



AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM (DİSİPLİNLERARASI) ANABİLİM DALI

BÜROKRASİNİN GÖRÜNÜR MALİYETLERİ İLE
MÜCADELE ETMEDE DÜZENLEMELER VE UYGULAMA
SONUÇLARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YAZAR

AHMET TUGAY ÇAKMAK

DANIŞMAN

PROF. DR. İBRAHİM BAKIRTAŞ

AKSARAY- 2025

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE VE MALİ YÖNETİM (DİSİPLİNLERARASI) ANABİLİM DALI

**BÜROKRASİNİN GÖRÜNÜR MALİYETLERİ İLE
MÜCADELE ETMEDE DÜZENLEMELER VE UYGULAMA
SONUÇLARI**
YÜKSEK LİSANS TEZİ

YAZAR
AHMET TUGAY ÇAKMAK

DANIŞMAN: PROF. DR. İBRAHİM BAKIRTAŞ
JÜRİ ÜYESİ: PROF. DR. CEYHUN HAYDAROĞLU
JÜRİ ÜYESİ: DOÇ. DR. GÖKAY CANBERK BULUŞ

TELİF HAKLARI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU

Bu tezin tüm hakları saklıdır. Kaynak göstermek koşuluyla tezin teslim tarihinden itibaren on iki (12) ay sonra tezden fotokopi çekilebilir.

YAZARIN

Adı : Ahmet Tugay

Soyadı : ÇAKMAK

Bölümü : Maliye ve Mali Yönetim (Disiplinlerarası)

İmza :

Teslim Tarihi :

TEZİN

Türkçe Adı : Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadele Etmede
Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçları

İngilizce Adı : Regulations and Implementation Outcomes in Combating the
Visible Costs of Bureaucracy

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Tez yazma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyduğumu, yararlandığım tüm kaynakları kaynak gösterme ilkelerine uygun olarak kaynakçada belirttiğimi ve bu bölümler dışındaki tüm ifadelerin şahsıma ait olduğunu beyan ederim.

Yazar Adı Soyadı:

Ahmet Tugay ÇAKMAK

İmza:

T.C.
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
JÜRİ ONAY SAYFASI

Ahmet Tugay ÇAKMAK tarafından hazırlanan “Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadele Etmede Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçları” başlıklı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ve Mali Yönetim (Disiplinlerarası) Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. İbrahim BAKIRTAŞ

(İktisat Teorisi Anabilim Dalı / Aksaray Üniversitesi)

İmza

.....

Üye: Prof. Dr. Ceyhun HAYDAROĞLU

(İktisat Politikası Anabilim Dalı / Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi)

.....

Üye: Doç. Dr. Gökay Canberk BULUŞ

(İktisat Teorisi Anabilim Dalı / Aksaray Üniversitesi)

.....

Tez Savunma Tarihi: 09/05/2025

Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Prof. Dr. Aybala ÇAYIR

İmza

TEŞEKKÜR SAYFASI

Yüksek lisans eğitimim sürecinde, 7-9 Haziran 2022 tarihlerinde Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından düzenlenen “IV. Uluslararası Kapadokya Sosyal Bilimler Öğrenci Kongresi”, tezimin altyapısını oluşturan önemli bir adım oldu. Bu kongre için hazırladığım ve tezimle aynı adı taşıyan bildiri, çalışmamın temelini şekillendirmiştir. Kongre için bildiri hazırlama fikrini bana aşıl原因, bildirimin gelişimine değerli katkılar sunan ve tez danışmanım olarak her aşamada yol gösteren saygıdeğer hocam Prof. Dr. İbrahim BAKIRTAŞ’a minnettarım. Bildiri konusunun tez konusu olarak belirlenmesinden, tezin tamamlanıp teslim edilmesine kadar geçen süreçte, sabırlı rehberliği ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen hocama içten şükranlarımı sunarım.

Tez sınavı jüri üyeleri Sayın Prof. Dr. Ceyhun HAYDAROĞLU ve Sayın Doç. Dr. Gökay Canberk BULUŞ’a titiz incelemeleri ve değerli önerileriyle çalışmama son şeklini vermemdeki katkıları için teşekkürü borç bilirim.

Eğitim yolculuğumun her aşamasında maddi ve manevi desteklerini benden esirgemeyen, her koşulda yanımda olan sevgili annem Sultan SEZER ve değerli dayım Eyüp ÇAKMAK'a en derin şükranlarımı sunarım.

ÖZET

Günümüzde kamusal hizmetlerin sunulması tüm devlet yapılanmalarında bürokrasiyi gerekli kılmaktadır. Ancak, bürokrasinin rolü net tanımlanmadığında siyasal güçlerle çatışarak sorunlara yol açabilmektedir. Çalışmanın önemi, alanyazında daha önce yapılan çalışmaların ekonomi ve hukuk perspektifinden incelenmesine karşın, bürokrasiyle mücadelede verimlilik, maliyet azaltma ve süreç yönetimi gibi ihmal edilen hususları, gerçekleştirilen düzenlemeler üzerinden incelemesinden kaynaklanmaktadır. Araştırmanın amacı, Türkiye'deki bürokratik yapının görünür maliyetlerini ortaya koymak, bu maliyetlerle mücadele amacıyla gerçekleştirilen düzenlemeler ile bunların sonuçlarını analiz etmektir. Çalışmada nitel araştırma yöntemi kullanılmış, veriler doküman analiziyle elde edilmiş ve betimsel analiz yöntemiyle incelenmiştir. Araştırmada öncelikle, bürokrasiyle ilgili genel bilgiler ve Türkiye bürokrasisinin sorunları açıklanmıştır. Daha sonra, bürokrasiyle mücadelede gerçekleştirilen düzenlemeler dört aşamada incelenmiştir. Birinci aşamada, “Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi”ne yönelik reformlar analiz edilmiştir. Millî Savunma Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu, Askerî Yargı, Yüksek Askerî Şûra ile Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarına yönelik yapılan düzenlemelerin Avrupa ülkeleriyle paralellik gösterdiği ve bürokrasiyle mücadelede olumlu sonuçlar verdiği görülmüştür. Bakanlık sayılarının incelenmesinde, Devlet Bakanlığının kaldırılmasıyla hantal yapının ortadan kalktığı ve Avrupa ülkeleri seviyesine ulaşıldığı görülmüştür. Politika kurulları ve ofislerin alternatif bürokratik yapı sunduğu, bakan yardımcılığı uygulamasında bakan yardımcılarının bürokratik yetkilerle donatılmasının siyasetin bürokrasiye müdahalesine zemin hazırlayabileceği değerlendirilmiştir. İkinci aşamada, “Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması” incelenmiştir. İncelemede, dolaylı yollarla rekabeti teşvik eden örneklerle rastlanmıştır. Üçüncü aşamada, “Ödüllendirme ve Teşvikler”e ilişkin uygulamalar değerlendirilmiştir. Uygulamaların sağlık ve eğitim sektörlerinde yoğunlaştığı, bazı olumsuzluklara rağmen, genel itibarıyla olumlu katkılar sunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dördüncü aşamada, özelleştirmeye ilişkin uygulamalar ele alınmıştır. Özelleştirme sonrasinda, bürokratik engellerin büyük ölçüde kaldırılarak, karar alma süreçlerinin hızlandırarak, yönetimde daha etkin bir işleyiş sağlandığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler : Bürokrasi, Bürokratik Reform, Bürolarası Rekabet, Ödüllendirme ve Teşvikler, Özelleştirme

Bilim Kodu : 112114, 112116

Sayfa Adedi : 261

Yazar : Ahmet Tugay ÇAKMAK

Danışman : Prof. Dr. İbrahim BAKIRTAŞ

ABSTRACT

Today, the provision of public services necessitates the presence of bureaucracy in all state structures. However, when the role of bureaucracy is not clearly defined, it can cause problems due to conflicts with political powers. The importance of the study stems from the fact that, while previous studies in the literature have primarily examined the topic from economic and legal perspectives. This study, however, focuses on neglected issues such as efficiency, cost reduction, and process management in the fight against bureaucracy, analyzing them through regulatory implementations. The aim of the study is to reveal the visible costs of the bureaucratic structure in Turkey and to analyze the regulations implemented to combat these costs, along with their outcomes. The qualitative research method was used in the study; the data were obtained through document analysis and examined using descriptive analysis. First, general information about bureaucracy and the problems of Turkish bureaucracy are presented. Then, the regulations implemented in the fight against bureaucracy are examined in four stages. In the first stage, the reforms aimed at “reorganizing the bureaucratic structure” were analyzed. It was observed that the arrangements made for the Ministry of National Defense, the National Security Council, the Military Courts, the Supreme Military Council, and the Gendarmerie and Coast Guard Commands are in line with those in European countries. These arrangements have yielded positive results in the fight against bureaucracy. When the number of ministries is examined, it becomes apparent that, with the abolition of the State Ministry, the cumbersome structure has been eliminated, bringing it to a level comparable to that of European countries. It was assessed that policy boards and offices offered an alternative bureaucratic structure and that equipping deputy ministers with bureaucratic powers could pave the way for political intervention in bureaucracy. In the second stage, the creation of competition between offices was examined. The examination revealed examples that indirectly encouraged competition. In the third stage, applications regarding “rewards and incentives” were assessed. It was observed that these applications were concentrated in the health and education sectors and, although they had negative aspects, their positive contributions outweighed the negative ones. In the fourth stage, applications regarding privatization were addressed. It was determined that, after privatization, bureaucratic obstacles were largely removed, decision-making processes were accelerated, and the administration functioned more effectively.

Key Words : Bureaucracy, Bureaucratic Reform, Inter-Bureaucratic Competition, Rewards and Incentives, Privatization.

Science Code : 112114, 112116

Number of Pages : 261

Author : Ahmet Tugay ÇAKMAK

Supervisor : Prof. Dr. İbrahim BAKIRTAŞ

İÇİNDEKİLER

TELİF HAKLARI VE TEZ FOTOKOPİ İZİN FORMU.....	i
ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI.....	ii
JÜRİ ONAY SAYFASI	iii
TEŞEKKÜR SAYFASI	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiv
KISALTMALAR	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	7
BÜROKRASİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER	7
1.1. Bürokrasi İle İlgili Temel Kavramlar.....	7
1.1.1.Büro	7
1.1.1.1.Weber'in Büro Yaklaşımı	7
1.1.1.2.Downs'un Büro Yaklaşımı.....	8
1.1.1.3.Niskanen'in Büro Yaklaşımı.....	9
1.1.2. Bürokrat.....	10
1.1.2.1.Weber'in Bürokrat Yaklaşımı	10
1.1.2.2.Downs'un Bürokrat Yaklaşımı.....	10
1.1.2.3.Niskanen'in Bürokrat Yaklaşımı.....	11
1.1.3. Bürokrasi	12
1.1.3.1.Weber'in Bürokrasi Yaklaşımı	13
1.1.3.2.Downs'un Bürokrasi Yaklaşımı.....	16
1.1.3.3.Niskanen'in Bürokrasi Yaklaşımı.....	17
1.1.4. Bürokratizm.....	17
1.1.5. Bürokratik Davranış	18

