

# KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİNDE BÜROKRASİNİN ROLÜ

Dr. Mehmet GÖKÜŞ\*

## Giriş

Günümüzde devlet eskiden sahip olmadığı bir takım görevleri yapma durumunda kaldığı gibi, eskiden beri yapmakta olduğu görevlerinin de kapsamı genişlemiştir. Nüfusun artması, toplumsal yapıda, ideolojik çevrede ve topluma bakış açısındaki değişimler, tarımsal ekonomiden sanayi toplumuna geçiş gibi sebepler devletin görevlerini artmasına neden olmuştur. Devletin görevlerindeki bu artışa bağlı olarak kamu hizmetleri gerek sayı, gerekse nitelik bakımından çeşitlenerek artmıştır. Bu çeşitlilik arttıkça devlet yeni örgütlenmelere gitmek zorunda kalmıştır. Bu örgütler yapısal görünüm ve işleyiş bakımından karmaşık ve teknik bir görünüm arz etmeye başlamıştır. Devletin görevlerinin artması, teknik ve karmaşık bir nitelik göstermesi, buralarda çalışan personelin uzman ve nitelikli olmasını gündeme getirmiştir.

Günümüz devlet anlayışı, yalnızca emreden ve emirleri zora dayalı yöntemlerle uygulayan bir anlayıştan, topluma yakın, onu anlamaya çalışan ve onu temsil eden kamusal bir hizmet örgütüne dönüşmüştür. Çağımız devletin bir hizmet devletine dönüşmesine paralel olarak, bu örgütü işletecek kamu personelinin rolü de değişmiştir. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu, seçilmişlere karşı duyarlılığı ve toplumsal katmanları temsil etme yeteneği gibi konular ön plana çıkmıştır<sup>1</sup>

---

\* Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

<sup>1</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 4. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul-1998, s.250

### 1. Bürokrasi

Devlet üslenmiş olduğu kamu hizmetlerini en alt düzeyden en üst düzeye kadar hiyerarşik bir biçimde örgütlenen uzmanlaşmış memurlar tarafından yerine getirmektedir. Bu memurlar topluluğuna genel olarak bürokrasi adı verilmektedir. Bürokrasinin kariyer ve liyakat sahibi konusunda uzman olması kamu hizmetlerinin etkili ve verimli olarak yerine getirilmesiyle doğrudan bağlantılıdır. Bürokrasinin kural olarak, siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ olması gerekirken zaman zaman siyasi temsilcileri etkilen ve onlarla otorite mücadelesine giren bir nitelik kazandığı dikkati çekmektedir.

Bürokrasinin çeşitli anlamları vardır. Biz burada bürokrasiyi, devletin üslenmiş olduğu görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş olan ve hükümetler tarafından yönetilen örgütler bütününe ve bu örgütlerde faaliyetleri yürüten personelin bütünü anlamında kullanacağız.

Bürokratik esaslara dayanan devlet yönetiminde, resmi görevler önceden tespit edilmiş bulunan kurallar ve mevzuat çerçevesinde bir bütün halinde, bürokratik idarenin temelini oluşturur. Teşkilatın her alanda faaliyetlerini yerine getirebilmesi için konulan sınırlar, önceden kesin ve açık bir biçimde saptanmıştır. Bürokrasi bu sınırlar içerisinde faaliyetini hiyerarşiye uygun olarak yerine getirir. Bu faaliyeti yerine getiren bürokratlar görevlerinde uzman, belirli bir eğitimden geçmiş durumdadır. Bunun yanında yapılan faaliyetler yazılı belgelere dayandırılır. Bürokraside biçimsellik ve gayrişahsilik ön plandadır.

Demokratik bir toplumda bürokrasinin yerini ve büyüklüğünü belirleyen en önemli faktör kamusal faaliyetlerin genişliğidir. Kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin çok olduğu toplumlarda, bürokrasi de doğal olarak büyük bir yere sahiptir.

