lu yıllarda siyaset ve idarenin bir bütün olduğunu ileri süren çalışmalar yapılmıştı. Örneğin Herring 1936'da kamu yönetiminin siyaset ve partizanlıktan ayrı olamayacağını savunmuştu. Ancak bu çalışmaların özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra ve 1940'ların ikinci yarısında yoğunluk kazandığı, 1950'lere gelindiğinde artık klasik-ortodoks yaklaşımın etkisini ciddi şekilde kaybettiği iddia edilebilir. Bu değişimin bir başka önemli sebebi de "refah devleti" uygulamalarının yaygınlık kazanmasıdır. Keynesçi ekonomi politikaları doğrultusunda devlet sadece düzenleyici değil, aynı zamanda mal ve hizmet üreticisi olarak da ekonomide aktif rol almaya başlamış, bunun sonucunda sadece siyasetçilerin değil, bürokratların da kamu siyasalarının üretilmesi sürecinde doğrudan rol oynadığı düşüncesi güç kazanmıştır. Bu durumda da bürokrasinin etkin şekilde siyasi kontrole tabi olması gerektiği ileri sürülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla siyaset ve idare bir bütün olarak ele alınmıştır. En azından 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlere ve yeni kamu işletmeciliği görüşünün ağırlık kazanmasına kadar bu yaklaşım egemenliğini korumuştur.

Dwight Waldo, “The Administrative State (İdari Devlet)” başlığını taşıyan 1948 tarihli eseri başta olmak üzere birçok çalışmasıyla, özellikle Amerikan kamu yönetimi alanına önemli katkılar yapmıştır. Onun kamu yönetimine getirdiği eleştiriler kendisini kamu yönetiminin “demokratik kuramı”nı savunan bilim adamları arasına yerleştirmiştir. Waldo aynı zamanda ABD’nin ilk kamu yönetimi tarihçisi olarak da kabul edilmektedir. (Atalay, 2008:4,8). İdare-siyaset ilişkisi konusuna en fazla vurgu yapan araştırmacılardan biri olan Waldo, klasik düşüncenin toplum mefkûresinin fazlasıyla “bilimsel” olduğunu söyler. Klasik düşünürlerin “bilimsel metotların, kamusal problemlere teknik açıdan objektif çözümler getireceği” iddiası kamu kurumlarına objektif standartlara bağlı kamu görevlilerinin doldurulmasına yol açmıştır. Kitle demokrasisi, vatandaş katılımı yerine, idari uzmanlar ve temsilcilerin seçimi gibi araçlarla yönetilmeye çalışılmıştır. Bunun kaçınılmaz sonucu, yasamaya ağırlık veren Amerikan anayasasının ruhuna aykırı bir şekilde, çok güçlü ve merkezileşmiş bir yürütme organı olmuştur (Rosenbloom ve McCurdy, 2007:6).

Waldo’ya göre hükümet işlevlerinin “siyaset” ve “yönetim” olarak ikiye ayrılması gerçekçi değildir. Demokrasinin ruhuna uygun olan, ayrılmış kuvvetler arasında rekabet değil, tam tersine işbirliği olmasıdır. Halkın seçtiği siyasetçilerin kaygılarını ve değerlerini, dolayısıyla seçmenlerin kaygı ve değerlerini paylaşmayan, apolitik ve tarafsız bir uzmanlar kadrosu yoluyla halkın taleplerinin karşılanması, demokrasinin ruhuna aykırıdır. Bu düşünce çizgisi kaçınılmaz olarak bürokratik seçkinliğe varmaktadır. Aksine, demokrasi düşüncesi idare kurumlarına nüfuz etmeli, bu kurumlar toplumun sorunlarını çözerken ve siyasa kararları alırken yönetilenlerin rızasını göz önünde bulundurmalıdırlar (Krane ve Marshall, 2003:3).

Waldo “demokratik süreç ve değerler” ile “idari süreç ve değerler” arasındaki ilişkileri anlamaya çalışmıştır. Bu ikisi arasındaki karşıtlık, kamu yönetiminin en temel çatışma alanlarından birini teşkil eder. “Vazgeçilmez” olarak nitelediği demokrasi ile “kaçınılmaz” olarak nitelediği bürokrasi bir şekilde uzlaşmak zorundadır. Demokrasinin en anlamlı tanımlarından biri “özgürlük ve eşitlik rejimi” olmasıdır; öyleyse idari-yönetimsel alanda da özgürlük ve eşitlik olmalıdır. Batı demokrasinin gelişmesi sekülerleşme, uluslaşma ve sanayileşme süreçleriyle ilgilidir. Eğer modern hükümetin kalbi “idare” ise, 20. yüzyılda demokrasi teorisi idareyi de kapsamalıdır. Demokrasinin temelinde yer alan etik hususlardan biri de, Kantçı anlamda herkesi araç değil amaç olarak ele almaktır (Waldo, 1952:82).

Waldo’nun üzerinde durduğu en önemli kavramlardan biri “verimlilik”tir. Waldo reformcuların verimliliğin değerlere karşı nötr bir kavram olduğu, verimlilik ile demokrasinin uzlaşamayacağı, hatta birbirinin karşıtı olduğu savına şiddetle karşı çıkar. Değerlerden arınmış bir kavramın “idare” biliminin merkezine yerleştirilmesinin, nihilizme kadar giden bir yolu açacağını ileri sürer (1952:97). Ona göre verimlilik tek başına bir değer değildir; verimlilik veya verimsizlik amaçlara göre ölçülmelidir (Waldo, 1984:187-193). Bu bağlamda

eğer amaç idarenin demokratikleşmesi ise, salt finansal verilere dayalı bir verimlilik ölçümünün eksik olacağı açıktır.

Sonuç olarak Waldo, ilk olarak 1948 yılında yayınlanan “İdari Devlet” adlı çalışmasında, kamu yönetimi çalışmalarının en temel sorunsallarından birinin demokrasi ve verimlilik arasındaki çatışma olduğunu ileri sürmüştür. Bu çatışmanın çözümü yoktur, çünkü idareciler hem işlerini mümkün olduğunda etkin ve verimli bir şekilde yapmak, hem de bunu demokratik değerlere uyumlu bir şekilde gerçekleştirmek zorundadırlar. “En verimli” ve “en etkin” uygulama nosyonu, idarecilerin zaman içinde, örneğin deneme-yanılma yoluyla, en iyi yöntemi ortaya çıkarabileceklerini ifade eder; ancak vatandaşlar ve onların seçtiği temsilcilerin, hükümetin amaçları ve uygulaması gereken yöntemler konusunda çok nadiren hemfikir olurlar. Bundan dolayı, demokratik yönetim nosyonuna göre şu veya bu yöntemin en iyisi olduğu iddiası demokratik değildir ve gerçeklikte bir karşılığı yoktur.