1.2. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi: Dünya ve Türkiye.....	22
1.2.1. Dünyada Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi.....	22
1.2.1.1. İlkel Toplumlarda Bürokrasi	22
1.2.1.2. Eski Mısır'da Bürokrasi	25
1.2.1.3. Eski Çin'de Bürokrasi	27
1.2.1.4. Roma'da Bürokrasi	28
1.2.1.5. Orta Çağ'da Bürokrasi.....	29
1.2.1.6. Yeni Çağda Bürokrasi	30
1.2.1.7. Günümüzde Bürokrasi.....	31
1.2.2. Türkiye'de Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi	36
1.2.2.1. Osmanlı Dönemi.....	36
1.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi	37
1.2.2.2.1. Cumhuriyetin Kuruluşu ve Tek Parti Yönetimi Dönemi.....	37
1.2.2.2.2. Çok Partili Dönem ve Siyasi Liberalizasyon (1950-1960).....	38
1.2.2.2.3. Bürokrasinin Özerkleştirilmesi -Siyasetin Dengelenmesi (1960-1980)	38
1.2.2.2.4. Bürokrasinin Dönüşümü ve Yeniden Yapılanması (1980 Sonrası).....	39
1.2.2.2.5. Piyasa Ekonomisi ve Düzenleyici Kurumlar Bürokrasisi	39
1.2.2.2.6. 2002 ve Sonrası Dönem.....	40
1.3 Bürokrasinin Kamu Harcamalarına Etkileri.....	41
1.4. Bürokratik Davranışın İktisadi Analizine Yön Veren Modeller	43
1.4.1. Williamson Modeli.....	44
1.4.2. Niskanen Modeli	45
1.4.3. Migue-Belanger Modeli	47
1.4.4. Breton-Wintrobe Modeli	47
1.4.5. Romer-Rosenthal Modeli	48
1.4.6. Fiorina-Noll Modeli	49
1.4.7. Wyckoff Modeli	49
1.5. Bürokratik Gücün Sınırlandırılması Yönelik Çözüm Önerileri	50
1.5.1. Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi	51
1.5.2. Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması	52
1.5.3. Ödüllendirme ve Teşvikler.....	54
1.5.4. Özelleştirme.....	54

İKİNCİ BÖLÜM.....	57
TÜRKİYE BÜROKRASİSİNİN SORUNLARI.....	57
2.1. Yönetimde Merkeziyetçilik.....	57
2.2. Yönetimde Siyasallaşma	59
2.3. Yönetim Süreçlerinde Gizlilik ve Dışa Kapalılık	61
2.4. Yönetimde Tutuculuk Anlayışı ve Yeniliklere Uyum Sağlayamama.....	63
2.5. Aşırı Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma.....	64
2.6. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma.....	66
2.7. Bürokratik Yetersizlik.....	68
2.8. Kayırmacılık.....	69
2.8.1. Adam Kayırmacılık	71
2.8.1.1.Nepotizm	72
2.8.1.2.Kronizm.....	72
2.8.2. Siyasal Kayırmacılık	73
2.8.2.1.Patronaj.....	73
2.8.2.2.Klientalizm	74
2.8.2.3.Hizmet Kayırmacılığı	74
2.9. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme	74
2.10.Yolsuzluk ve Rüşvet	76
2.11.Topluma Hâkim Olma Anlayışı	82
2.12.Yetki Devri İsteksizliği ve Güç Alanı İnşası.....	83
2.13.Ast-Üst İlişkileri, İletişim Kopukluğu ve Koordinasyon Eksikliği.....	85
2.14.Personel İstihdamında Statü Farklılıklarının Fazla Olması	86
2.15.Yetersiz Kamu Hizmetleri: Halk-Yönetici Kopukluğu ve Yabancılaşma	88
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	90
BÜROKRASİNİN GÖRÜNÜR MALİYETLERİYLE MÜCADELEDE	
DÜZENLEYİCİ YAKLAŞIMLAR VE UYGULAMA SONUÇLARI	90
3.1. Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi	92
3.1.1. Bakanlıkların Teşkilat Yapısı ve Sayıları ile İlgili Düzenlemeler	92
3.1.2. Bakan Yardımcılığı Uygulaması	103
3.1.3. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması	119
3.1.3.1.Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Oluşturulması.....	120
3.1.3.2.Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Oluşturulması.....	124

3.1.4. Millî Savunma Bakanlığının Yeniden Yapılandırılması	127
3.1.5. Millî Güvenlik Kurulu'na İlişkin Yapılan Düzenlemeler	130
3.1.6. TSK'nın Kurumsal Yapısına İlişkin Düzenlemeler	138
3.1.6.1. Yüksek Askerî Şûra'da Yapılan Değişiklikler	138
3.1.6.2. Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıkları Kurumsal Değişiklikleri.....	142
3.1.6.3. Askerî Yargının Kaldırılması	144
3.2. Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması	151
3.2.1. Kamu Büroları Arasında Rekabet Sağlanması	152
3.2.1.1. Stratejik Planlama ve Performans Programları	152
3.2.1.2. Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi	153
3.2.1.3. Elektronik Kamu Alımları Platformu	153
3.2.1.4. Benchmarking (Kıyaslama) Uygulamaları.....	154
3.2.1.5. Kamu Yönetiminde Dijitalleşme ve E-Devlet Uygulamaları.....	155
3.2.2. Kamu Sektörü ile Özel Sektör Büroları Arasında Rekabetin Sağlanması	156
3.2.2.1. Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu.....	156
3.2.2.2. Eğitim Sektöründe Rekabet.....	158
3.2.2.3. Sağlık Sektöründe Rekabet.....	160
3.2.2.4. Bankacılık ve Finans Sektöründe Rekabet.....	162
3.3. Ödüllendirme ve Teşvikler.....	163
3.3.1. Ödüllendirme Uygulamaları.....	164
3.3.1.1. Sağlık Sektöründe Uygulanan Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi	165
3.3.1.2. Eğitim Sektöründe Performans Değerlendirme Uygulamaları.....	168
3.3.1.3. Diğer Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme Uygulamaları	169
3.3.2. Teşvik Uygulamaları	173
3.3.2.1. Ayni Teşvikler	173
3.3.2.2. Nakdi Teşvikler	174
3.3.2.3. Vergi Teşvikleri.....	174
3.3.2.4. Garanti ve Kefaletler	174
3.3.2.5. Diğer Teşvikler.....	174
3.4. Özelleştirme	176
3.4.1. Özelleştirmenin Bürokrasinin Maliyetleri ile Mücadelede Rolü	176
3.4.2. Özelleştirme Politikaları.....	177
3.4.2.1. 2002-2009 Dönemi Özelleştirme Politikaları.....	177

3.4.2.2.2010-2018 Dönemi Özelleştirme Politikaları.....	178
3.4.2.3.2019-2024 Dönemi Özelleştirme Politikaları.....	179
3.4.3.Özelleştirme Uygulamaları.....	179
3.4.3.1.Türk Telekom	179
3.4.3.2.TÜPRAŞ.....	183
3.4.3.3.TEKEL	189
3.4.3.4.Şeker Fabrikaları	194
3.4.3.5.PETKİM	200
SONUÇ.....	206
KAYNAKÇA.....	214
AKSARAY ÜNİVERSİTESİ TEZ DEĞERLENDİRME FORMU	240

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Friedman Harcama Matrisi.....	20
Tablo 2. Gazete Haber Örneklerinin Kayırmacılık Türlerine Göre Dağılımı.....	71
Tablo 3. Yolsuzluk Türleri.....	78
Tablo 4. Hükümet Türlerine Göre Bakanlık Sayısı	95
Tablo 5. Türkiye ve AB Ülkeleri Bakanlıklarının Karşılaştırılması.....	98
Tablo 6. 61-64. Hükümetlerde Atanan Bakan Yardımcıları.....	107
Tablo 7. 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Siyasi Kariyerleri.....	111
Tablo 8. 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Lisans ve Meslekleri.....	115
Tablo 9. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Teşkilat Değişiklikleri.....	122
Tablo 10. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Görevleri.....	126
Tablo 11. Millî Güvenlik Kurulu Üyelerinde Gerçekleşen Değişiklikler.....	132
Tablo 12. Millî Güvenlik Kurulu Toplantılarında Gerçekleşen Değişiklikler.....	133
Tablo 13. Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Teşkilatı Değişiklikleri.....	134
Tablo 14. Türkiye, Fransa, Almanya ve İtalya MGK Kuruluş, Teşkilat ve Görevleri	136
Tablo 15. Türkiye, Fransa, Almanya ve İtalya MGK'larının Karşılaştırılması.....	137
Tablo 16. Yüksek Askerî Şûra Kanunlarında Gerçekleşen Değişiklikler.....	140
Tablo 17. Türkiye'de Askerî Yargının Evrimi: 1930-2017.....	145
Tablo 18. Askerî Yargının Kaldırılması Süreci: 2003-2017.....	147
Tablo 19. Türkiye, Fransa, Almanya ve İspanya Askerî Yargısının Karşılaştırması	150
Tablo 20. Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme Amaçları.....	166
Tablo 21. AB Ülkelerinde Performans Değerlendirme Bilgilerinin Kullanımı.....	172
Tablo 22. Teşviklerin Bürokrasi ile Mücadeleye Katkısı	175
Tablo 23. Türk Telekom Özelleştirmesinin Bürokrasi İle Mücadelede Etkileri	181
Tablo 24. TÜPRAŞ Özelleştirmesinin Bürokrasi İle Mücadelede Etkileri	187
Tablo 25. TEKEK Özelleştirmesinin Bürokrasi İle Mücadelede Etkileri.....	192

Tablo 26. Şeker Fabrikalarının Özelleştirilmesinin Bürokrasi İle Mücadelede Etkileri ...	197
Tablo 27. PETKİM Özelleştirmesinin Bürokrasi İle Mücadelede Etkileri.....	202
Tablo 28. Özelleştirmenin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri	205



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Oppenheimer'in Kuramına Göre Devletin Oluşumu.....	23
Şekil 2. Niskanen Modeli Perspektifinden Kamu Bürokrasisinin 4P'si	46
Şekil 3. Kayırmacılık Türleri	70
Şekil 4. Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi Ülke Sıralaması Değişimi: 2000-2024	80
Şekil 5. Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi Puanları Değişimi: 2000-2024	81
Şekil 6. Hükümetlere Göre Bakanlık ve Devlet Bakanlığı Sayıları.....	94
Şekil 7. Millî Savunma Bakanlığının Teşkilat Yapısı	129

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	: Aktaran
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AR-GE	: Araştırma ve Geliştirme
AYİM	: Askerî Yüksek İdare Mahkemesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BEPER	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
BİST	: Borsa İstanbul
b.t.	: Bilinmeyen Tarih
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
BÜMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
Çev.	: Çeviren/ Çevirenler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CMK	: Ceza Muhakemeleri Kanunu
ÇKS	: Çiftçi Kayıt Sistemi
DB	: Dünya Bankası
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DP	: Demokrat Parti
DSP	: Demokratik Sol Parti
DTP	: Demokrat Türkiye Partisi

DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EBAP	: Eğitimde Başarıyı Artırma Projesi
Ed.	: Editör
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
Fak.	: Fakülte
GCB	: Global Corruption Barometer (Küresel Yolsuzluk Barometresi)
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla
Haz.	: Hazırlayan
Huk.	: Hukuk
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İ.İ.B.F	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İKSAD	: İktisadi Kalkınma ve Sosyal Araştırmalar Derneği
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İPRAŞ	: İstanbul Petrol Rafinerisi
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KALDER	: Türkiye Kalite Derneği
KAÜİİBFD	: Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KGF	: Kredi Garanti Fonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kanunu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖİ	: Kamu-Özel İşbirliği

KPSS	: Kamu Personel Seçme Sınavı
Mad.	: Madde
MAKÜ	: Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi
MIAPER	: Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MKYK	: Merkez Karar ve Yönetim Kurulu
M.Ö.	: Milattan Önce
M.S.	: Milattan Sonra
MSB	: Milli Savunma Bakanlığı
Müh.	: Mühendis, mühendisi, mühendislik
NATO	: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı)
NBŞ	: Nişasta Bazlı Şeker
No.	: Numara
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OKA	: Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ÖİB	: Özelleşme İdaresi Başkanlığı
ÖSYM	: Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PANKOBİRLİK	: Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği
PETKİM	: Petrokimya Holding Anonim Şirketi
PPG	: Personel Performans Göstergeleri
PTT	: T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakóltesi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SKS	: Sağlıkta Kalite Standartları
SOCAR	: State Oil Company of Azerbaijan Republic (Azerbaycan Devlet Petrol şirketi)
SR.	: Sıra
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Dergisi
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEKEL	: Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TSKSDK	: Türk Silahlı Kuvvetleri Sicil Düzenleme Kılavuzu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜGİAD	: Türkiye Genç İşadamları Derneği
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim şirketi
vb.	: Ve benzeri
Yard.	: Yardımcı
YAŞ	: Yüksek Askeri şûra
Yay.	: Yayını/Yayınları

GİRİŞ

Kamusal hizmetlerin sunulması ve devlet ile halk arasındaki etkileşimin görevliler aracılığıyla gerçekleştirilmesi, tüm devlet yapılanmalarında bürokrasiyi gerekli kılmaktadır. Tarih boyunca, güçlü devletlerin öne çıkan temel özelliklerinden biri, gelişmiş bürokratik yapılarının bulunmasıdır. Devletlerin büyümesi, gelişmesi ve sundukları hizmetlerin çeşitlenmesi, toplumsal alanlara yönelik müdahalelerin daha düzenli ve kaliteli olmasını, aynı zamanda birçok kamu görevlisinin istihdam edilmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, bürokrasi yalnızca hizmet sunan bir mekanizma değil, aynı zamanda devletin toplumsal yapısını şekillendiren ve işleyişini yönlendiren bir unsurdur. Ancak, bürokrasinin her zaman mantıklı ve etkili bir şekilde işlev gördüğünü savunmak mümkün değildir. Temel vazifesi siyasal kararları uygulamak olan bürokrasi, özellikle rolünün net bir biçimde tanımlanmadığı ülkelerde, siyasal güçlerle çatışmaya girerek sorunlara yol açabilmektedir (Durgun, 2002, s. 83). Bürokratik yapılar, siyasal otorite ile halk arasında bir bağ kurarken, bir yandan siyasetin güç dinamiklerine dâhil olmakta, diğer yandan vatandaşlar üzerinde egemenlik tesis etmeye çabalamaktadır.