### 2. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

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. Siyasi iktidar tarafından yürütülen kamu politikalarını tespit etme ile bürokrasinin bunu uygulamaya koyma sürecini birbirinden ayırmak hukuken kolay olsa da pratikte ayırt etmek

oldukça zordur. Çünkü siyasal ve yönetsel nitelemeler, kamu politikalarının oluşturma sürecinde birbirini izleyen aşamalıdır. Gerçekte birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan bu iki kurumun çoğu zaman içice ve birlikte icraatta bulduklarını kabul etmek gerekir. Bu ilişkide bürokrasinin temel amacı, toplumsal ihtiyaçlara daha duyarlı kamu politikasının oluşturulmasını özendirmek ve bunu yaparken de etkinliğe, verimliliğe ve toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik çalışmalarda bulunmak olmalıdır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi siyasi iktidarlar esas olarak kamu politikasının belirlenmesi ile ilgilendirler. Kamu politikası, toplumsal sorunları tespit etme ve bunların çözümün belirlenmesi sürecinden oluşmaktadır. Bu da kanun yapma, idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme faaliyetlerini kapsar. Kamu politikalarının tespit edilmesi daha çok siyasi yöneticilerin görevidir. Siyasilerin belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasını meydana getirir<sup>2</sup>. Kamu politikalarının tespitinde ise, siyasi iktidarlar fazla bağımsız hareket edemezler. Kamu oyunun, çeşitli çıkar gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının partilerin kamu politikalarının oluşumunda etkileri söz konusudur. Kamu politikaları tespit edilirken;

- Amaçlar eksiksiz tespit edilip analiz edilmeli,
- Tespit edilen politikalar, gerçeklere ve doğrulara dayandırılmalı,
- Alt politikaların, üst politikaların zıddı değil tamamlayıcısı olmalı,
- Oluşturulan politikalar birbirleriyle koordineli olmalı,
- Politikalar kapsam olarak geniş esnek ve değişikliklere açık olmalıdır<sup>3</sup>.

Kamu politikaların hepsi belirli amaçlara yöneliktir. Bu amaçlar siyasiler tarafından tespit edilmiştir. Kamu politikaların tespit edilmesinde ve uygulanmasında bürokrasinin payı büyüktür. Çünkü problemlerin ortaya konulması ve incelenmesi konularında bürokrasinin

---

<sup>2</sup> Eryılmaz, a.g.e. s.9.

<sup>3</sup> Halil Can, **Organizasyon ve Yönetim**, 2. Basım Adım Yayıncılık, Ankara-1992, s.101.

uzmanlığından ve profesyonelliğinden faydalanılır. Kanunlara ve diğer konulara hakimiyeti, yönetimde tecrübeye sahip olması bürokrasinin bu konuda siyasi iktidara karşı etkinliğini arttırmaktadır.

Bürokrasi elde ettiği bu etkinlik sayesinde kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde etkin olarak katılmaktadır. Fakat bürokrasi bu süreçte yer aldığı halde, temel fonksiyonu kamu politikasının uygulamasını gerçekleştirmektir<sup>4</sup>. Bürokrasinin bu süreç içinde uzmanlığı ile yer alması verilen karar ve yargılara meşruluk kazandırmaktadır<sup>5</sup>. Bu durum ise bürokrasinin gücünün artmasına katkıda bulunmaktadır. Bürokrasi esas olarak kamu politikası oluşturma çerçevesinde alınmış olan kararları, somut durumlara uyarlamak ve uygulamakla yükümlü kılınmıştır.

Kamu politikalarının oluşturulmasında, karar verme süreci en önemli aşamayı oluşturmaktadır. Karar verme süreci başta Simon olmak üzere, birçok yazarca kabul edildiği gibi şu aşamalardan oluşmaktadır:

- Sorunun ortaya çıkışı ve tanımlanması,
- Alternatif çözüm yollarının aranması,
- Alternatiflerin gözden geçirilip birinin tercih edilmesi,
- Verilen kararın uygulanması<sup>6</sup>.

Siyasilerin aldığı kararlar, geniş bir fiziki ve sosyal çevreyi hem etkilemekte hem de bu çevreden etkilenmektedir. Bunun için karar verirken çevresel etkide göz önüne olmak gerekir. Siyasi yöneticiler karar verirken kendisine yardımcı olacak bir takım tekniklerden ve yol gösterici ilkelere dayanarak faydalanmak zorundadır. Ayrıca karar verme sürecini etkileyen faktörlerin artması ve bu süreci etkileyen değişkenlerin çoğalması karar verme durumunda olan siyasilerin, uzman bir ekiple çalışmasını zorunlu

---

<sup>4</sup>J. Kenneth Meier, **Politick and The Bureaucracy**, Brooks/ Cole Publishing Campany, Pacific Crove, california-1993, s.55.