3. Demokratik Kontrol

3.1 Demokratik Kontrolün Tanımları

Demokrasiler, halk kontrolü ilkesine dayanan hükümet sistemleridir. Çoğunluğun yönetimi ilkesinin birbirinden farklı düzeylerini uygulayarak ve halkın öncelikli menfaatlerine saygı gösterirler; fakat teorik olarak verimlilik, etkinlik ve özel uzmanlık değerlerine çok fazla dikkat etmeleri gerekmez. Soyut anlamda demokrasi, halkın isteğine dayalı olan ve etkinlik ve verimlilikle bir ilişkisi bulunmayan bir yönetim şeklidir (Dahl, 1961).⁵

Gerçek dünyada ise modern demokrasilerin hepsinin etkin bürokrasilere sahip olduğu bilinmektedir. Suleiman (2003) etkin politikanın demokratik hükümet için meşruiyet kaynağı olduğunu ifade etmektedir. Diğer taraftan, demokrasinin büyük işlem maliyetlerini absorbe etmek için gereken verimliliği ancak bürokrasinin sağlayabileceği de savunulmaktadır (Meier ve O’Toole, 2006:1). O halde demokratik prosedürlere önem veren toplumların en önemli sorunlarından biri, kamu bürokrasilerinin, halk denetimine tabi olmayan ve halka karşı sorumluluk duymayan bir sisteme dönüşmeden etkin bir şekilde işlemelerinin sağlanmasıdır (Romzek ve Hendricks, 1982:75). Seçimle gelen yetkililerin teknik kararları verecek ne zamanları, ne de uzmanlığa dayalı nitelikleri vardır. Bu yetkililer, verimlilik elde etmek ve pek çok bürokratın sahip olduğu profesyonel yeterliklerden faydalanmak için bürokratlara yetki devrederler. Bu yetki devrinin sonucu, kimlere ödenek verileceği veya kimlerin düzenlemeye tabi tutulacağına karar veren yetkililerin, ödenek verdikleri veya

⁵ Gulick (1937:192-3) şöyle der: “Bizler sonunda, saf verimlilik anlayışını, siyasetin değerleri ve toplumsal düzen ışığında yumuşatmak zorundayız. Örneğin, vatandaş kurulları ve küçük yerel hükümetler gibi oldukça verimsiz düzenlemelerimiz var, fakat bunlar bir demokraside eğitsel gereçler olarak çok lüzumlu olabilirler.” Hyneman da demokratik bir toplumda sadece işleyiş verimliliğinden daha başka kriterler de olduğunu savunmuştur (Dahl, 1947:61). Örneğin, İkinci Dünya Savaşı sırasında Alman toplama kampları gerçekten verimli bir şekilde işletilmiştir; fakat kamu kurumlarının gözetmesi gereken verimlilik dışındaki değerler açısından aynı şeyi söylemek mümkün değildir (Denhardt&Denhardt, 2007:11).

düzenlemeye tabi tuttukları vatandaşlar tarafından göreve getirilmemeleri ve görevden alınmamalarıdır. Bu bürokratlar genellikle rekabetçi sınavlara dayalı olarak işe alınan, diğer bürokratların yargılamalarına göre terfi ettirilen, ve ancak çok uç örneklerde işten atılan kişilerdir.

Gruber (1987:3) bu noktada şu soruları sormaktadır: O halde bunların çalışmalarını sıradan vatandaşlar nasıl denetleyecektir? Güçlü hükümet bürokrasilerinde idari kapasitenin bir ögesi olan karar verme yetkisinin gelişmesi, demokrasi ve demokratik (popüler) kontrol düşüncesiyle nasıl uzlaştırılabilir? Diğer taraftan, uzmanlık bilgisine ve geniş kapsamlı inisiyatif kullanma hakkına sahip bürokrasinin, kendi çıkarı yerine kamusal yararı gerçekleştirmek için çalışacağının garantisi var mıdır? Nitekim özel sektör nasıl kar elde etmeyi amaçlıyorsa, bürokratlar da güç elde etmeyi amaçlarlar. Özel sektörde belirsizlik ortamlarında daha fazla kar elde edilir; böyle ortamlarda doğru kararların verilmesini sağlayacak bilgi ve cesaret kara dönüştürülebilir. Aynı şekilde kamu sektöründe de bilgi, gücü getirir ve belirsizlikten beslenir. Kamu kurumları kamusal yararı amaç edindiklerinden, kar elde etmek meşru bir amaç olamaz; fakat bu, bürokratların rant elde etmedikleri anlamına gelmemektedir. Bürokratlar ellerindeki teknik üstünlük ve bilgi gücünü paraya çevirmeye çalışabilirler.

Robert Dahl (1947), kontrolü “bir veya birkaç aktörün tercihleri, istekleri ve niyetlerinin, bir veya birkaç aktörün uyma davranışını, ya da eylemde bulunma eğilimini meydana getirdiği, aktörler arasındaki bir ilişki” olarak tanımlamaktadır. Kontrol bir sebep-sonuç ilişkisidir: bir veya birkaç aktörün eylemleri, başka aktörlerin tercihlerinde meydana getirdiği değişiklikler bağlamında yorumlanmaktadır. Vatandaşın müdahalesi olmadan, bürokrasinin demokratik kontrolü söz konusu olamaz.

Bürokrasiye olan ihtiyaç, demokratik değerlerle nasıl uzlaştırılabilir? Buradaki zorluk, yirmi birinci yüzyıl kamusal yaşamının en önemli sorunlarından biri olmaya devam etmektedir. Siyasetçiler ve bürokratların siyasa yapımı sürecindeki rolünü eleştirenler, genellikle karar verme süreçlerinin bürokratlara değil, münhasıran siyasi seçilmişlere ait olması gerektiğini ileri sürerler. Mosher, Downs, Niskanen ve Wilson gibi akademisyenler bürokrasinin ve bürokratların demokrasiyi “boğduklarını” ifade ederler; onlara göre bürokratların rolleri azaltılmalı ve devlet küçültülmelidir. Vatandaşların çıkarlarının maksimize edilmesi ancak bu şekilde mümkün olabilir (Farazmand, 2010b:249).

3.2 Asil-Vekil Kuramı

Uluslararası literatürde *principal-agent* veya *agency* kuramı olarak ifade edilen asil-vekil kuramı, siyaset ve bürokrasi kurumları arasında açık etki-tepki ilişkileri olduğunu varsayan bir davranışsal perspektifi içermektedir. İlk olarak ekonomi alanında ortaya atılan bu kuramın, finans, muhasebe, hukuk gibi alanlarda da geçerliliği vardır; özünde alıcı ile satıcı arasındaki sözleşmeye dayanan ilişkileri incelemek için geliştirilmiştir. Başta Mitnick (1973) olmak üzere birçok siyaset bilimci bu kuramı siyaset-bürokrasi alanına uyarlamaya çalışmıştır. Bu bağlam içinde alıcı taraf yasama organı üyeleri ve çıkar grupları, satıcı taraf ise bürokratlar/kamu görevlileri olarak kavramlaştırılmıştır. Siyaset ve

bürokrasi açısından bu modelin bazı temel varsayımları şunlardır: (i) seçilmiş liderler ve atanmış bürokratlar arasında **hiyerarşik** bir ilişki vardır. Bürokratik “vekilleri”, demokratik ilkelere hizmet etmek durumundadırlar; (ii) zaman içinde siyasetçiler ve bürokratların çıkarları birbirinden ayrışabilir. Bürokrasiler, kurumsallaşma nedeniyle seçilmişlerden ayrı, hatta onlarla çelişen çıkarlar geliştirebilirler; (iii) seçilmişler sıklıkla siyasa uygulamalarında değişiklik yapmak isterler. Ancak bürokratların çıkarları farklı olduğu için, “dışarıdan” gelen talepleri göz ardı etmeye çalışırlar. Seçilmişler bu direnci aşmak için “meşruiyet”lerine dayanmalıdırlar (Wood ve Waterman, 1991:802).