Bürokrasi, toplumsal ve ekonomik yapıların işleyişinde kritik bir rol oynamaktadır. Kamu sektöründen özel sektöre, uluslararası kuruluşlardan dini topluluklara kadar geniş bir yelpazeye yayılan bürokratik yapılar, organizasyonların düzenli ve verimli bir şekilde işlemesini sağlar. Kamu hizmetlerinin sunulmasında, mali denetimlerde, yerel yönetimlerin düzenlenmesinde ve hatta ordunun yapısında bürokrasinin etkisi büyüktür. Aynı zamanda özel sektördeki büyük ticari kuruluşlar ve sanayi tesislerinde de bürokratik yapıların rolü göz ardı edilemez. Bu yapılar, örgütlerin büyüklüğü ve karmaşıklığı arttıkça, yönetim süreçlerinin daha düzenli hale getirilmesini ve etkili bir şekilde denetlenmesini sağlar. Ancak bürokrasinin her alanda hâkim olması, bazen aşırı düzenleme ve kuralların işleyişi yavaşlatması gibi olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle, bürokratik yapılar ne kadar geniş ve etkili olursa olsun, esneklik ve verimliliği artırmak adına sürekli bir denetim ve yapılandırma gereklidir. Bürokratik organizasyonların toplumsal işlevleri yerine getirme kapasitesi, hem kamu hem de özel sektördeki başarının belirleyici unsurlarından biridir (Abadan, 1959, s. 13).

Bürokrasi ve siyaset ilişkisi, bilginin ve gücün kontrolü üzerinden şekillenir; bu süreçte her iki taraf da sahip oldukları kaynakları kullanarak politikaları yönlendirmeye çalışır. Siyasetçiler, karar verme ve politikalarını hayata geçirme süreçlerinde bürokrasinin bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duyar. Siyasetçiler halkın meşru temsilcileri olarak politikaları şekillendirir, bürokratlar ise uzmanlık ve bilgi birikimleriyle bu politikaların uygulanmasını sağlar. Böylece, bürokrasi siyasilerin kararlarına bağlı bir araç olarak konumlanır ve politik kararların etkin bir şekilde hayata geçirilmesi için çalışır. Ancak, bürokratlar, elindeki bilgi ve belgeleri sunarken stratejik davranabilir; siyasileri etkilemek için bilgiyi seçici bir şekilde paylaşabilir ya da yanlış, eksik veya aşırı bilgi sunarak siyasi kurumları sabote edebilir. Bu uygulamalar, bürokratlara siyasiler karşısında politika oluşturma süreçlerinde üstünlük sağlar. Bürokratlar, bu gücü kullanarak politika oluşturma ya da uygulama süreçlerini tıkayabilir. Tekrar seçilme kaygısı taşıyan siyasiler, bürokrasiyi harekete geçiremediklerinde halk karşısında zayıf bir konuma düşebilirler.

Günümüzde bürokrasiyi sınırlandırmaya yönelik reform ve stratejiler, devletin yönetim yapısını daha esnek, verimli ve hesap verebilir hale getirmeyi amaçlamaktadır. Reformlar, bürokrasinin daha etkin bir şekilde çalışabilmesi için gerekli zeminleri oluşturarak, yöneticilerin ve kamu görevlilerinin sorumluluklarını artırmaktadır. Özellikle, performansa dayalı yönetim ve bütçeleme sistemlerinde yapılan düzenlemeler, büyüyen devlet yapısının yerel yönetimler ve diğer birimlerle iş birliği içinde daha etkili ve hızlı hizmet sunmasına olanak tanımaktadır (Lamba, 2015, s. 44). Stratejik yönetim işletmelerin ve diğer kuruluşların vizyon, misyon, amaç ve hedef koymaları, dış ve iç çevre analizi yaparak rakiplerine üstün gelme ya da engellere karşın başarılı olarak ilerleme ve bunlar için yöntemler belirleme sürecidir. (Akdemir, 2018, s. 15). Kamu yönetimi, geleneksel yaklaşımların ötesine geçerek vatandaş odaklı ve yenilikçi çözümler geliştirme çabası içindedir. Tüm bu adımlar, kamu yönetiminin modern ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve bürokratik engellerin azaltılması amacına yoğunlaşmaktadır (Lamba, 2015, s. 46).

Bu çalışma, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiyi, bürokrasinin siyasetin kontrolü altında ve siyasilerin kararlarını uygulayan bir araç olduğu temelinde ele almaktadır. Bununla birlikte bürokrasinin, etkili bir kamu yönetimi için hayati öneme sahip olduğu ve bu nedenle sürekli olarak gözden geçirilmesi gerektiği gerçeği de dikkate alınmalıdır. Bu yaklaşım, bürokrasinin siyasetin hizmetinde olması gerektiğini ve politikaların belirlenmesinde değil, uygulama aşamasında yer aldığını varsaymaktadır.

Bürokrasinin maliyeti, kamu yönetimi süreçlerinde ortaya çıkan görünür ve görünmez maliyetlerin toplamından oluşmaktadır. Görünür maliyetler, doğrudan gözlemlenebilen ve ölçülebilen maddi ve zamansal harcamaları içerir. Bunlar arasında kamu bütçesinden karşılanan personel maaşları, sosyal güvenlik harcamaları, idari işlemler için kullanılan fiziksel altyapı ve donanımlar ile kamu hizmetlerinin sağlanması için kullanılan araç ve gereçlerin maliyetleri yer alır (Tullock, 1965, s. 199-201). Aynı zamanda, bürokratik işlemlerin tamamlanması için harcanan zamanın parasal karşılığı da görünür maliyetlerin bir parçasıdır (Tullock, 1965, s. 205-206). Görünmez maliyetler ise, doğrudan ölçülmesi zor olan, ancak bürokratik süreçlerin toplum, ekonomi ve kurumlar üzerinde dolaylı etkiler yarattığı maliyetleri ifade eder. Bu maliyetlere, karmaşık ve uzun süren işlemler nedeniyle yaşanan verimlilik kaybı, gereksiz kurallar yüzünden kaçırılan yatırım ve yenilik fırsatları gibi fırsat maliyetleri dâhildir. Ayrıca, aşırı bürokrasi nedeniyle vatandaşların kamu kurumlarına duyduğu güvenin azalması ve yolsuzluk riskinin artması gibi etik ve sosyal sorunlar da görünmez maliyetler arasında yer almaktadır (Tullock, 1965, s. 213-220). Görünür maliyetler somut ve doğrudan ölçülebilir nitelikteyken, görünmez maliyetler dolaylı etkiler yaratarak daha kapsamlı analizler gerektirmektedir (Tullock, 1965, s. 200-202). Bu iki maliyet türü, bürokratik yapıların hem ekonomik hem de toplumsal etkilerinin değerlendirilmesine katkı sunar. Çalışmanın odak noktası, bürokrasinin görünür maliyetleri olacaktır.

Bu bağlamda, tezin temel amacı, "Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçları" başlığı altında, Türkiye'deki bürokratik yapının görünür maliyetlerini ortaya koymak ve maliyetleri azaltmaya yönelik düzenlemeler ile bu düzenlemelerin uygulama sonuçlarını analiz etmektir. Analiz kapsamında, 2000'li yılların başından günümüze, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş sonrası yapılan düzenlemeler ve uygulama sonuçları, Avrupa Birliği (AB) ülkeleriyle karşılaştırmalı olarak incelenerek bürokrasi ile mücadeleye olan etkileri ortaya konmuş olacaktır. Bu konu, kamu yönetiminde verimliliği artırma, kaynakların daha etkin kullanımı ve uluslararası karşılaştırmalar açısından incelenecektir.

Bürokrasinin görünür maliyetleri çerçevesinde, seçilen örnekler ve uygulama sonuçlarının bürokrasi ile mücadelede etkilerini tespit etmek temel araştırma problemi olarak ele alınmıştır. Ayrıca, mevcut düzenlemeler ile uluslararası uygulamalar arasındaki farklar incelenerek, Türkiye'nin bürokratik reformlarında eksik kalan noktalar tespit edilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede, araştırmada cevap aranacak sorular şu şekildedir:

- i) Türkiye’de bürokrasisinin sorunları ve bu sorunların görünür maliyetleri nelerdir?
- ii) 2000’li yıllardan itibaren, özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş sonrasında gerçekleştirilen, bürokratik yapıyı yeniden düzenleme uygulamalarının bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadelede etkileri nelerdir?
- iii) Bürolararası rekabet ve ödüllendirme ile ilgili uygulamaların bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadelede etkileri nelerdir?
- iv) Özelleştirme uygulamalarının bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadelede etkileri nelerdir?
- v) Türkiye’de bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadelede gerçekleştirilen reformlar, Avrupa ülkelerindeki uygulamalarla paralellik gösteriyor mu?

Çalışma sonucunda, Türkiye’deki bürokrasinin verimsizliklerinden kaynaklanan maliyetleri azaltmaya yönelik düzenlemelerin etkinliği değerlendirilerek, kamu yönetimi ve bürokrasi arasındaki ilişkiye dair yeni bir perspektif sunulması amaçlanmaktadır. Belirtilen dönemde yapılan düzenlemelerin, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve israfın önlenmesi üzerindeki etkilerinin analiz edilmesi, Türkiye’nin mevcut bürokratik yapısını daha iyi anlamak ve geliştirmek açısından önemlidir. Ayrıca, bürokrasinin maliyetini azaltmaya yönelik özelleştirme, rekabetin artırılması ve ödüllendirme uygulamalarının etkisi, teorik ve pratik analizlerle kamu yönetimindeki verimliliği artırmak için alternatif bir yaklaşım sunacaktır.

Bu çalışmanın önemi, alanyazında daha önce yapılan çalışmalarda bürokrasiyle ilgili düzenlemelerin genellikle ekonomi ve hukuk perspektifinden ele alınmasına karşın, bürokrasinin verimliliği, maliyet azaltma ve süreç yönetimi gibi genellikle göz ardı edilen unsurları gerçekleştirilen düzenlemeler üzerinden ele alıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Çalışma, bürokrasinin yalnızca teorik bir yapı olmadığını, aynı zamanda kamu yönetimi etkinliği ve kaynak verimliliği açısından kritik önem taşıdığını ortaya koymaktadır.