<sup>5</sup> B.C. Smith, **Breacray and Politikal Power**. Wheatheaf Books Ltd., Sussex-1988, s.44.

<sup>6</sup> Oğuz Onaran (H.A. Simon'nda aktaran), **Örgütlerde Karar Verme**, 2.Baskı, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara-1975, s.90.

kılmaktadır<sup>7</sup>. Bu ekip de bürokratlardan oluşur. Siyasilerin, karar verme sürecinde (problemlerin ortaya konması, çözüm yollarının aranması, alternatiflerin seçimi, kararın uygulanması gibi) bürokratlar etkin bir rol oynamaktadır. Siyasiler kendilerine ait olan karar alma yetkisini istedikleri gibi kullanamazlar. Aldıkları kararlara dayanak olacak teknik, ekonomik, mali ve hukuksal verilere ihtiyaç duyarlar. Ancak bu veriler sayesinde kararların etkinliği ve uygulanabilirliği sağlanmış olur. Burada dikkati çeken husus alınacak kararlara dayanak teşkil edecek verilerin bürokratların tekelinde olduğu ve bu verilerle siyasileri yönlendirme imkanlarının bulunduğudır. Bu durum bürokratlara siyasi iktidar karşısında güç vermektedir.

Karar verme aşamasının birincisi problemin ortaya çıkması ve tanımlanmasıdır. Siyasiler, çevrede karar verilmesini gerektiren değişikliklere veya yeni şartlara uymak için, ekonomik, siyasi, sosyal, teknik alanları inceleme ihtiyacı duyarlar. Böylece ortada bir sorun olup olmadığı ortaya çıkar. Bu konuda siyasilerin en büyük yardımcısı bürokratlardır<sup>8</sup>. Problem karar verenlerin önüne onlar aramadan da gelebilir. Bunun için de dışarıdan istekte bulunur ve ya çözülmesi gereken bir sorun getirilir ya da sorun içerden çıkabilir. Siyasi partilerin, çıkar gruplarının, halkın, yabancı hükümetlerin baskısı gibi durumlar da sorunun ortaya çıkmasında etkilidir.

Karar verme aşamasının ikincisi ortaya çıkan problemlerin eldeki verilere göre çözüm yollarının aranmasıdır. Çözüm için alternatiflerin bulunması ve bunların sonuçlarının araştırılarak değerlendirilmesi, rasyonel ve sistemli bir işlem gerektiren aşamadır. Çözüm yollarını araştırmak geçmişteki bir örnek durumdan başlayarak, doyurucu bir cevap alınca kadar devam eder<sup>9</sup>. Eğer doyurucu cevap bulunmazsa, araştırma, takip edilen siyasetin daha genel yönlerine kadar genişletilir. Alternatiflerin saptanması ve değerlendirilmesi görevi bu konuda uzman olan bürokratlara verilir. Bürokratlar uzun bir çalışma sürecinden sonra karar verme yetkisine sahip olan siyasilere kullanmaları için açık ve kesin

---

<sup>7</sup> Tahir Aktan, **Kamu İdaresi**, 2.Baskı, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa-1989, s.42.

<sup>8</sup> Aktan, a.g.e., s.43.

<sup>9</sup> Aktan, a.g.e., s.43.

alternatifleri sunarlar<sup>10</sup>. Bu alternatifler bir çok idari aşamadan geçtiği için gayri şahsi nitelik taşır. Alternatiflerin oluşturulmasında bürokratik mekanizma, objektif ve rasyonel usullerle belirtilen yetki ölçülerine dayanarak, gayri şahsi ve tarafsız hareket etmelidir. Bürokratların görevi bu aşamada sona erer bundan sonra yetki siyasilerin elindedir. Alternatif çözüm yollarının seçiminde bürokratlar etkin rol oynamazlar<sup>11</sup>. Fakat bürokratların muhafazakar yapıları nedeniyle sundukları alternatifler, bağlı buldukları teşkilatın kurallarına zarar getirmeyecek biçimde alternatifleri formüle ederler. Böylece teşkilatın yazılı kuralları, ast üst ilişkisi, biçimsel yapı ve işleyişini korumaya çalışır.