Asil-vekil kuramı, asiller ile vekiller arasında zaman içinde gelişen dinamik bir etkileşim olduğunu ileri sürer. Bu süreç içinde bürokratların bilgi ve uzmanlık açısından üstün olacakları varsayılmaktadır. Örgütsel prosedürlere ve uygulayacakları siyasalara daha fazla hakimdirler. Siyasi kazanç elde etmek için siyasetçileri ve süreçleri manipüle edecek fırsatları ve sebepleri vardır. Bu bilgi asimetrisi, asil-vekil kuramının en fazla üzerinde durduğu konulardan biridir. Asil ile vekilin çıkarlarının ve hedeflerinin çatıştığı durumlarda (ki bu çok sık olur) vekil, bilgi avantajını kullanarak siyasi kontrolden kendisini koruyabilir. Asilin bu sorunu çözebilmesi ancak bürokrasiyle arasındaki teknik bilgi ve uzmanlık farkını kapatmasıyla mümkündür (Waterman ve Meier, 1998:176). Asiller arasında çıkar gruplarının da olduğunu hatırlarsak, bu bilgi asimetrisinin çözülebileceği ortaya çıkar: çıkar grupları spesifik siyasa alanlarıyla yoğun şekilde ilgilenen, dolayısıyla yeterli bilgi sahibi olan sivil toplum örgütleridir. Bu bilgi kaynağı, onların taleplerini temsil eden yasama üyelerinin kullanımına açıktır.

Asil-vekil kuramına yönelik eleştirilerden biri, asiller ve vekilleri tek tip taraflar olarak ele almasıdır. Böyle bir yaklaşım, asiller ile vekiller arasındaki ilişkinin dinamik yönünü gözden kaçırmaktadır. Oysaki yasama organı, yürütme organı, bakanlıklar gibi birçok birbirinden farklı “asil” vardır. Bunlar arasında rekabet olduğu ve hedefler ve amaçlar üzerinde uzlaşmanın bulunmadığı durumlara sık rastlanmaktadır. Böylesi bir durum, asiller ve vekiller arasındaki ilişkiyi daha da karmaşık hale getirmektedir. Bu durumda bazı asillerin taleplerine yanıt verilirken bazılarının taleplerin “hasır altı” edilmesi söz konusu olacaktır; böyle bir sonuç demokratik kontrole ciddi zarar verir.

Buna ek olarak bürokrasin etkilendiği ve tepki verdiği çok çeşitli kaynaklar vardır. Siyasi liderler, bütçeler, yasama organının yapısı, örgütlenme, denetimin yoğunluğu ve direktifler gibi pek çok faktör bürokratik davranışı değiştirebilir. Bunların hepsinin de bürokraside potansiyel tepkiler uyacağını söylemek mümkündür (Wood, 1989:974).

3.3 Temsili Bürokrasi Yaklaşımı

Weber (1947) bürokrasinin, ister seçilmiş bir başkan, isterse otokrat bir diktatör veya bir monark olsun, onu kontrol edenlerin elinde “mükemmel ve çok güçlü bir güç aracı” olduğunu ifade etmiştir; ayrıca bürokrasi, belirli bir sınıfın yönetimi veya egemenliği için de baskıcı bir araç olabilir. Roma İmparatorluğu ve Pers İmparatorluğu’nun son yıllarındaki durum buna örnek olarak verilebilir (Farazmand, 2010b:248). Bürokrasinin tek bir sınıfın egemenliğinde olmamasını

savunan ve her türlü bürokratik seçkinciliğe karşı çıkan “temsili bürokrasi” yaklaşımı ilk olarak 1944 yılında Donald Kingsley tarafından İngiltere için ortaya atılmış ve özellikle Anglo-Sakson ülkelerde siyaset bilimcilerin dikkatini çekmiştir. Ardından Levitan (1946), kamu görevlilerinin davranışlarının iç kontrolü ve bürokratların demokratik değerlerle güdülenmeleri ihtiyacına vurgu yaparak temsili bürokrasi kavramını ABD’deki bürokratik sisteme bir alternatif olarak önermiştir. Bu kavram, bir toplumdaki her ekonomik sınıfın, bölgenin, dinin veya etnik kökenin, bürokraside sayılarıyla doğru orantılı bir şekilde temsil edilmesi gerektiğini ileri sürer. Eğer bu gerçekleşirse bürokrasinin elindeki yetkiler toplumdaki hiçbir birey için endişe kaynağı olmayacaktır (Subramaniam, 1967:1010). Temsili bürokrasi yaklaşımları, bürokratların kendi sınıfsal, etnik veya dinsel tutumları ve önyargılarını bulundukları göreve de taşıdıklarını varsayar; bu yüzden tüm gruplar bürokraside temsil edildiği takdirde bunların farklı ihtiyaç ve çıkarları gereken ilgiyi görebilir. Tüm grupların bürokraside orantılı şekilde temsil edilmesi, bunların farklı değerleri ve çıkarlarının da rahatça ifade edilebilmesi ve alınan kararlarda ve formüle edilen siyasalarda göz önünde bulundurulmasını sağlar. Bu şekilde bürokrasinin uygulamaları, verilen kararlara ilgili herkes katılmış gibi bir meşruiyet kazanır.

Temsili demokrasi yaklaşımı, bütçe kısıntısı, denetim, kanunlar gibi klasik yöntemlerin güçlü bir bürokrasiyi kontrol etmede yeterli olmadığını savunur. Bunun en önemli sebebi bu yöntemlere sık başvurulmamasıdır. Bu durumda yasal yöntemler yerine “içsel-psikolojik” yöntemlere başvurmak gereklidir; eğer bürokrasi toplumu bir bütün olarak temsil ederse, bürokrasinin eylemleri ve kararları uygulama biçimleri toplumun genelinin çıkarlarına uygun olacaktır. Esasen bürokratların toplumun genelinden daha fazla bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları, uygulamaların daha da rasyonel olmasına yarayacaktır (Meier, 1975:528).

Temsili bürokrasinin üç boyutundan bahsetmek mümkündür (Farazmand, 2010b:256). Sosyal temsil, bürokratik örgütlenmede sosyal gruplar ve cinsiyetlerin dahil edilmesini içerir; siyasi temsil, azınlıklar ve kadınlar gibi spesifik grupların dahil edilmesi ve bunlara hizmet götürülmesine dönük spesifik politikaların izlenmesi ve uygulanmasını içerir, dolayısıyla çok kültürlülük, çoğulculuk, çeşitlilik, farklılıkların tanınması, kimlik politikaları gibi post-modern kavramları göz önünde bulundurur; tutumlar açısından temsil ise ayrımcılık yapılmaması, eşit işe eşit ücret verilmesi, ve eşitlik ve adalet kültürünün inşa edilmesi gibi değerlerin içselleştirilmesine odaklanır. Dolayısıyla kamu bürokrasisinin daha temsili hale getirerek güçlendirilmesi, demokrasiye ve demokratik politikalara uygun bir çözüm gibi görünmektedir.