Araştırma kapsam açısından, Türkiye’deki bürokratik reformlar üzerine odaklanmakta olup, özellikle 2000-2024 yılları arasında gerçekleştirilen reformları kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır. Bürokratik verimlilik, rekabet ve özelleştirme süreçleri gibi konulara yoğunlaşmıştır. Araştırmanın sınırlılıkları arasında, uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan kaynakların zamanla güncelliğini yitirme olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca, reformların kısa vadede etkilerinin yeterince gözlemlenememesi ya da bu etkilerin değerlendirilmesi için gerekli verilerin eksikliği, bürokrasideki kamuya açık olmayan ya da sınırlı erişim sağlanan verilere ulaşamama durumu diğer önemli sınırlılıklardandır.

Çalışmada, Türkiye'de bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadelede yapılan düzenlemeler ve bu düzenlemelerin uygulama sonuçlarını analiz etmek amacıyla nitel araştırma yöntemi çerçevesinde doküman analizi tekniğinden yararlanılmıştır. Veri toplama sürecinde, ilgili kamu kurumlarının resmi raporları, bürokratik reform dokümanları ve alanyazındaki akademik çalışmalar temel veri kaynakları olarak kullanılmıştır. Toplanan veriler betimsel analiz yöntemiyle sistematik olarak incelenmiş, bürokratik düzenlemelerin etkililiği ulusal bağlamda değerlendirilmiş ve karşılaştırmalı perspektif sunmak amacıyla uluslararası uygulamalarla mukayese edilmiştir. Bu metodolojik yaklaşım, araştırmanın temel sorusu olan bürokratik reformların etkinliği konusunda bütüncül bir değerlendirme yapılmasını mümkün kılmıştır.

Cevap aranan araştırma sorularını, belirlenen amaç doğrultusunda yanıtlayabilmek için çalışma üç bölümden oluşturulmuştur. Çalışmanın ilk bölümü, "Bürokrasi Hakkında Genel Bilgiler" başlığı altında, beş alt kısımdan oluşturulmuştur. Birinci kısımda bürokrasi ile ilgili temel kavramlar kapsamında; büro, bürokrat, bürokrasi, bürokratizm, bürokratik davranış kavramları tanımlanmıştır. Büro, bürokrat ve bürokrasi kavramları; Weber, Downs ve Niskanen'in görüşleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bürokratik davranış kavramının açıklanmasında kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, bürokratların harcama tercihlerinin ne yönde olduğu ve verimlilikle nasıl bir ilişki kurulduğunu sorgulayan Friedman'ın harcama matrisinden faydalanılmıştır. İkinci kısımda, bürokrasinin tarihsel serüveni dünyada ve Türkiye'de olmak üzere iki başlıkta ele alınmıştır. Önce ilkel toplumlardan günümüze bürokrasinin tarihsel gelişimi, daha sonrada Türkiye'de bürokrasinin gelişimi Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi başlıkları altında incelenmiştir. Üçüncü kısımda bürokratik yapıların kamu harcamalarını nasıl şekillendirdiği ve bu harcamaların verimliliğini nasıl etkilediği incelenmiştir. Dördüncü kısımda, kamu harcamalarına etki eden yedi bürokratik davranış modeli ele alınmış ve bu davranış kalıplarının harcama süreçlerinde nasıl bir rol oynadığı Türkiye'den örneklerle açıklanmıştır. Bu bölümün son kısmında Bakırtaş (2007, s. 119-123)'ın bürokratik gücün sınırlandırılmasına yönelik önerdiği çözüm önerileri açıklanmıştır:

- i) Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi,
- ii) Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması,
- iii) Ödüllendirme ve Teşvikler,
- iv) Özelleştirme.

Bu dört öneri, çalışmanın çerçevesini oluşturarak bürokrasideki verimsizlikleri azaltmayı ve etkinliği artırmayı hedefleyen stratejiler olarak ortaya konulmuştur. Ayrıca bu çözüm önerileri uygulandığı takdirde oluşabilecek olumsuzluklar ve olası risklerin neler olabileceği konusu da çalışma kapsamında incelenmiştir.

İkinci bölümde, "Türkiye Bürokrasisinin Sorunları" başlığı altında, Türkiye’de bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadele kapsamında yapılan uygulamaların neden gerekli olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, yönetimde merkeziyetçilik, siyasallaşma, yönetim süreçlerinde gizlilik ve dışa kapalı yönetim anlayışı, yönetimde tutuculuk anlayışı ve yeniliklere uyum sağlayamama, aşırı kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, örgütsel büyüme ve hantallaşma, bürokratik yetersizlik, kayırmacılık, aracılar yoluyla işlemleri yürütme, yolsuzluk ve rüşvet gibi temel problemler incelenmiştir. Ayrıca, topluma hâkim olma anlayışı, yetki devri isteksizliği ve güç alanı inşası, ast-üst ilişkileri, iletişim kopukluğu ve koordinasyon eksikliği, personel istihdamında statü farklılıklarının fazla olması, yetersiz kamu hizmetleri, halk-yönetici kopukluğu ve yabancılaşma gibi sorunlar da ele alınmıştır. Bu sorunların kamu yönetiminde verimsizlik yaratarak kaynak israfına ve toplumsal güven kaybına yol açtığı vurgulanmıştır. Bu konuların incelenmesi, bürokratik yapıdaki sorunların daha iyi anlaşılmasını sağlamak adına önem taşımaktadır.

Çalışmanın son bölümünü oluşturan üçüncü bölümde, bürokrasi ile mücadelede gerçekleştirilen düzenlemeler, dört temel çözüm önerisiyle ilişkilendirilerek ele alınmış ve ülkemizden örneklerle birlikte analiz edilmiştir. Bu bölümde, uygulama sonuçlarına da yer verilmiştir. "Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi" başlığı altında, dokuz düzenleme, AB ülkelerindeki uygulamalarla karşılaştırılarak kapsamlı bir şekilde değerlendirilmiştir. "Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması" başlığı altında, ulusal düzeyde hem kamu kurum ve kuruluşları arasında, hem de kamu sektörü ile özel sektör arasında rekabet oluşturma amacına yönelik gerçekleştirilen uygulamalar incelenmiştir. "Ödüllendirme ve Teşvikler" konusunda, sağlık, eğitim ve diğer sektörlerde gerçekleştirilen çalışmalar analiz edilmiştir. Son olarak, 2000’li yıllarda gerçekleştirilen Türk Telekom, Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi (TÜPRAS), Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL), Petrokimya Holding Anonim Şirketi (PETKİM) ve Şeker Fabrikaları gibi beş büyük özelleştirme süreci ele alınmış, bu süreçlerin bürokrasiye ilişkin sonuçları gözden geçirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1. Bürokrasi İle İlgili Temel Kavramlar

1.1.1. Büro

Fransızca kökenli bir sözcük olan büro, kamu kurumunu veya kamu dairesini ifade etmektedir. Bürolar, kısmen bütçe kaynaklarıyla veya devlet tarafından sağlanan yardımlarla desteklenen finanse edilen, kâr gayesi taşımayan kuruluşlardır (Carnis, 2005, s. 2). Bürolar, gelir amacı taşımayan birimlerdir ve faaliyetlerinin finansmanı değişkenlik göstermektedir. Bu yapılar, belirli dönemlerde merkezi yönetim veya yerel idare bütçeleriyle desteklenmektedir. Bu nedenle, toplumun menfaatine yönelik ürün ve hizmet sunmaları nedeniyle kaynak ihtiyaçları da devlet tarafından sağlanmaktadır (Ripley ve Franklin, 1982, s. 25). Büro kavramı, ekonomi yazınında yazarlar tarafından şu şekilde tanımlanmıştır:

1.1.1.1. Weber'in Büro Yaklaşımı

Weber, bürokrasi üzerine yapılan çoğu akademik çalışmanın temelini oluşturan "ideal tip" kavramıyla büroların standart tanımını yapmıştır. Weber, meşru otoriteyi rasyonel-yasal, geleneksel ve karizmatik olmak üzere üçe ayırmıştır. "Bürokrasi" terimini ise büyük ölçüde rasyonel-yasal otoriteye dayalı bir ilişki sistemi ile eş anlamlı olarak kullanmıştır. Weber'e göre modern bürolar şu özellikleri gösterir (Niskanen, 1996, s. 21):

- i) Bürolar, büyük organizasyonlardır.
- ii) Büro çalışanlarının çoğu, çalışma hayatlarının büyük bir kısmını bürolarda tam zamanlı çalışarak geçirir ve gelirlerinin çoğunu bürolardan elde eder.
- iii) Çalışanlar, büro içindeki beklenen rol performansına göre atanır, görevde tutulur ve terfi ettirilir.

- iv) Bürolar, üst ve ast arasındaki hiyerarşik olarak yapılandırılmış otorite ilişkileriyle yönetilir. Astların hakları ve görevleri, yazılı yönetmeliklerle belirlenir.
- v) Ofis ve görevli kesinlikle ayrılmıştır. Üstler, pozisyonlarına veya üretim araçlarına sahip değildir. Astlar, yalnızca bir çalışan olarak büronun otoritesine tabidir.
- vi) Bürokratik faaliyet, yönetimin karmaşıklığı, görevlerin işlevsel uzmanlaşması ve operasyonların gizliliği ile karakterize edilir. Görevlerin uzmanlaşması, bir bürokratin önceki resmî eğitiminin ve bir sınavda yeterlilik göstermesinin bir sonucu olarak ilk atanmasının önemini artırır.

Weber (1996, s.21) bu tanımı kâr amacı güden organizasyonlar da dâhil tüm büyük modern organizasyonlara uygulamayı açıkça amaçlamıştır. Weber'in amacı, bu organizasyonların yapısal özelliklerini ve içlerindeki davranış biçimlerinde ortak unsurları tanımlamaktır. Ancak bu model, doğası gereği, yukarıda belirtilen ortak özelliklere sahip olup hukuki yapı veya finansman yöntemi gibi diğer açılardan farklılık gösteren organizasyonların maliyet ve çıktı davranışlarındaki farklılıkları açıklamak için temel sunmamaktadır.

1.1.1.2. Downs'un Büro Yaklaşımı

Downs, Weber'e benzer şekilde bir büro davranış kuramı meydana getirmiştir. Bu kuram, belirli ölçüde daha özet bilgileri içermektedir. Downs, Weber'in vurguladığı ilk üç niteliği ele alarak buna dördüncü bir özellik eklemiştir. Eklenen bu dördüncü özellik, “Büro çıktının önemli bölümünü herhangi bir karşılık beklemeden gönüllü olarak gerçekleştirmekte ve bu çıktı örgüt tarafından piyasada doğrudan veya dolaylı olarak değerlendirilmemektedir.” biçiminde ifade edilmektedir (Downs, 1967, s. 25).

Downs, büro davranış niteliklerini son derece geniş bir bütün olarak tanımlayarak, bunları Weber tarafından desteklenen unsurlardan türetmiştir. Downs'un Weber'le ortak olan ilk üç özelliği, ofis içi tutumlar ve örgütün yapısal düzenini anlamada işlevsel olabilmektedir. Ne var ki, kurumun üretim performansına ilişkin tavrı ve bütçe tahsisinin saptanması hususlarında eksik kaldığı ortadadır. Downs'ın büroların dördüncü özelliği büroları diğer büyük modern organizasyon türlerinden ayırmak için gereklidir. Downs'a göre bürolar, düzenli olarak belirli bir blok ödenek veya hibe alan büyük organizasyonlardır. Downs'ın tanımı, kâr amacı güden/gütmeyen organizasyonları açıkça kapsamadığı için kısıtlayıcıdır (Niskanen, 1996, s. 22).

Downs (1967, s. 25), büroların bazı ikincil özelliklere sahip olabileceğini, ancak bunların zorunlu olmadığını belirtmektedir. Örneğin:

- i) Hiyerarşik örgütlenme,
- ii) Kuralların geniş ölçüde kullanılması,
- iii) Görevlerin karmaşıklığı,
- iv) Resmiyet ve kişisel olmayan ilişkiler,
- v) Gizlilik ve uzun vadeli istihdam politikaları.

Downs'a göre, büroların hiyerarşik bir yapıya sahip olması ve kuralların yaygın olarak kullanılması gibi unsurlar, büroların temel dört özelliğinden türetilir. Yani, büro olarak tanımlanan organizasyonlar genellikle bu ek özelliklere de sahiptir (Downs, 1967, s. 25).