Bir başka aşama ise alternatiflerden birinin seçimidir. Burada bürokratlar alternatif çözüm yollarını üretirken bunların sonuçlarını da objektif olarak siyasilere sunmaları gerekir. Alternatiflerin seçiminde, kolaylık sağlaması bakımından, alternatifleri stratejik (kritik) ve tamamlayıcı unsurlar olmak üzere ikili ayırma tabii tutmak gerekir. Alternatiflerin değerleri bakımından bu şekilde ayrılması alternatifler arasında hayati önem taşıyanlara gereken önemin daha başlangıçta verilmesi sonucu bu önceliklerden dolayı ileride herhangi bir problemin ortaya çıkması engellenmiş olur. Stratejik unsurlar, kararın gerçekleşmesinde ve amaca ulaşmasında en önemli rolü oynarlar. Siyasi iktidarlar en iyi sonucu elde etmek ister fakat çoğu zaman en tatmin edici bulduğu ile yetinmek durumundadır. Bu tercihleri yaparken siyasiler kendi siyasi programlarına en uygun olanı tercih ederler. Böylece kendi toplumsal tabanı ve siyasal tercihlerini ön plana çıkartarak bir seçim yapmış olurlar. Bu seçimde siyasilere, başta kendi deneyimleri, daha sonra ise bilimsel araştırma ve analiz etme yardımcı olur. Bazen de alternatifleri deneyip sonuçları almak (her zaman kullanılmaz) yöntemi de kullanılabilir. Bunun yanında bu seçimde kamu oyunun, halkın ve diğer devletlerin tepkilerinin de göz önüne alınmasında her zaman fayda vardır.

Sonuncu aşama ise alınan kararların uygulanmasıdır. Siyasiler, kamu politikalarını gerçekleştirmek için almış oldukları kararların uygulanmasını sağlamakta tek yetkili organdır. Halkın özlem ve

---

<sup>10</sup> Can, a.g.e., s.231.

<sup>11</sup> Randal B.Ripley, Grace A. Franklin, **Bureaucracy and Policy Implementation**, The Dorsey Press, 1982 a.g.e., s.32.

isteklerini temsil eden siyasi iktidar, kamu politikalarının gerçekleşmesi için bürokrasiyi harekete geçirir. Bürokrasi de bu doğrultudaki uygulamaları ile kamu politikalarının gerçekleşmesini sağlar. Fakat uygulanacak kararlar bürokrasinin geleceğine ve değerlerine zarar verecek olursa bürokrasinin direnmesi ile karşılaşabilir. Bu direnme farklı şekillerde ortaya çıkabilir. Siyasi iktidarlar tarafın çıkartılan kanun ve tüzükler esas amacından saptırarak bir şekilde uygular ya da siyasi iktidarın politika seçimini etkilemeye çalışır<sup>12</sup>. Politikaların oluşmasında bürokrasi verdiği bilgileri yanlış ve abartılı vererek yanlış politikalar oluşturulmasını sağlayabilir. Bunun yanında hiçbir bilgi vermeyerek siyasi iktidarı icraatsız bırakabilir. Bir kararın tutarlılığı her şeyden önce kararın dayandığı bilgilerin doğruluğuna bağlıdır. Gerekli olan bütün bilgilerin toplanıp toplanmadığından emin olunmalıdır

Karar verme sürecine son vermeden önce siyasilerin verdikleri kararların uygulama sonuçlarının değerlendirmesi gerekir. Değerlendirme, uygulamaya konulan kamu politikasının sorunu nasıl çözdüğünün nesnel olarak ölçülmeye çalışılmasıdır. Böylece siyasi yöneticiler sonuçları görerek yararlı tecrübeler edinmiş olur. Değerlendirme olmadan uygulanan kamu politikası sadece o an için çözüm getirebilir. Bunun dışında fazla bir etkinliği olmaz.

Karar verme her ne kadar siyasi iktidarın yetki olanı içinde olsa da bazı durumlarda bu yetkiyi bürokratlarda kullanılabilmektedir. Mevzuatlarda tam bir netlik ve açıklık olmaması, bazı boşlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu boşlukları da bürokratlar karar verme güçlerini kullanarak doldurmaktadır.