Ancak burada ortaya bir sorun çıkmaktadır: klasik bürokrasinin en temel ilkelerinden biri, kamu görevlilerinin liyakate dayalı olarak kamu hizmetine girmeleridir. Bürokraside temsil ilkesiyle liyakat ilkesinin çatışması durumunda hangisi tercih edilecektir? Kamu hizmetinin daha temsili olması adına uzmanlık, bilgi ve profesyonellikten taviz mi verilecektir? Ayrıca eğer temsil edilen çeşitli grupların hepsinin çok farklı ve birbiriyle çatışan çıkarları varsa, ve bu grupların

bürokrasideki temsilcileri de temelde grup çıkarlarını gözetirlerse, bunun sonucunda ortaya çıkan bürokrasi bölünmüş, hatta etkinliğini kaybetmiş bir bürokrasi olmayacak mıdır? (Subramaniam, 1967:1014).

Temsili bürokrasiyle ilgili bir başka eleştiri ise bürokrasinin bir bütün olarak toplumun tamamını temsil edemeyeceğine vurgu yapmaktadır (Meier, 1975:529-30). Pratikte bürokrasi bir bütün halinde karar vermemektedir; kararları veren veya uygulayan yerler bireysel olarak kamu kurumları ve bürolardır. Bu durumda temsili demokrasi yaklaşımının varsayımlarının doğru olması için, her bir bakanlık, kamu kurumu veya büro, toplumu tam olarak halkı temsil eder nitelikte olmalıdır.

3.4 İdari Prosedürler

Bürokrasinin kontrolü için kullanılan bir başka gereç “idari prosedürler”dir. İdari prosedürler, “kamu idaresi, kamu kurumları ve kamu kuruluşları ile bunlar adına kamu hizmeti yapan özel hukuk kişilerinin, idari faaliyetin yapılmasında hukuki sonuç doğurmaya yönelik her türlü işlemlerinin tabi olacağı süreç” olarak tanımlanabilir (Özcan, 2006:78-9). İdari işlemlerin yapılmasında uygulanacak ilke ve usulleri içeren idari prosedürler aracılığıyla bürokrasinin siyasi kontrolünün geliştirilmesi mümkün olmaktadır. Bunun sebebi, iyi tanımlanmış prosedürlerin vekilleri (bürokratlar), asillerin (yasama üyeleri aracılığıyla seçmenler) tercih ettiği siyasaları uygulamaya yönlendirmesidir. Diğer taraftan idari prosedürler, idarenin faaliyetlerinde hukuka uygun hareket etmesini sağlamaktadır; ayrıca işlem yapma sürecinde ilgili kişi veya kişilere alınacak karara katılma hakkı tanınması suretiyle demokratikleşmeye de imkân vermektedir. İdari prosedürlerin bir başka faydası da vatandaş ile idare arasındaki sorunların yargıya başvurmadan çözülmesine yardımcı olmasıdır.

İdari prosedürler, önceden (*ex-ante*) ve sonradan (*ex-post*) olmak üzere iki türlü denetim öngörür.

- Önceden denetim: İlgili idari eylemde bulunulmadan önce yasamanın denetim kararları alması ve denetleme faaliyetlerinde bulunmasıdır. Bürokrasinin hesap verebilirliğini artırmaya dönük *ex-ante* tedbirler üç grupta ele alınabilir:
 - Belirli seçmenlere söz hakkı verilir. Yasalaşma sürecinde aktif olan çıkar grupları, ilgili kamu hizmetini sunan kurumun yapısında da temsil edilmelidir, böylece siyasa ilk baştaki amaca aykırı değişiklikler yapılması önlenmiş olur.
 - İdari prosedürler, bürokratların, seçmen tercihlerini kurum siyasalarına entegre etmeleri olasılığını artırır.
 - İdari prosedürler, zaman içinde hizmetten yararlanan seçmen gruplarının çıkarlarını korur; onların tercihleri değiştiğinde, bürokratik kararlar ve siyasa çıktıları da değişir (Balla, 1998:664).
- Sonradan denetim: halen yürürlükte olan veya bir süre yürürlükte kalmış olan siyasalar hakkında inceleme ve/veya soruşturma yapılmasıdır. Yeni

yasalar çıkarılması, kurumun bütçesini azaltılması gibi daha çok cezalandırmaya yönelik uygulamaları içerir.

Yasama ve yargı organlarının faaliyetlerinde uymaları gereken usulleri gösteren hukuki düzenlemeler vardır, ancak Türkiye’de idarenin faaliyetlerini hangi usul çerçevesinde yerine getireceğine dair genel bir idari usul kanununun hala kodifiye edilmemiş olması ciddi bir eksikliktir. Aralık 2010 itibariyle ilgili kanun çalışması henüz tasarı aşamasındaydı.⁶

3.5 Yeni Kamu Yönetiminde Demokratik Kontrol

Yeni kamu yönetimi, pek çok ülkede savunulduğu gibi, bürokrasideki yöneticileri işlerini yaparken “serbestleştirme”yi savunmakta, böylece onlar üzerindeki doğrudan idari kontrollerin bir kısmını azaltmayı, bunu da büyük ölçüde hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasına daha fazla dikkat gösterilmesini teşvik etmek için piyasa güçlerini harekete geçirerek yapmayı amaçlamaktadır. Vatandaşa müşteri gibi davranmak, bu perspektifin önemli bir boyutunu teşkil eder. Ayrıca, yöneticilerin serbestleştirilmesi, normalde siyasi liderlerin verimlilik ve etkenliğe daha fazla özen göstermesi anlamına da gelmektedir.⁷

Bürokrasiyi azaltma çabaları sırasında siyasi liderler vatandaşları “kamu hizmetlerinin bireysel müşterileri ve kolektif tüketicileri” olarak yeniden tanımlamayı düşünmüşlerdir. Kamu hizmetlerinin bu şekilde piyasalaştırılmasının amacı, bireysel vatandaşların seçme şansını artırmak olmuştur. Bu yüzden pek çok alanda kamu hizmeti sağlayıcıları, hem kendi aralarında, hem de kendileri ile özel sektör arasında rekabete maruz kalmıştır. Her halükarda siyasi liderler kamu bürokrasileri ile, kamu çalışan sendikaları dâhil olmak üzere, çeşitli örgütlü çıkarlar arasındaki bağları kırmak istemişlerdir (Aucoin, 1996:646).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, devlet hizmeti sunumu sürecine, bürokratik yapıları bypass eden alternatifler önermektedir. Alternatifler çoğunlukla piyasa tabanlı çözüm, hükümet girişimciliği, ve müşteri-odaklı yönetim gibi uygulamalardır. Yeni kamu yönetimi tabanlı uygulamalar devletin küçülmesini, dejenerasyonunu, yayılmasını, parçalanmasını ve yetkilendirilmesini içermektedir (Ott, Boonyarak, ve Dicke, 2001). Devlet çalışanları tarafından sunulan ve icra edilen hizmetler ve fonksiyonlar, özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara dönüştürülmekte, bu ise genellikle piyasa benzeri sözleşmeye dayalı düzenlemelerle yapılmaktadır (Dudley, 1997).