1.1.1.3. Niskanen'in Büro Yaklaşımı

Kamusal tercihler kuramı bağlamında büro olgusunu analiz eden Niskanen, Weber ve Downs'un tanımlamalarını temel alarak, büroların sahip olması gereken özellikleri yeniden tanımlamıştır. Niskanen'e göre, büroların iki ana özelliği vardır (Niskanen, 1996 s. 15-16):

- i) Kişisel Çıkar Sınırlaması: Büro yetkilileri ve çalışanlar, organizasyonun mali gelirleri ile giderleri arasındaki farktan bireysel kazanç sağlayamaz. Yani, büro çalışanları organizasyonun finansal başarılarından doğrudan yararlanamaz.
- ii) Ödenek ve Yardımlarla Sağlanan Finansman: Bürolar, gelirlerinin büyük bir kısmını piyasa üzerinden mal ve hizmet satışından elde etmez. Bunun yerine, faaliyetleri düzenli aralıklarla ödenekler ve yardımlarla desteklenir.

Niskanen'e göre, büro ile bütçeyi dağıtan taraf, yani genellikle devlet, hükümet veya ilgili kamu kurumu arasındaki ilişkiler, her iki tarafın da kendi alanlarında tekel gücüne sahip olduğu bir yapıya sahiptir. Bu durum, büronun rakipsiz bir konumda olmasına ve bütçe kaynaklarını sağlayan tarafın karar alma sürecinde belirleyici bir aktör haline gelmesine yol açar. Büro ve bütçe sağlayıcı arasındaki bu tekelci yapı, bütçe tahsis süreçlerinde öngörülemez sonuçlar doğurur. Büro, kendisine ayrılan bütçeyi artırma eğiliminde olurken, bütçe sağlayıcı sınırlı bilgiye sahip olduğundan, talep edilen bütçenin gerekliliğini tam olarak değerlendiremeyebilir. Bu durum, iki taraf arasındaki pazarlık süreçlerini karmaşık hale getirir. Ancak Niskanen, mevcut teşvikler ve bilgilere dayanarak, çoğu durumda büroya baskı yapılarak ona tekel gücü verildiğini savunmaktadır (Niskanen, 1971, s. 30).

1.1.2. Bürokrat

İnsanlar bir arada yaşamaya başladıklarında, arkadaşlık, akrabalık ve kişisel bağlar etrafında küçük küçük topluluklar oluşturmuşlardır. Bu gruplar içinde devamlılık arz eden hadiseler yaşanmış ve bu hadiselerin belli kaideler dâhilinde tertip edilmesi, takip edilmesi ve icap ettiğinde yaptırıma tabi tutulması zaruri olmuştur. Ancak grupların küçük yapıları nedeniyle, yaşanan olaylar genellikle bireylerin hafızasında saklanmıştır. Zamanla artan nüfus ve kurumsal görevler, olayların bellekte tutulmasını yetersiz hale getirmiştir. Bu durum unutkanlıkları ve tutarsızlıkları beraberinde getirmiş, işleri düzenleyecek bir yapıya olan ihtiyacı artırmıştır. Bu karmaşık yapı içinde, kayıtları tutacak, belgeleri düzenleyecek ve işleri yönetecek uzman bireylere ihtiyaç doğmuştur. Özellikle büyüyen kamu sektörü ve artan kamusal mal ve hizmet talebi, uzmanlaşmış insan gücüne olan ihtiyacı daha da artırmıştır. Bu bağlamda, kamu bürolarında çalışan, kamusal mal ve hizmet üretiminde siyasi otoritelere yardımcı olan uzmanlar bürokrat olarak tanımlanmıştır (Bakırtaş, 1998, s. 8).

1.1.2.1. Weber'in Bürokrat Yaklaşımı

Weber'in yaşadığı dönemde tarif etmeye çalıştığı bürokrat, bürokratik sistem içinde belirlenen görev ve yükümlülükleri doğrultusunda çalışan ve bunları en yetkin şekilde yerine getirdiği düşünülen çağdaş kurumun en güçlü örneği olarak görülmektedir. Bu tanım, ideal bürokrat anlayışını ortaya koymaktadır (Bakırtaş, 1998, s.9).

Weber'e göre bürokratlar, içinde yer aldıkları bürokratik sistemde hareket özgürlüklerini büyük ölçüde kaybederler. Bu yüzden, profesyonel bir bürokrat, işine hem maddi hem de manevi açıdan tamamen bağlıdır. Bürokraside çalışanlar, çoğu zaman önceden belirlenmiş bir yol izler ve sürekli hareket halinde olan bir makinenin küçük bir parçasına dönüşürler. Bürokratlar, bu sistemle bütünleşmiş ve tüm çalışanlar topluluğuna adeta kenetlenmiştir. Hepsinin ortak amacı, sistemin işleyişini sürdürmek ve toplumsal otoritenin kullanımını sağlamaktır (Coşkun ve Asunakutlu, 2001, s. 184-185).

1.1.2.2. Downs'un Bürokrat Yaklaşımı

Downs (1967, s. 24), bürokrati, çalışmalarını piyasa koşullarına göre doğrudan ölçülemeyen ve karar alma süreçlerinin piyasa işlemleri yerine hiyerarşik prosedürlere dayandığı büyük organizasyonlarda sürekli istihdam edilen bireyler olarak tanımlar. Downs'un tanımına göre, bürokrat belirli özelliklerle tanımlanır (Downs (1967, s. 24-25):

- i) Büyük bir organizasyonda çalışmaktadır.
- ii) Organizasyon tarafından tam zamanlı olarak istihdam edilmekte ve gelirin büyük bir kısmını bu istihdamdan elde etmektedir.
- iii) Organizasyonun personel politikası, işe alım, terfi ve işte kalma gibi konularda, hem üyelerinin önemli bir kısmı hem de ilgili kişi açısından en azından kısmen rol performansına dayanmaktadır.
- iv) Kendi çıktısı, çalıştığı organizasyonun diğer çıktılarının piyasada değerlendirilip değerlendirilmemesine bakılmaksızın, herhangi bir pazarda gönüllü karşılıklı değişim işlemleri yoluyla doğrudan veya dolaylı olarak değerlendirilmez.

Downs, “*Inside Bureaucracy* (1967)” adlı eserinde, bürokratları, firma teorisindeki girişimci veya yöneticiye benzer şekilde üretken bir rol üstlenen aktörler olarak ele almıştır. Bürokratların tercihlerini oluştururken belirli ve öngörülebilir davranış kalıpları sergilediklerini varsaymaktadır. Downs, bürokratik hesaplamalardaki farklılığın temel nedenini, bürokratin içsel güdülerinde görmektedir (Bakırtaş, 1998, s. 9).

1.1.2.3. Niskanen’in Bürokrat Yaklaşımı

Niskanen, bürokrati, bürokratik yapı içinde politik karar alma süreçlerinde aktif rol oynayan ve kamu harcamaları üzerinde etkili bir güce sahip olan bir aktör olarak tanımlar. Niskanen, bürokratların davranışlarını ve bu davranışların kamu çıkarı ile nasıl çelişebileceğini açıklayan bir yaklaşım sunar. Bu yaklaşımda, bürokratların kişisel çıkarlarını maksimize etme eğilimleri, bürokratik rekabet, yasama organı ile ilişkileri, hizmet sunumu ve çalışma istekleri ele alınır. Niskanen’in bürokrasiye ilişkin yaklaşımı, özellikleri bakımından şöyle özetlenebilir (Stiglitz, 1994, s. 251-256):

- i) Bürokratların Dairelerini Büyütme Çabaları: Niskanen, bürokratların kendi dairelerinin büyüklüğünü artırmaya çalıştıklarını öne sürer. Maaş, ofis donanımları şöhret, güç ve işe alma gibi faktörler, bürokratların dairelerinin büyüklüğü ile ilişkilidir. Bürokratlar, kamu fonlarından daha fazla pay almak için birbirleriyle rekabet ederler.
- ii) Bürokratik Rekabet: Niskanen, bürokratik rekabetin piyasa rekabetinin yerine geçtiğini savunur. Bu rekabet, bürokratların kişisel çıkarları ile kamu çıkarı arasında çatışma yaratır. Rekabet azaldıkça, bu çatışma daha da belirginleşir.

- iii) Bürokratların Yasama Organı ile İlişkileri: Bürokratların doğrudan müşterileri, hizmet alıcı bireyler değil, bütçe için oy veren yasama organı temsilcileridir. Bürokratlar, yasama organının isteklerine göre hareket ederler. Bu durum, bürokratik etkinsizliklerin aslında yasama organından kaynaklandığını gösterir.
- iv) Hizmet Sunumu ve Fiyatlandırma: Niskanen, bürokratların hizmetlerinin fiyatını artırarak toplam harcamayı maksimize ettiklerini savunur. Bu, talebin esnek olmadığı durumlarda geçerlidir. Bürokratlar, etkinliği azaltarak fiyatı artırabilirler.
- v) Bürokratların Motivasyonları: Bürokratlar, maaş, şöhret, güç ve büro donanımları gibi kişisel çıkarlarını maksimize etmeye odaklanırlar. Performansları ile maaşları arasında doğrudan bir ilişki olmadığı için, bürokratlar daha çok bütçelerini ve dairelerinin büyüklüğünü artırmaya çalışırlar.

Sonuç olarak, bu tanımlar, farklı yaklaşımlar çerçevesinde bürokratların rolünü ve davranışlarını anlamaya yönelik çeşitli perspektifler sunmaktadır. Weber, ideal bir bürokrat anlayışını temel alırken, Downs, bürokratların tercihlerini oluştururken belirli ve öngörülebilir davranış kalıpları sergilediklerini öne sürmekte, Niskanen ise bürokratin görevlerini yerine getirirken kendi çıkarlarını da gözettiğine vurgu yapmaktadır.

1.1.3. Bürokrasi

"Bürokrasi" teriminin ilk olarak, 1745 senesinde Fransız fizyokrat ekonomist ve aynı zamanda o dönemin ticaret bakanı olan Vincent de Gournay tarafından Prusya yönetim sistemini tanımlamak amacıyla kullanıldığı öne sürülmüştür. Bu kelime, güç ve iktidar üzerinde etkili olma kapasitesinden, kamu yönetimi ve kamu çalışanları kavramlarına kadar geniş bir yelpazede tanımlanmış ve aynı zamanda kırtasiyecilik anlamına da gelmiştir. Bürokrasi, sıklıkla evrak işlerine, sorumsuzluğa, yavaşlığa, hantallığa ve bazen de otoriter uygulamalara veya zorbalığa yol açan olumsuz bir terim olarak algılanmıştır. Bürolarla etkileşimde bulunan birçok kişinin, burada işleyen sistemden memnun olmadığı vurgulanmıştır (Sauvy, 1975, s. 5-6). Esasen bürokrasi kelimesinin etimolojik kökeni Latinceye dayanmakta olup, Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden oluşmuştur. Burra, siyah renkli masa örtüsü kumaşını tanımlarken; kratos, hâkimiyet veya idare manasına gelir. Bu birleşimle, bürokrasi terimi, "masaların veya büroların egemenliği" anlamında kullanılmıştır (Eryılmaz, 2019, s. 75). Bürokrasi, hem devlet yönetimini hem de örgütlenme biçimini ifade ederken, halk arasında kırtasiyecilik ve yavaşlık gibi olumsuz anlamlar taşır. Ancak bilimsel olarak, yönetim ve örgütlenme modeli olarak değerlendirilir.