Kararların uygulama sürecinde ortaya çıkan toplumsal ve politik değişiklikler de bürokrasinin karar verme gücünü kullanmasına neden olmaktadır. Çünkü mevcut her değişiklikte karar alma siyasilere verilseydi siyasiler çok fazla karar almak zorunda kalırlardı. Bu da siyasilerin kararlar içinde boğulması sonucunu doğurur. Bu nedenle bazı politika değişikliği gerektiren hallerde karar alma yetkisi bürokrasiye verilebilir. Doğal olarak bu durum bürokrasinin etkinliğinin artması ile sonuçlanmaktadır.

---

<sup>12</sup> Gencay Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji*, Verso yayınları, Ankara-1986, s.32

Siyasi iktidarın almış olduğu kararlarda bazen belirsizlikler de ortaya çıkabilmektedir. Bu belirsizlikleri ortadan kaldırmak da bürokrasiye düşmektedir. Bunun sonucu bürokrasi siyasilerin yerine karar verme yetkisini kullanma durumunda kalmaktadır.

Yukarda da belirtildiği gibi kamu politikalarının oluşumunda bürokrasi siyaseti etkileme imkanına sahiptir. Üst kademe bürokratlarının kendi konularda uzman olmaları ve teknik bilgileri taşımaları nedeniyle siyasi üstlerini ciddi bir biçimde etkileyebilmektedirler. Bu etki, siyasilerin belli konularda bilgi ve deneyim sahibi olmadığı, ya da bu konulara ayıracak zamanları bulunmadığı durumlarda çok daha fazla olabilir. Bunun yanında uygulanan politikaların ileride gerçekleşecek işleri kapsayacak kadar ayrıntılı ya da belli olmaması durumunda bürokrasi bu boşlukları karar verme gücünü kullanarak doldurma yoluna gidebilmektedir. Theodore Lowi'ye göre bürokrasinin karar verme imkanı genişlemektedir. Çünkü yasalar 20. yy. başlarındaki kadar açık ve net değildir. Bunun sonucunda bürokratlar karar verme gücüne daha çok sahip olmaktadır<sup>13</sup>.

### Sonuç

Buraya kadar söylenenlerin ışığında kamu politikalarının oluşturulması sürecinde siyasilerin eylem ve kararları ile bürokrasinin eylem ve kararlarını ayırmak zordur. Çünkü siyasal ve bürokratik nitelermeler, karar sürecinin birbirini izleyen aşamalarını ifade etmektedir. Her bürokratik uygulamanın siyasi etkileri olduğu gibi, siyasi kararlar da uygulama evresinde bürokratik kararlara dönüşebilmektedir. Tespit edilen kamu politikaları ile onları gerçekleştirecek araçlar arasında her zaman bir bağ söz konusudur. Siyasi ve bürokratik kararlar kamu politikalarını oluşturma sürecinde birbirlerini etkilemekte ve biri birinden etkilenmektedir. Bu nedenle işin niteliğine göre yapılan işlev ve konu ayrımı kesin olarak yapılamamaktadır. Özellikle üst düzey bürokratların mevcut konuları bu ayrımı daha da zorlaşmaktadır. Günümüzdeki modern anlayış, bürokrasi siyasi iktidara karşı sorumlu olmalı, aynı zamanda da topluma karşı sorumluluk bilinci içinde çalışmalıdır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı gibi mekanizmaların geliştirilmesi bürokrasinin topluma karşı da sorumluluk taşıması gerektiğinin açık ifadesidir.

---

<sup>13</sup> Meier, a.g.e., s.56.

### KAYNAKÇA

Aktan, Tahir ; **Kamu İdaresi**, 2.Baskı, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa-1989

Eryılmaz, Bilal; **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 4. Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul-1998

Halil Can, Halil; **Organizasyon ve Yönetim**, 2. Basım Adım Yayıncılık, Ankara-1992

Meier, J. Kenneth; **Politick and The Bureaucracy**, Brooks/ Cole Publishhing Campany, Pacific Crove, California-1993

Onaran, Oğuz; **Örgütlerde Karar Verme**, 2.Baskı, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara-1975

Ripley Randal B,

Grace A. Franklin; **Bureaucracy and Policy İmplementation**, The Dorsey Press, 1982

Smith, B.C; **Breaucray and Politikal Power**. Wheatheaf Books Ltd., Sussex-1988

Şaylan, Gencay; **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji**, Verso Yayınları, Ankara-1986