Kamu programlarının ve kamu kurumlarının idari kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği doğrudur, ancak yeni kamu yönetimi kapsamındaki idari kapasite geliştirme çabaları, demokratik kontrol, demokratik hesap verebilirlik değerleri, ve anayasal olarak kamu çıkarını korumakla görevli olan seçilmiş ve yargısal kurumların kamusal kontrolü gibi kavramlardan yalıtılmamalıdır. Svava (2001) seçilmiş yetkililer ve bürokratlar arasında, her birinin ayrı rollerinin olduğu fakat sağlıklı yönetişimi gerçekleştirmek ve kamusal çıkarı teşvik etmek

⁶ ABD’de İdari Prosedürler Yasası 1946 tarihinde kabul edilmiştir. Avusturya, İtalya, Almanya ve İspanya gibi ülkelerde de benzer yasalar mevcuttur.

⁷ Örneğin daha hızlı ve verimli sonuç almak adına, yasama erkinin kısmen hükümet ve bürokrasiye devredildiği kanun hükmünde kararname çıkarma uygulaması bu mülahazaya dayanmaktadır.

için bir araya gelmelerinin gerektiği bir karşılıklı bağımlılık ilişkisini içeren tamamlayıcı bir model önermektedir. Meier de bürokrasinin seçilmişlerden oluşan kurumlardan gelen her türlü talebe yanıt vermesini istemek haksızlık ve mantıksızlık olduğunu ileri sürmüştür. Bu talepler tutarsız olabilir, veya siyasi açıdan meşru kanallardan gelmeyebilir. Bürokrasinin siyasi çatışmaları çözmesi isteniyorsa, daha fazla idari kapasiteye sahip olması sağlanmalıdır. ABD'deki yönetim sorununun çözümü daha fazla bürokrasi ve daha az demokrasidir. Bunun gerçekleşmesi için birkaç öneri geliştiren Meier'in ilginç tavsiyelerinden biri, kadrolara geçici olarak kurumun başına atanan kişiye değil, kurumun kendisine sadakat duyan kamu görevlilerinin atanmasıdır (Meier, 1997:196-7).

Daha yüksek idari kapasiteyi gerçekleştirmek için, daha etkin, verimli, kar ve müşteri odaklı, uzmanlığa dayalı, çabuk hareket edebilen, çabuk karar verilebilen, girdilerden çok çıktılara önem veren bir idareye ihtiyaç vardır; daha fazla demokratik kontrol ise seçilmişlere daha fazla hesap veren, halkı politika üretim sürecine daha fazla katan, belli **prosedürlere** göre davranan (öngörülebilir) ve daha saydam bir idare ortaya çıkaracaktır. Dolayısıyla, özellikle acil karar verilmesini, ekonomik davranmayı ve spesifik uzmanlık bilgisini gerektiren durumlarda demokratik kontrol düşüncesi ile yeni kamu yönetiminin talep ettiği “daha fazla idari kapasite” kavramları arasında çatışma kaçınılmaz hale gelmektedir.

“Özerk Kurum Modeli” ve Hesap Verebilirlik Sorunu

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını çerçevesinde bürokrasinin zayıflıklarına ve verimsizliğine vurgu yapan argümanlar, kamu hizmetlerinin çeşitli biçimlerde kamu tüzel kişisi olmayan taraflara gördürülmesinin gerekçesi olarak kabul edilmiştir. Bu hizmetler kamu tüzel kişileri tarafından görülecekse bile, uluslararası literatürde “agency” veya “quasi-governmental organizations” (pejoratif çağrışımları olan “quango” kısaltması da kullanılmaktadır) olarak ifade edilen özerk veya yarı-özerk kurumlara devredilmesi, böylece hizmetlerin verimlilik ve saydamlığının artacağı savunulmaktadır. Kamu hizmetlerinin tek bir işlevi olan özerk kurumlar tarafından görülmesinin bir başka avantajı, bunların performans ve harcamalarının, çok daha kapsamlı ve birçok işlevi bir arada yürüten bakanlıklarla karşılaştırıldığında, daha kolay denetlenebilmesidir⁸ (Peters, 2010:214).

Özerk kurumlar, “bir veya birkaç kamusal siyasadan sorumlu olan, kamu finansmanını kullanan ancak merkezi hükümetten bağımsız, bir bakan ya da bakanlıkla hiyerarşik bağı bulunmayan örgütler” olarak tanımlanmaktadır (Bertelli, 2006:584). Özerk kurumlar “piyasa” ile “kamu hiyerarşisi” arasında “gri bölge” olarak tanımlanan alanda faaliyet gösterirler (Greve, 1999). Bu kurumların özerklikleri, yasama organının üyeleri için siyasa yapımına doğrudan müdahil olmamaları, ancak yine de siyasa hedeflerine ulaşabilecekleri bir ortamın bulunması anlamına gelmektedir.

⁸ Amerikan örneğinde Kongre üyeleri, daha verimli olması ve daha az zaman alması nedeniyle kamu kurumunun performansını doğrudan denetlemek yerine, performans değerlemesi için programın hedef kitlesi, lobiciler ve çıkar gruplarından gelen bilgileri kullanmayı tercih etmektedir (Wood ve Waterman, 1991:804).

İsveç gibi bazı ülkeler uzun zamandır kamu hizmetlerini özerk kuruluşlara gördürmektedir. İsveç'te ve diğer İskandinav ülkelerinde yaygın bir uygulama, özerk kuruluşların yönetim kurullarına “müşteri” grubundan vatandaşların alınması, hatta bazı durumlarda yönetim kurulunun çoğunluğunun vatandaşlardan oluşmasıdır. “Katılımcılık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarını birleştiren ve “korporatizm” adı da verilen bu çıktı odaklı uygulama, başka ülkelerde çok yaygın değildir.

Yeni kamu işletmeciliği felsefesi, kamu hizmetlerinin bizzat devlet kurumları tarafından değil özel sektör tarafından sunulmasını savunduğuna göre, bürokrasi üzerinde bir demokratik kontrol mekanizması gibi işleyen “hesap verebilirlik” nasıl sağlanacaktır? Bazı yazarlara göre seçmenler, bakanlar, onlara bağlı kamu görevlileri ve sunulan hizmet arasında doğrudan bağlantı olduğu durumlarda, programlar hakkında hesap verebilirlik nispeten daha kolaydır (Day ve Klein, 1987). Günümüzde verilen hizmetlerden kimin sorumlu olduğunu tespit etmek giderek zorlaşmaktadır, ve vatandaşlar arasında devletin ne gibi hizmetlerden sorumlu olduğu konusunda ciddi bir belirsizlik hâkimdir. Vatandaşın hizmetten duyduğu memnuniyetsizliği ilgili kamu kurumuna ilettiği, ancak idare tarafından yüklenici firmaya yönlendirildiği örneklerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Hizmetlerin doğrudan bakanlıklar tarafından verilmesi uygulamasının terk edilmesi, geleneksel hesap verebilirlik mekanizmalarını zayıflatmıştır. Gerek halkın, gerekse siyasetçilerin sunulan hizmetler üzerindeki kontrolü azalmış durumdadır. Buna karşın halkın gözünde siyasetçiler her zaman sorumluluk makamı olmaya devam etmektedir (Peters ve Pierre, 2004:9).

Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı, kamusal hizmetleri sunan kuruluşları hesap verebilir kılmak için alternatif formatlar oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Sıklıkla ortaya atılan bir öneri, özerk kurumların yönetim kurullarına siyasi atamaların yapılmasıdır. Bu sürecin sonunda hiyerarşik hesap verebilirlik ve denetim biçimleri yerini rekabetçi, karşılıklılık (iki veya daha fazla kurumun birbirini denetlemesi) esasına dayanan denetleme biçimlerine bırakmak durumundadır (Hood vd. 2004). Bu yeni biçimler, kaçınılmaz olarak denetim süreçlerine genel halkın yanı sıra, İsveç'teki “korporatizm” uygulamasında olduğu gibi, sunulan hizmetten etkilenen “müşteri” grubunun (*clients*) da katılmasını gerektirir (Peters, 2010:214). Ne var ki vatandaşların bireysel olarak bu mekanizmadan etkili şekilde faydalanabileceklerini düşünmek fazla iyimserlik olur; bunun için mobilize olan, örgütlü ve gelişmiş bir sivil topluma ihtiyaç olduğu açıktır. Toplumun segmentleri arasında kamu kurumlarına baskı kurabilme yeterliliği açısından mevcut olan eşitsizlik, denetim noktasında da kendini göstermektedir.

4. Bürokrasinin Politizasyonu

Hesap verebilirliğin sağlanması zorlaştıkça ve geleneksel denetim yolları kapandıkça, siyasi partiler ve hükümetler bürokrasiyi denetlemek için başka yollara başvurmaktadır. Kamu bürokrasisinin politizasyonu bunlardan biridir. Politizasyon, “kamu görevlilerinin seçimi, işte tutulması, terfisi, ödüllendirilmesi

ve disiplini gibi konularda liyakate dayalı kriterlerin yerini siyasi kriterlerin alması” olarak tanımlanmaktadır (Peters ve Pierre, 2004:2).

Bürokratların belirli bir siyasanın düzenlediği alanla ilgili değerler ve çıkarlara bağlılıkları, yürütme erkini kullananların kendi programlarını ve bakanlıklarını yönetirken ciddi zorluklarla karşılaşmalarına neden olabilmektedir. Siyasi liderlerde, dolayısıyla siyasi liderliğini önceliklerinde meydana gelen değişikliklere bürokrasinin direnç göstermesi de sık karşılaşılan bir durumdur. Zaman içinde kurumsal bir kültür oluşabilmekte ve bu kültürel değerler, siyasi liderlerin öncelikleriyle çelişebilmektedir. Bu, özellikle uzun süre muhalefette kaldıktan sonra iktidara gelen partilerin üstesinden gelmek zorunda kaldıkları bir sorundur. Direnç gösteren kamu görevlilerinin yeni ve siyasi liderliğin taleplerine yanıt verebilecek olanlarla değiştirilmesi, seçim sonuçları ile siyasalar arasındaki uyum düzeyini artıracaktır (Peters ve Pierre, 2004:4); bu da halkın iradesinin bürokrasiye daha fazla yansımaya anlamında bir demokratik kontrol mekanizması olarak değerlendirilebilir.

Levitan (1943), siyaset ve idare ayrımı ortadan kalkarsa, bürokrasinin demokratikleşeceğini ileri sürmektedir. Bu bağlamda tarafsızlık kavramı terk edilmelidir. Kamu görevlisi halka hizmet ettiğine göre halkın tercihlerini göz önünde bulundurmalıdır. Ona göre eğer amaçlar değişirse araçlar da değişmelidir: hizmet ettiği amaçlar açısından bürokrasi mekanizması sürekli olarak, özellikle de hükümet değişikliklerinde, gözden geçirilmelidir. Levitan’dan yaklaşık 70 yıl sonra bugün klasik “tarafsız yeterlilik” (*neutral competence*) kavramı, kamu hizmeti için en önemli kavram olma özelliğini kaybetmekte, yerini “yanıt veren yeterlilik” (*responsive competence*) almaktadır. Bu kavram, özellikle idari sistemde temel değişiklikleri uygulamaya koymak isteyen “asiller”in yaptıkları siyasi atamalara da temel teşkil etmektedir. Özünde devlet memurlarını siyasi baskılardan korumak amacıyla geliştirilen mekanizmalar daha sonra “bürokrasiyi ön plana çıkaran ve siyasi iktidarın memurlar üzerindeki gücünü azaltan önemli faktörler” haline gelmiştir (Eryılmaz, 1993:87). Brecht’in (1937) “bürokratik sabotaj” olarak tanımladığı bu durum, idaredeki rutinliğin ve kırtasiyeciliğin, siyasi liderlerin niyetlerini engellemesini içerir. Eğer mevcut kamu görevlilerinin siyasi baskılara yanıt vermesi sağlanamazsa, ve mevcut kamu personel rejiminin getirdiği sınırlılıklardan dolayı bu görevlilerin yenileriyle değiştirilmesi de mümkün değilse, o halde bu kadroların yanına, örneğin “danışman” gibi birtakım formüller üretilerek daha siyasi nitelikli kişilerin atanması (ve elbette yasal-hiyerarşik yetkilerle donatılması), istenen siyasi kontrolü sağlayabilir.

Bürokrasi üzerindeki siyasi kontrolün bir başka boyutu da özerk kuruluşlar üzerinden gerçekleşmektedir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde yapılan idari reformlar sonucunda günümüze birçok kamu hizmetinin artık özerk veya yarı özerk kurumlar tarafından verildiği, yukarıda da değinilen bir gerçektir. Bu kurumların yönetim kurullarına, kamu personel rejiminin sınırlılıklarına tabi olmadan, siyasi içerikli atamalar yapılması mümkün olabilmektedir (Peters ve Pierre, 2004:6). Dolayısıyla geleneksel kamu hizmetleri

özerk kuruluşlara devredildikçe bunlar üzerinde daha etkin siyasi kontrol kurulması imkanı vardır.