Marshall (1999, s.85) bürokrasiyi yetkili yöneticiler topluluğunun oluşturduğu ve bir idari sistemde geçerli olan yöntemler ve işlemler olarak tanımlamıştır. Bu bağlamda, bürokrasi bir yönetim tarzı ve yöntemler bütünüdür; aynı zamanda yönetim süreçlerinin belirli kurallara göre yürütülmesini ifade eder (Eryılmaz, 2008a, s. 216). Mises (1947, s. 43) ise, bürokrasiyi ekonomik açıdan değerlendirilemeyen hizmetlerin sunulduğu bir idari sistem olarak tanımlar. Devlet yapılanması bağlamında, bürokrasi genellikle devlet teşkilatı, memurlar topluluğu ve yazışmalar şeklinde tanımlanır (Özdemir, 2001, s. 15). Ayrıca, başka bir tanıma göre bürokrasi, idarenin yapısal örgütlenmesini, bu yapı içindeki işlem kalıplarını, kuralları ve yönetim kademelerinde çalışan kişileri kapsayan bir kavramdır (Akyıldız, 2004, s. 45). Bürokrasi, Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde “Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu ve devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırma; kırtasiyecilik” olarak iki şekilde tanımlanmıştır (TDK, b.t.).

Bürokrasi, yönetsel, siyasal ve sosyal boyutları olan geniş ölçekli bir kavramdır. Bürokrasi terimi, hem devlet hem de özel sektör örgütlerinin geçirdiği aşamaları ve bunların yapılarını, performanslarını, işleyişlerini ve örgütsel yaşamlarını çeşitli yönleriyle açıklar (Eryılmaz, 2013, s. 19). Bu bağlamda, bürokrasi kelimesi örgütlenme ve idare biçimi olarak tarafsız ve açıklayıcı bir yönüyle öne çıkarken, örgütlerin yapılarındaki ve işleyişlerindeki sorunları ifade eden bir kavram olarak ise duygusal ve olumsuz bir anlam taşıyabilir (Abadan, 1959, s. 10; Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 39).

1.1.3.1. Weber'in Bürokrasi Yaklaşımı

Bürokrasiyi bilimsel açıdan kuramsallaştıran ve ona yeni bir boyut kazandıran Weber, bu kavramı geniş bir toplumsal faaliyet ve hareketler yelpazesinin rasyonel ve nesnel ilkelere dayalı olarak şekillendirilmesi olarak görmekte ve bürokrasiyi, “devlet yönetimi” ve “belirli bir yönetim ve örgütlenme biçimi” olarak tanımlamaktadır. Weber’e göre sanayileşmenin etkisiyle geleneksel toplumların yönetsel gereksinimlerini karşılamada eski yapıların etkinliği azalmıştır. Geleneklerin ve karizmatik liderlerin etkisi giderek zayıflarken, hukuki ve akılcı ilkeler ön plana çıkmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, önceki yönetim biçimlerinin yerini “bürokrasi” adı verilen yeni bir yönetsel yapılanma modeli almıştır (Baransel, 1993, s. 165-166). Weber, bürokrasiyi tanımlarken 19. yüzyılın teknolojik gelişmeleri ve Alman toplumunun otoriter yapısı çerçevesinde, rasyonelliği en iyi şekilde sağlayabilecek ilkeleri belirlemeye çalışmıştır. Ancak, bu ilkelerin evrensel geçerliliğini iddia etmemiştir (Varoğlu ve Varoğlu, 1995, s. 13-14).

Modern toplumlarda giderek daha fazla insan, çalışma hayatını karmaşık organizasyonların bir parçası olarak sürdürmektedir. Ancak bu durum, bürokrasinin etkisinin yalnızca iş yaşamı ile sınırlı olduğu anlamına gelmez. Bürokrasiler, hayatımızın birçok farklı alanında etkili olmaya devam etmektedir. İş başvurularında bulunduğumuz istihdam kurumları, iş güvencemizi sağlamak için üyesi olduğumuz sendikalar, alışveriş yaptığımız büyük marketler ve mağazalar, sağlık hizmeti aldığımız hastaneler, çocuklarımızın eğitim gördüğü okullar, desteklediğimiz siyasi partiler, içinde yer aldığımız sosyal kulüpler ve ibadet ettiğimiz dini kurumlar olmak üzere tüm bunlar bürokratik yapılar çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu durum, bürokrasinin yalnızca kamusal yönetimle sınırlı bir olgu olmadığını, özel sektör ve günlük yaşamın birçok alanında da belirleyici bir güç olduğunu göstermektedir (Blau, 1971, s. 11).

Weber, bürokrasiyi "yasal egemenlik" kategorisine en uygun yönetim modeli olarak görmektedir. Bu bağlamda, bürokrasi olgusunu hukuk devleti ilkesiyle bağdaştırırken, "geleneksel," "karizmatik" ve "yasal " olmak üzere üç temel meşruiyet tipolojisi ortaya koymaktadır. 18. yüzyılın ikinci yarısında, hukuk devleti anlayışının gelişimi ve organizasyonların bu anlayış temelinde yeniden yapılandırılması, Weber'in ideal tip bürokrasiyi rasyonel bir yönetim modeli olarak ortaya koymasına olanak tanımıştır. Weber, bürokratik organizasyon yapılarının oluşumunda yüksek düzeyde uzmanlaşmanın kritik bir öneme sahip olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin çağdaş organizasyonlarda rasyonalizm ilkesini öne çıkardığını ileri sürmüştür. Weber, bürokratik organizasyon modelinde, hedefe ulaşmak için bilimsel kurallar ve duygusallıktan uzak, teknik esaslara dayalı bir yönetim anlayışı olduğunu vurgulamıştır. Bürokrasinin bu özelliklerini, genel olarak bu yapılar üzerinden geliştirmiştir (Göktürk, 2020, s. 12-13).

Weber, "ideal bürokrasi" olarak adlandırdığı verimli bir organizasyon yapısı ve yönetiminin belirleyici temel niteliklerini şu şekilde sıralamıştır (Weber, 1996, s. 289-292):

- i) Resmî Yetki ve Genel Kurallar: Genel olarak yasalar veya idari düzenlemelerle belirlenen resmî yetki alanları ilkesi geçerlidir.
- ii) Hiyerarşik Yapı ve Denetim: Görev hiyerarşisi ve kademeli yetki düzeyleri doğrultusunda, alt kademedeki görevlilerin üstlerince denetlendiği açık bir ast-üst ilişkisi vardır. Bu sistem, yönetilenlere alt kademe bürokratların kararlarına karşı daha yetkili makamlara başvurma imkânı tanır. Bürokratik yapı en gelişmiş hâline

ulaştığında, görev ve makam hiyerarşisi tek merkezli şekilde örgütlenir. Hiyerarşik yetki ilkesi, tüm bürokratik sistemlerde mevcuttur.

- iii) Yazılı Belgeler ve Personel İstihdamı: Çağdaş bürokrasi, taslak veya ilk hâlinde saklanan yazılı belgelere, yani dosyalara dayanır. Bu nedenle, çok sayıda memur ve yazıcı istihdam edilir.
- iv) Uzmanlık ve Eğitim Gereksinimleri: Daire veya büro yönetimi, daha doğru bir ifadeyle uzmanlık gerektiren tüm modern iş yönetimi, genellikle kapsamlı bir uzmanlık eğitimini zorunlu kılar. Bu durum, devlet memurları kadar özel sektörün çağdaş yöneticileri ve görevlileri için de aynı ölçüde geçerlidir.
- v) Tam Gelişmiş Bürokratik Faaliyetler: Daire veya büro tamamen olgunlaştığında, resmî faaliyetler görevlinin tüm iş gücünü kullanmasını gerektirir. Çalışma saatlerinin net olarak belirlenmiş olmasına rağmen, bu durum genellikle hem kamu hem de özel sektörde uzun bir süreç sonucunda ortaya çıkar. Bürokratik faaliyetler, başlangıçta asıl işlerin yanında ikincil bir görev olarak görülüyordu. Ancak zamanla, özellikle daire veya bürolar olgunlaştıkça, bu faaliyetler görevlinin tüm zamanını ve enerjisini gerektiren birincil bir role dönüştü.
- vi) İşyeri Yönetimi ve Teknik Bilgi: İşyeri yönetimi, istikrarlı ve belirli bir alana sahip olup, hukuk, kamu yönetimi ve iş idaresini içerir. Öğrenilebilen genel kurallara dayanır. Bu kurallar, çalışanların özel teknik bilgiye sahip olmalarını sağlar.

Bürokratik organizasyon modeli, 1930'lardan itibaren Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa'da gerçekleştirilen çeşitli incelemelerle tartışılmaya başlanmıştır. Öncelikle Weber, bürokrasiyi "ideal tip" olarak değerlendirmiştir. Bu sebeple Weber'in bürokrasi anlayışı, tüm mevcut bürokratik yapıları tam anlamıyla yansıtmamakta ve onları bütünüyle temsil etmemektedir. Bu doğrultuda, Weber'in bürokrasi modeli, toplumsal gerçekliği eksiksiz şekilde ifade etmeyen, kuramsal bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2013, s. 80). Bu durum, bürokrasinin pratikte ideal modele tam olarak uymamasına ve farklı yorumlara yol açmasına neden olmuştur. Avaner (2009, s. 62), Sauvy'nin, bürokrasinin bu yönünü vurgulamak için kullandığı metaforun oldukça etkileyici olduğunu belirtmektedir. Nitekim Sauvy bu durumu şu sözlerle dile getirmektedir: "Ünlü bir din adamına günah hakkında ne düşündüğü sorulduğunda, karşıyım yanıtını vermiş; bürokrasi hakkında herhangi birine aynı soru yöneltildiğinde ise, görüşü ne olursa olsun karşı olduğunu söyleyecektir" (Sauvy, 1975, s. 5). Bu ifade, Weber'in ideal bürokrasi modelinin çoğu zaman uygulamada hayata geçirilemediğini ve öngörülen işleyişten uzak olduğunu göstermektedir.

1.1.3.2. Downs'un Bürokrasi Yaklaşımı

Downs, “*Inside Bureaucracy* (1967)” adlı eserinde bürokratik örgütlerin iç işleyişini ve bürokratların davranışlarını analiz eden kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Eserde temel olarak, bürokrasinin işleyişini bireylerin rasyonel tercihleri ve kişisel çıkarları doğrultusunda şekillenen bir yapı olarak ele almaktadır (Downs, 1967, s. 1).

Downs, bürokrasi kelimesinin modern organizasyon yazınında sık kullanılan kelimelerden biri olduğunu ve üç farklı anlama geldiğini belirtmektedir (Downs, 1967, s. 28):

- i) Genellikle belirli bir kurum veya kurumlar sınıfını ifade eder. Bu anlamda, bürokrasi, büro terimiyle aynı kavramı belirtir.
- ii) Büyük ölçekli organizasyonlarda kaynak tahsis sürecinde kullanılan karar alma mekanizmasını ifade eder.
- iii) Son olarak, bazen büro olma durumu ya da büroları diğer organizasyon türlerinden ayıran nitelik anlamına gelir. Bu bağlamda, birçok organizasyon tarafından sahip olunan bir niteliği ifade eder.

Quade, “*Analysis for Public Decisions* (1982)” adlı eserinde organizasyonların işleyişini anlamak için kullanılan çeşitli modeller öngörmüş ve Downs'un bürokrasi modelini, bu modellerden biri olan yargıya dayalı model kapsamında değerlendirmiştir. Yargısal modeller genellikle belirsiz ve örtük olsa da, Downs'un geliştirdiği modelin bu durumun bir istisnası olduğunu belirten Quade, Downs'un tanımına göre bürokrasinin, dört temel özelliğe sahip bir yapıda olduğunu ileri sürmüştür (Quade, 1982, s.149):

- i) Büyük bir organizasyondur; en üst düzey yöneticiler, tüm çalışanların yarısından fazlasını tanımazlar. Bu büyüklük, yönetim ve iletişim açısından karmaşıklık yaratır.
- ii) Çalışanların çoğu tam zamanlıdır ve gelirlerinin büyük bir kısmını bu organizasyondan sağlarlar. Bu durum, bürokrasinin çalışanları için ekonomik bir bağımlılık yaratır.
- iii) İşe alım, terfi ve işten çıkarma süreçleri genellikle çalışanların performans değerlendirmelerine dayandırılır. Ancak bu süreçler bazen siyasi veya kurumsal etkilere de etkilenebilir.
- iv) Üretilen çıktılar, genellikle piyasa mekanizmalarına tabi değildir ve doğrudan tüketici tercihlerine göre değerlendirilmez. Bunun yerine, genellikle iç bürokratik süreçler ve siyasi kararlar doğrultusunda şekillenir.

1.1.3.3. Niskanen'in Bürokrasi Yaklaşımı

Niskanen iktisat disiplininin bürokrasiyi ve bürokratları maksimum faydaya ulaştıracak bir teori sunmadığını savunmaktadır. Ona göre, sosyologlar ve siyaset bilimciler bürokratik davranışı tek bir model çerçevesinde ele almış, kamu yönetiminde hâkim olan yaklaşım ise bürokratlara verimli çalışmaları için örgütsel yapı, bilgi sistemi ve analiz sağlama üzerine odaklanmıştır. Ancak bu yaklaşım, bürokratların kişisel çıkarları ile bürokrasinin etkinliğini uyumlu hale getirecek koşulları yeterince dikkate almamaktadır. Niskanen'in bürokrasi anlayışı, bireylerin kendi çıkarlarını en üst düzeye çıkarmaya çalıştığı varsayımına dayanmakta ve bürokratların bütçelerini artırmaya yönelik davranışlarını bu çerçevede değerlendirmektedir (Niskanen, 1968, s. 293).

Niskanen geliştirdiği modelde bürokrasiyi fayda maksimizasyonu bağlamında ekonomik bir aktör olarak değerlendirmiştir. Niskanen'in değerlendirmesine göre bu modelin iki temel özelliği öne çıkmaktadır:

- i) Bürokratlar, talep ve maliyet koşullarını göz önünde bulundurarak, denge seviyesindeki en düşük toplam maliyetlere eşit ya da daha fazla olacak şekilde, birimlerinin bütçesini maksimize etmeye çalışır.
- ii) Kamu kurumları, belirlenen bir bütçe karşılığında belirli bir çıktı veya farklı çıktıların bileşimini üretir. Başka bir deyişle, bürokratlar, siyasi otoritenin kendilerinden talep ettiği mal ve hizmetleri sağlama karşılığında bütçe tahsisatlarının artırılmasını talep eder ve bu süreç bir çeşit mübadele olarak adlandırılabilir (Niskanen, 1968, s. 294).

1.1.4. Bürokratizm

Bürokratizm, bürokrasinin işleyişindeki bozulmalardan kaynaklanan bir olgudur. Bürokrasi terimi halk arasında genellikle gereksiz işlemler, yavaş ilerleyen süreçler, katı kurallar ve sorumluluktan kaçınma gibi olumsuz anlamlarda kullanılmaktadır. Ancak bu algı, bürokrasinin kendisinden değil, bürokrasilerin patolojik yönlerinden kaynaklanmaktadır. Bürokratik yapıların işlev bozuklukları ve patolojik etkilerine, akademik literatürde “Bürokratizm” veya “Büropatoloji” denmektedir. Bir yönetim biçiminin bazı aksaklıkları nedeniyle tamamen kötü olarak tanımlanması doğru değildir. Bürokratik sistemlerin bu tür sorunları, bürokratizmin bir sonucu olarak değerlendirilmelidir (Yıldırım, 2000, s. 50).

Bürokratizm, idari düzeni, işleyiş yöntemlerini, görev makamlarını ve yürütülen işlemleri bir araç olmaktan çıkarıp, esas amaç haline getirme eğilimi olarak tanımlanabilir. Bu durum, keyfi karar alma eğilimlerini beslemenin yanı sıra, sorumluluk alma motivasyonunu da ciddi şekilde zayıflatmaktadır (Abadan, 1959, s. 92). Bu eğilimi ortaya çıkaran etmenleri şu şekilde özetleyebiliriz (Baransel, 1993, s. 178; Erbay, 1997, s. 406-407):

- i) Sorunları Şekilsel Olarak Çözüm Ulaştırma Eğilimi: Sorunların gerçek çözümüne odaklanmak yerine, yalnızca resmi işlemlere uygun şekilde ele alarak geçici ve yüzeysel çözümler üretmek,
- ii) Alışılmış Yöntemlerin Doğruluğunu Sorgulamadan Uygulama: Mevcut usul ve teknikleri eleştirel bir değerlendirmeye tabi tutmadan, katı biçimde sürdürmek.
- iii) Yalnızca Yazılı Talimatlar İle Yönlendirme: Esneklikten uzak, yalnızca genelge ve yazılı emirlerle yönetim anlayışını benimsemek,
- iv) Kurumsal Yapıda Gereksiz, Çift Taraflı Denetim Mekanizmaları Oluşturma: Aşırı kontrol süreçleriyle işleyişi yavaşlatmak ve idari verimsizliğe sebep olmak,
- v) Yetki Sınırlarını Aşarak, Yetki Suistimalinde Bulunma: Makamların belirlenen yetki çerçevesini aşarak, gereksiz müdahalelerde bulunmak,
- vi) Yeni Koşullara ve Değişen Şartlara Direnç Gösterme: Güncellenen süreçlere, reformlara ve yeniliklere uyum sağlamayı reddetmek,
- vii) Üst Kademe Emirlerini Sorgulamadan, Kesin Bir Biçimde Kabul Etme: Talimatların doğruluğunu değerlendirmeden, mutlak bir teslimiyetle uygulamak.

Bürokrasinin olumsuz etkilerini azaltmak için, yalnızca bürokratik reformlara odaklanmak yerine, daha geniş kapsamlı bir idari reform süreci gerekmektedir. Bürokratik reform, sadece bürokrasinin içyapısını düzenlemeyi ve yönetim süreçlerini daha etkin hale getirmeyi amaçlar. Ancak bu, politik sistemdeki dengesizlikleri gidermek için yeterli değildir. İdari reform ise, bürokrasinin ve siyasal yapıların rollerini net bir şekilde belirleyerek, siyaset ile bürokrasi arasındaki güç dengesini yeniden kurmayı hedefler. Bu süreç, kamu yönetiminde verimliliği artırmakla kalmaz, demokratik hesap verebilirliği güçlendirerek, bürokratik yapının halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı hale gelmesini sağlar (Berkman, 1975, s. 20-21).

1.1.5. Bürokratik Davranış

Klasik ekonomi düşüncesinin iki ana varsayımı bulunmaktadır. Bunlar, rasyonellik ve bireyseldir. Bu varsayımlardan hareketle ekonomistler, bilimsel araştırmalarında

bireylerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettiği varsayımıyla işe başlarlar. Bu nedenle, bürokratik davranışları açıklayabilmek için, önce bürokratların neyi maksimize etmeye çalıştıklarını belirlemek gerekmektedir. Bürokratların davranışlarını anlamak ve yönlendirmek için kişisel çıkarlar ile kamu yararı arasındaki dengeyi kurmak büyük önem taşır. Bürokratlar, tıpkı özel sektördeki yöneticiler gibi, kendi refahlarını artırmaya odaklanırlar. Ancak, doğru kısıtlamalar ve teşvikler ile bu kişisel çıkarlar, toplumun genel yararıyla uyumlu hale getirilebilir. Örneğin, kısıtlamalar kapsamında hesap verebilirlik ve yasal düzenlemeler bürokratların keyfi davranışlarını sınırlar. Teşvikler ise maddi ödüller ve kariyer gelişimi gibi unsurlarla bürokratları kamu yararına çalışmaya motive eder. Bu iki mekanizma bir arada kullanıldığında, bürokratlar hem kendi çıkarlarını gözetirken hem de toplumun refahını artıracak şekilde hareket ederler. Bu sayede, bürokrasinin daha etkili ve adil bir şekilde işlemesi sağlanır. Ancak, bu uyumu sağlamak için kurumsal tasarımın dikkatlice düşünülmesi ve uygulanması gerekmektedir (Tullock ve McKenzie, 1978, s. 411).

Yapılan incelemelerde, bürokratik davranışı açıklamayı kolaylaştıran dört ana etken belirtilmektedir (Karaaslan ve Bakırtaş, 1999, s. 53):

- i) Bilginin Çarpıtılması: Bazı bürokratlar, bağlı oldukları kurumun verimliliğini ve yürüttükleri işlerin önemini abartarak üst düzey yöneticilere veya politikacılara sunar. Bu tutum, bilgi akışında yanıltıcı etkiler yaratır ve karar süreçlerini etkiler.
- ii) Karar Süreçlerinin Şekillendirilmesi: Bürokratlar, üst yönetim veya politikacılar tarafından alınan kararların kendi çıkarlarına uygun hale getirilmesi için bilinçli olarak çaba harcar ve bu doğrultuda stratejik davranışlar sergiler.
- iii) Çıkar Odaklı Tercihler: Bürokratlar, eşit tercihler arasında çoğunlukla çıkarlarına daha faydalı sonuçları seçerler.
- iv) Yeni Politikaların Önlenmesi: Yeni siyasi çözümler için yürütülen incelemeler, bürokratların tavırları ve menfaatleri sebebiyle sekteye uğratılmaktadır.

Bu dört eğilim, bürokratik yapılarda bireylerin fayda odaklı davranışlarının, hem sistemi hem de karar alma süreçlerini nasıl etkileyebileceğine dair önemli bir perspektif sunar.

Kamu bürokrasisini anlamlandırabilmek için öncelikle kamu büroları ile özel bürolar arasındaki farklılıkları netleştirmek gerekir. Özel bürolar, kâr elde etme amacı güder ve piyasa ekonomisinin dinamikleri doğrultusunda faaliyet gösterir. Bu kuruluşlar, bireylerin talep ettiği ürün ve hizmetleri sunar ve gelirlerini doğrudan bu satışlardan elde ederler. Bu

nedenle, özel büroların davranışları genellikle piyasa analizleri kapsamında ele alınır. Kamu büroları ise kâr amacı gütmeyen ve hizmetlerini doğrudan halka sunmaz. Bunun yerine, bu bürolar hizmetlerini hükümet veya meclisler gibi karar alıcı kurumlara yönlendirir. Kamu bürolarının finansmanı, bu kurumlar tarafından belirlenen yıllık ödeneklerle sağlanır. Ayrıca, kamu büroları genellikle belirli bir alanda tek yetkili olup, faaliyet alanlarında tekel niteliği taşır (Browning ve Browning, 1987, s. 71'den akt. Bakırtaş, 1999, s. 54).

Bürokrasiyi inceleyen ekonomistler, 1990'lı yıllardan itibaren bürokratik davranışların arkasındaki güdülerini açıklamaya yönelik çalışmalar yapmışlardır. Bu araştırmaların ortak paydası, kamu kurumlarında görev yapan bireylerin davranışlarına odaklanmalarıdır. Kamusal tercihler kuramcıları, bürokratların kendi taleplerini güçlü dayanaklarla ilişkilendirdikleri varsayımı üzerine modeller geliştirmiştir. Bu kuram, klasik ekonomik düşünceyle birleştirildiğinde, bürokratların yetkileri dâhilinde kaynakları kontrol etmeye çabaladıkları ve koşullar uygun olduğunda bu yetkilerini genişletme eğiliminde oldukları sonucuna ulaşır (Niskanen, 1991'den akt. Karaaslan ve Bakırtaş, 1999, s. 54).

Bürokratların öncelikli hedefi genellikle kamu yararından ziyade kendi bireysel çıkarlarını maksimize etmektir. Bu, bürokratların kendi birimlerini büyütme ve daha fazla bütçe elde etmek için yoğun çaba gösterdiği anlamına gelir. Bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin temel amacını gölgede bırakırken, bürokratların bireysel kazançlarını merkeze alan bir davranış biçimine dönüşür (Parsons, 1995, s. 307).

Tablo 1. Friedman Harcama Matrisi

Paranın Harcanabileceği Dört Yol Milton Friedman'a Göre; Mal ve Hizmetlerin Değişiminin Etkilerini, Fayda Sağlayan ve Faydalanan Kişilere Göre Açıklayan Matris		Kimin İçin Harcıyorsunuz?	
		Kendiniz İçin	Başkaları İçin
Kimin Parasını Harcıyorsunuz?	Kendinizin parasını	I Tasarruf yapar ve en yüksek değeri ararsınız. \$	II Tasarruf yaparsınız ama en yüksek değeri aramazsınız. \$
	Başkasının parasını	III Tasarruf yapmazsınız ama en yüksek değeri ararsınız. \$ \$	IV Tasarruf yapmazsınız ve en yüksek değeri aramazsınız. \$ \$

Kaynak: Friedman (2012) tarafından yayımlanan *"The Four Ways Money Can Be Spent"* adlı çalışmadan alınmıştır.