Özellikle Amerikan siyasasında siyasi atamaların en iyi bürokratik kontrol mekanizması olduğunu savunan geniş bir literatür vardır; bunlar, bütçe kısıntıları, yasama faaliyetleri, yasama organından gönderilen sinyaller ve idarenin yeniden örgütlenmesi gibi “klasik” yöntemlere göre çok daha etkin kabul edilmektedir. Seçilmiş liderler, bürokratik davranışı sistematik yöntemlerle şekillendirebilirler (Wood ve Waterman, 1991:801). 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Yasası’na göre devlet başkanı üst düzey kamu kurumu yöneticilerini kendi programına uygunluk esasına göre seçebilmektedir. Ayrıca bürokratik süreci basitleştirmek için işgücünde azaltma veya başka kurumlara transferler de yapabilmektedir. Böylece yürütmenin başının, bürokrasiyi kontrol etmek amacıyla siyasi atamalar yapması yasal zemine kavuşturulmuştur. Peters’e göre de Anglo-Amerikan demokrasilerinde norm olarak kabul edilen “siyasi olarak tarafsız” kamu görevlileri kavramı, sadece yüz yıllık bir geçmişe sahiptir, ve siyasi sadakat isteği çok daha eski ve muhtemelen çok daha güçlüdür (Peters, 2001:209). Yürütme organı, kendi politikalarını uygulayabilmek için buna uygun kamu görevlileriyle çalışmayı tercih eder. Atama ve görevden alma yetkileri, bürokrasi üzerinde bir siyasi kontrol mekanizması olarak kullanılır. Bu durumda sadakat ve ideolojinin, diğer özelliklerden daha önemli hale gelmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Hemen tüm kamu personel rejimlerinde personelle ilgili konulara “kabul edilebilir” bir müdahale seviyesi vardır. Özellikle yürütme erkini kullananlar bu gibi yetkilere sürekli olarak başvurmaktadır. Günümüzde de kamu kurumlarında etkili görevlere yapılan siyasi atamaların sayısı artmakta ve kamu personel rejimlerinin getirdiği sınırlılıkları aşmak için “vekaleten atama” veya “sözleşmeli personel çalıştırma” gibi bazı uygulamalar giderek daha yaygın hale gelmektedir.⁹ Sonuç olarak günümüzdeki kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu personel rejimlerini zayıflatmış olması, siyasi kontrol açısından bir avantaj olarak değerlendirilebilir.

Sonuç

Devletin üç erki olduğuna göre, halkın bunların hepsini fiilen kullanabilmesi gerekir. Ancak genellikle halk bunlardan sadece birini – yasama yetkisini ve o da dolaylı olarak – kullanabilmektedir.¹⁰ Bu durum demokrasinin ruhuna ne kadar uygundur?

⁹ Bu bağlamda 1990’lı yıllarda Başbakanlık bünyesinde yapılan bir çalışmada “mobil kadro” adı verilen, siyasal iktidarlara beraber yönetime gelecek ve iktidar değiştiğinde birlikte görevden ayrılacak olan özel bir kadro oluşturulması düşünülmüştü; bu kişilerin çalıştıkları süre içinde özlük haklarında herhangi bir kayıp olmayacaktı. Daha sonra bu çalışmayla ilgili bir gelişme olmamıştır.

¹⁰ Bu noktada örneğin Türkiye’de yargıçların kararlarının başında yer alan “Türk milleti adına” ibaresinin, halkın bu erki kullanabildiği anlamına geldiğini savunmak pek gerçekçi görünmemektedir. Yürütmeye ise halkın katılımı daha da sınırlıdır; esasen yürütmenin siyasa üretimi fonksiyonunu temsil eden hükümet çoğunlukla (her zaman değil - istisna olarak yasama organının üyesi olmayan “teknokrat” bakanların da hükümette yer aldığı örnekler vardır) seçmenlerin tercihlerini yansıtmaktadır; ancak yürütme erki sadece hükümet tarafından değil idare tarafından da kullanılmaktadır. Nitekim Türkiye’de 1982 anayasasına göre (123-137. maddeler) idare, yürütmenin bir parçasıdır.

Farazmand (2010b:256), “bürokrasinin ortadan kaldırılması kaos ve düzensizlik anlamına gelir; demokrasinin ortadan kaldırılması ise bürokratik memurlar sınıfının yönetimini getirir” demektir. Her ikisi de ortadan kaldırılamayacağına göre bu ikisi arasında bir denge kurulmak zorundadır. Her ikisi de temel insan hak ve özgürlüklerinin korunduğu ve vatandaşların kaliteli kamu hizmeti aldıkları bir toplum için şarttır. Demokrasi teorisi açısından bakıldığında seçilmişler üzerindeki bürokratik-idari vesayetin yok edilmesi, hiç olmazsa zayıflatılması, ve bürokrasinin seçilmişlerce denetlenmesi yollarının geliştirilerek daha etkin hale getirilmesi gerekmektedir. Eğer seçilmişler kamu kurumlarında olup bitenleri kontrol edemiyorlarsa, orada gerçek bir demokrasinin varlığından söz edilemez. Bunun etkili yollarından biri olarak önerilen bürokrasinin politizasyonunun, yani siyasi kriterlerin ağırlık kazanmasının, bu defa bürokrasinin halkın gözünde meşruiyetini yitirmesine neden olacağına dair eleştiriler yapılmaktadır; bu eleştirilere, siyasi kontrolü gerçekleştiren organların seçimle geldiği ve halkın iradesini temsil ettiği hususuna işaret ederek yanıt verilmektedir.

O halde, bürokrasinin iktidarın her türlü talebine yanıt vermesinin demokratik ilkeler açısından olumlu bir durum olduğunu kabul etmek gerekir. Bürokrasinin kendi kurumsal kültürünün olması, seçilmişlerin isteklerine direnebilmesi, demokrasi açısından bir eksikliktir. Diğer taraftan, demokratik süreçlerle iktidara gelen bir parti, bürokrasiden insan hak ve özgürlüklerini ihlal eden taleplerde bulunabilir. Bu durumda, demokrasi teorisine göre, kamu görevlileri, siyasi iktidarın taleplerini yerine getirmek zorunda olacak mıdır? Bu soruya Levitan’ın (1943) verdiği yanıt basittir: demokrasi ruhu ve ideolojisi, idare mekanizmasının her kademesine nüfuz etmelidir. İdare örgütlenmesinin teknikleri, değerler açısından tarafsız olmamalıdır.

Diğer taraftan, bir ülkedeki kamu görevlileri seçimi kaybeden partilere oy vermiş seçmenlere de hizmet sunduğuna göre, kamu görevlilerinin “tarafsız olmaları gerektiği” düşüncesinde doğruluk payı yok mudur? Bu da üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Diğer bir konu ise, bu noktada kamu hizmeti verdiği ve tarafsız olduğu kabul edilen kamu görevlilerinin tasarruflarının hangi hukuki rejime tabi olacağıyla ilgilidir. Eğer ilgili kamu görevlisinin hükümetteki siyasi partinin bir ajanı olmasını öngören bir usul getirilirse, bu kişinin tasarruflarının idare hukuku kapsamında değerlendirilmesi nasıl mümkün olacaktır? Cevaben, idare hukuku sadece idarenin kamu yararı gözeterek yaptığı işlemlerin tabi olduğu hukuki rejim olduğuna göre burada bir sorun olmaması lazımdır; siyasi içerikli bir atama yapılmış olsa da sonuçta söz konusu bürokrat kamu hizmeti vermektedir. Nitekim bugünkü sistemde bakanlar siyasi nitelikte atamalarla göreve gelmektedir ve yaptıkları birçok işlem idare hukukuna tabi olmaktadır.

KAYNAKÇA

- ATALAY, Mehmet (2008), *Kamu Yönetimi Disiplininde Waldo Düşüncesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- AUCOIN, Peter (1996), "Political Science and Democratic Governance", *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 29, No. 4 (December), ss. 643-660.
- BALLA, Steven J. (1998), "Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, 92:3, September, ss. 663-673.
- BERTELI, Anthony (2006), The Role of Political Ideology in the Structural Design of New Governance Agencies, *Public Administration Review*; Jul/Aug; 66: 4; Research Library, ss. 583-595.
- BRECHT, Arnold (1937), "Bureaucratic Sabotage", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Cilt 189, Improved Personnel in Government Service (Ocak), ss. 48-57.
- BRESSER-PREIRA, Luiz Carlos (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford: Oxford University Press.
- DAHL, Robert (1947), The Science of Public Administration: Three Problems, *Public Administration Review* 7:1-II, ss. 60-76.
- DAHL, Robert (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT ve London, Yale University Press.
- DAY, Patricia A., & KLEIN, Rudolph (1987), *Accountabilities*, London: Tavistock.
- DENHARDT, Robert B. ve DENHARDT, Janet V. (2007), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York ve Londra, M.E. Sharpe Inc.
- DREYFUS, Françoise (2007), Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek, İletişim Yayınları, İstanbul.
- DUDLEY, Larkin (1997). "New Insights into Old Theories: Contracting Relationships and the Separation of Powers", *Journal of Health and Human Services Administration*, 20, ss. 129-144.
- ERYILMAZ, Bilal (1993), "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, 26:4, Aralık, ss. 81-106.
- FARAZMAND, Ali (2010a), Bureaucracy, Democracy and Public Administration: Editor's Brief Introduction to the Symposium, *Public Organization Review*, 10:3, ss. 205-207.
- FARAZMAND, Ali (2010b), Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis, *Public Organization Review*, 10:3, ss. 245-258.
- GOODNOW, Frank (1900), *Politics and Administration*, New York:Macmillan.
- GREVE, Carsten (1999), "Quangos in Denmark and Scandinavia: Trends, Problems and Perspectives, içinde Matthew V. Flinders ve Martin J. Smith (editörler), *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*, Basingstoke, İngiltere: Macmillan, ss. 83-108.
- GRUBER, Judith E. (1987), *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, University of California Press, ABD.
- GULICK, Luther (1937), "Science, Values and Public Administration", *Papers on the Science of Administration*, der. Luther Gulick & Lyndall Urwick, Institute of Public Administration.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Yayınevi, Ankara.
- HABERMAS, Jürgen (2002), *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti*, (Çev: Medeni Beyaztaş), Bakış Yayınları, İstanbul.
- HERRING, E. Pendelton (1936), *Public Administration and the Public Interest*, New York and London : McGraw-Hill Book Company, Inc.
- HOOD, Christopher, JAMES, Oliver, PETERS, B. Guy, ve SCOTT, Colin (2004). *Controlling modern government*, Cheltenham: Edward Elgar.
- KINGSLEY, Donald (1944), *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs: Antioch Press.

- KRANE, Dale (2006), "Democracy, Public Administrators and Public Policy", içinde Richard C. Box (der.), *Democracy and Public Administration*, Armonk, New York: M.E.Sharpe, Inc., ss. 21-39.
- KRANE, Deborah ve MARSHALL, Gary S. (2003), "Democracy and Public Policy", içinde Jack Rabin (der.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, New York: Marcel Dekker, ss. 1-7.
- LEVITAN, David M. (1943) Political Ends and Administrative Means, *Public Administration Review* 3, ss. 353-359.
- LEVITAN, David M. (1946), "The responsibility of administrative officials in a democratic society", *Political Science Quarterly*, Vol. 61, No. 4 (December), ss. 562-598.
- LOWI, Theodore (1979) *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States* (2. Baskı), W.W.Norton&Company, New York & Londra.
- MEIER, Kenneth J. (1975), "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis", *The American Political Science Review*, 69, s. 526-542.
- MEIER, Kenneth J. (1997), "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy", *Public Administration Review*, 57:3, May/Jun, ss. 193-199.
- MEIER, Kenneth J. ve O'TOOLE, Larry J. (2006), *Bureaucracy in a democratic state: A governance perspective*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MITNICK, Barry M. (1973), "Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences", Amerikan Siyaset Bilimi Derneği'nde sunulan bildiri, New Orleans.
- NIEBUHR, Karl Paul Reinhold (1944), *The children of light and the children of darkness*, Macmillan 1985 baskısı.
- NISKANEN, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.
- OTT, J. Steven, BOONYARAK, Pitima ve DICKE, Lisa A. (2001), "Public Sector Reform, Moral and Ethical Accountability, and Performance Measurement Technology." *Public Productivity and Management Review*, 3 (3), ss.277-289.
- ÖZCAN, Ömer (2006), "Kamu yönetiminde şeffaflaşma ve bunun idari usul yasa tasarısı açısından değerlendirilmesi" (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi, Ankara.
- PETERS, Guy B. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, Londra-New York.
- PETERS, B. Guy (2010), "Bureaucracy and Democracy", *Public Organization Review*, 10, ss. 209-222.
- PETERS, B. Guy ve PIERRE, Jon (2004), "Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences", içinde B. Guy Peters ve Jon Pierre (editörler), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London&New York: Routledge / Taylor&Francis Group, ss. 1-12.
- PHARR, S., & Putnam, R. D. (2000). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press.
- ROMZEK, Barbara S. ve HENDRICKS, J. Stephen (1982), "Organizational Involvement and Representative Bureaucracy: Can We Have It Both Ways?", *The American Political Science Review*, 76, ss. 75-82.
- ROSENBLOOM, David H. ve MCCURDY, Howard E. (2007), "Introduction: Dwight Waldo's - The Administrative State-", in David H. Rosenbloom and Howard E. McCurdy (eds), *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- SUBRAMANIAM, V. (1967), "Representative Bureaucracy: A Reassessment", *American Political Science Review*, 61, ss. 1010-1019.
- SULEIMAN, Ezra N. (2003), *Dismantling the Democratic State*, Princeton: Princeton University Press.
- SVARA, James H. (2001), "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration", *Public Administration Review* 61(2), ss. 176-182.
- TIEREAN, O. ve BRATUCU, G. (2009), *The Evolution of the Concept of Bureaucracy*, Bulletin of the Transilvania University of Braşov, Vol.2 (51), s. 245-250.

- VON MISES, Ludwig (2007), *Bureaucracy* (1944 tarihli Bureaucracy başlıklı orijinal eserin tekrar basımı), editör: Bettina Bien Greaves, Liberty Fund, Indianapolis, ABD.
- WALDO, Dwight (1952), “Development of Theory of Democratic Administration”, *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 1 (March), ss. 81-103
- WALDO, Dwight (1984), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2nd. Ed., New York: Holmes&Meier.
- WATERMAN, Richard W. ve MEIER, Kenneth J. (1998), “Principal-Agent Models: An Expansion?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8:2, ss. 173-202.
- WATTENBERG, M. P., & Dalton, R. J. (2002). *Parties without Partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- WEBER, Max (1978), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (ed.: Guenther Roth ve Claus Wittich), California: University of California Press.
- WILSON, Woodrow (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, II:2, ss. 197-222.
- WOOD, Dan B. (1989), Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy, *American Political Science Review*, Vol.83, No.3, Eylül 1989, s. 965-978.
- WOOD, Dan B. ve Richard W. Waterman (1991), “The Dynamics of Political Control of Bureaucracy”, *American Political Science Review*, Vol.85, No.3, Eylül1991, ss. 801-826.