Friedman ve Friedman (1980, s.116-117)'a göre, harcamalar basit bir şekilde sınıflandırıldığında, bu sürecin neden istenmeyen sonuçlara yol açtığı anlaşılmaktadır. Harcama yaparken, ya kendi paranızı ya da başkasının parasını harcarsınız ve bu harcamayı ya kendinizin ya da başkasının yararına yaparsınız. Literatürde “Friedman Harcama Matrisi” olarak geçen bu iki seçeneğin birleşimi, Tablo 1’deki dört farklı ihtimali ortaya çıkarır:

- i) Kategori I, kendi paranızı kendiniz için harcadığınız durumu ifade eder. Örneğin, bir süpermarkette alışveriş yapıyorsanız, her harcadığınız dolar için hem tasarruf etme hem de en yüksek değeri elde etme konusunda güçlü bir isteğiniz vardır.
- ii) Kategori II, kendi paranızı başkası için harcadığınız durumu ifade eder. Örneğin, doğum günü hediyesi alırken tasarruf etme isteğiniz Kategori I ile aynı olsa da, paranızdan tam anlamıyla değer elde etme güdünüz, alıcının zevklerine göre değerlendirildiğinde, aynı değildir. Yine de, alıcının beğeneceği bir şey seçmek istersiniz, ancak bu seçim hem doğru bir izlenim bırakmalı hem de fazla zaman ve çaba gerektirmemelidir.
- iii) Kategori III, bir başkasının parasını kendiniz için harcadığınız durumu açıklar. Örneğin, şirket hesabından ödediğiniz bir yemek sırasında, yemeğin maliyetini düşük tutma konusunda güçlü bir eğiliminiz olmaz, ancak harcadığınız paranın karşılığını en iyi şekilde almak için güçlü bir isteğiniz vardır.
- iv) Kategori IV, bir başkasının parasını başka biri için harcadığınız durumu ifade eder. Örneğin, şirket hesabından bir başkasının öğle yemeğini ödüyorsanız, tasarruf etmek ya da misafirinize en iyi öğle yemeğini sunmak sizin için öncelikli olmayabilir. Ancak, siz de onunla birlikte öğle yemeği yiyorsanız ve bu yemek hem Kategori III hem de Kategori IV’ün bir karışımıysa, bazen misafirinizin memnuniyetini ikinci plana atarak kendi tercihlerinize daha fazla önem verebilirsiniz.

Bir bireyin başkasının parasını, başkaları için kullandığı dördüncü bölüm, dikkate değer sonuçlar ortaya koymaktadır. Siyasi figürler ve bürokratik yetkililer, başkalarından toplanan vergileri, yine başkaları için kullanmaktadır. Friedman matrisine göre, verimsizliğin ve israfın en fazla görüldüğü alan dördüncü kısımdır. Friedman ve Friedman (1980, s.116) bu matrisle kamu sektörünün aşırı genişlemesinin sebeplerini, başkalarının kaynaklarını başkaları için harcayan bürokrat ve politikacı tutumlarıyla açıklamaya çalışmıştır.

Bürokrasinin temel kavramlarının ele alındığı bu kısımda, bürokratik yapının teorik altyapısını anlamak için bir başlangıç noktası oluşturulmuştur. Ancak, bürokrasinin bugünkü işlev ve özelliklerini tam anlamıyla değerlendirebilmek için tarihsel süreç

içerisindeki gelişimini incelemek gerekmektedir. Çünkü bürokratik yapı, tarih boyunca toplumsal, ekonomik ve siyasi dinamiklerle şekillenmiş, farklı anlam ve işlevler kazanmıştır. Bu bağlamda, bir sonraki başlıkta bürokrasinin tarihsel süreçteki gelişimi ele alınacaktır.

1.2. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi: Dünya ve Türkiye

Bürokrasinin gelişimi, toplumsal düzenin sağlanması ve otoritenin merkezileştirilmesi amacıyla şekillenmiş ve zaman içinde farklı toplumsal yapılarla uyumlu hale gelmiştir. Bu bağlamda, bürokratik yapılar, yönetim sistemlerinin etkinliğini artırmak ve devletin kontrolünü sağlamak amacıyla çeşitli evrelerden geçmiştir. Bürokrasinin evrimi, farklı coğrafyalarda farklı süreçler göstermiştir; her ülke, bürokratik yapısını kendi tarihsel ve kültürel dinamiklerine göre şekillendirmiştir. Bu çerçevede, bürokrasinin tarihsel gelişimi hem dünya, hem de Türkiye'deki evrim süreci olarak iki başlık altında incelenmiştir.

1.2.1. Dünyada Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi

Etkili bir politik yönetim teorisi olarak kabul edilen bürokrasinin kökleri ataerki dönemine kadar dayanmaktadır (Başaran,1984, s. 16). Bürokratik yapının bugünkü modern anlamda evrimi, ulus devletlerin tarihsel gelişimi ile doğrudan ilişkilidir. Ulus devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte, merkezi otoriteyi ve yasaların uygulanmasını daha etkin hale getirmek amacıyla bürokratik sistemler güç kazanmıştır. Bu süreçte, özellikle devletin işleyişini sürdürebilmesi için profesyonel bir yönetici sınıfı oluşturulmuş, karar alma mekanizmaları daha sistematik bir yapıya bürünmüştür (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 47). Bürokrasinin ilkel toplumlardan günümüze kadar geçirdiği bu dönüşüm aşağıda detaylı olarak açıklanmıştır:

1.2.1.1. İlkel Topumlarda Bürokrasi

İlkel topluluklar incelendiğinde, sosyal organizasyonların klan ve kabile gibi akrabalık ilişkilerine dayandığı görülmektedir. Bu tür topluluklarda, toplum adına belirli görevleri üstlenen kurumlar mevcut değildir. Ayrıca, bu yapılar yöneten ve yönetilen ayrımına dayalı idari biçimler de değildir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 47). İlkel toplumlarda, insanların kanunlardan ziyade sözlü ve geleneksel emirlere göre hareket ettikleri gözlemlenmiştir ve bütün faaliyetler doğrudan verilen emirlerin bir sonucu olarak yerine getirilmektedir.

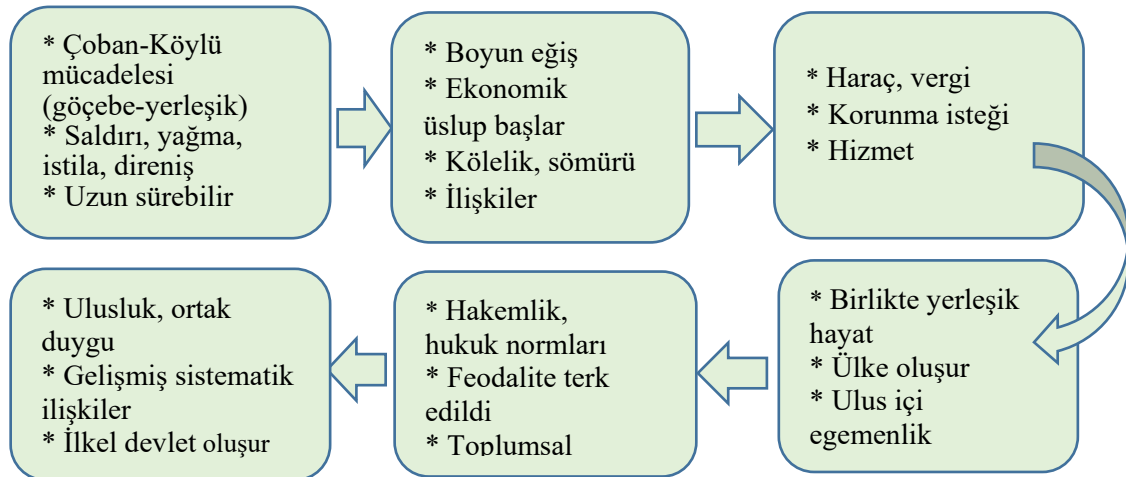
(Abadan, 1959, s.15). İlkel toplumlarda yöneticiler ile yönetilenler arasındaki bağlar doğrudan oluşturulur ve belirli hedeflere varmak amacıyla yapılan eylemler, araçlar bulunmadan yerine getirilir (Eryılmaz, 2008a, s. 236). İlkel toplulukların birbirleriyle yardımlaşma ve savunma alanında işbirliği ilişkileri kurmaları idari sistemlerin temellerinin atılmasına yol açmıştır (Abadan, 1959, s. 12).

Tarım Devrimi ile birlikte insanlık, üretim araçlarını kullanma sürecine girmiştir. Bunun sonucunda, toplum hem üretim faaliyetlerinin düzenlenmesi hem de elde edilen fazlalığın paylaşılması için örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. İnsanoğlunun madenleri işlemesiyle birlikte tarım ve savaş alanlarında kullanılmak üzere yeni araçlar geliştirilmiş, bu da toplumların örgütlenme süreçlerini hızlandırmıştır. Metal aletlerin savaş teknolojisine dâhil edilmesi, toplumların savunma amaçlı daha etkin yapılandırılmalarını zorunlu hale getirmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 47).

Oppenheimer'in fetih teorisine göre "devlet, bir sınıf devleti olarak fetih ve boyun eğdirme dışında bir yolla ortaya çıkmış olmaz." (Oppenheimer, 1984, s. 45). Düşünüre göre devletin kökeni zorla ele geçirme ve talana dayanmaktadır. Devlet, zenginlik ve zorla ele geçirmeyi içeren iki temel ögeden meydana gelir. (Oppenheimer, 1984, s. 21).

Oppenheimer'e göre devlet, yıkım süreci, boyun eğme süreci, vergi toplama süreci, yerleşik hayata geçiş süreci, hukuki yapının şekillenmesi süreci ve ulusal kimliğin oluşum süreci olmak üzere altı aşamada oluşmaktadır. Şekil 1'de bu aşamaların özellikleri özet olarak sunulmuştur. Ayrıca aşamalarda yürütülen faaliyetler ayrıntılı olarak açıklanmıştır (Oppenheimer, 1984'den akt. Türkoğlu ve Seçilmiş, 2006, s. 87-91).

Şekil 1. Oppenheimer'in Kuramına Göre Devletin Oluşumu



Kaynak: Türkoğlu ve Seçilmiş, (2006, s.87)

- i) Yıkım Süreci: Bu aşamada, toplumlar nedensiz veya çeşitli sebeplerle sürekli çatışma içindedir. Savaşlar, yağmalar, soygunlar ve zorla elde edilen mallar oldukça yaygındır. Bu ortamda, köylüler, göçebe gruplara karşı uzun bir süre sonra dirençlerini kaybetmektedirler. Göçebelerin hızlı hareket edebilme yeteneği büyük bir avantaj olsa da, köylülerin daha az organize olmalarına rağmen, zafer kazanabilen taraf haline gelmelerine olanak sağlamıştır.
- ii) Boyun Eğme Süreci: İlk aşamanın ardından, insanların birlikte yaşamayı öğrendikleri ve ekonomik faaliyetlere yöneldikleri ikinci aşama başlamaktadır. Toplumlar daha modern bir yapıya bürünmeye başlar. Sömürü, kölelik gibi olumsuz olgular bu dönemin temel özelliklerinden olsa da, bu olgular neticesinde ücretsiz iş gücüne büyük bir değer atfedilir ve ekonomik yapı güç kazanmaya başlar. Zihinsel olarak kuvvetli olan, galip gelmiş olan kavimler, yönetim biçimlerini sürdürebilmek için güçlerini kaybetmemek adına daha kalıcı yöntemler aramaktadırlar.
- iii) Vergilendirme Süreci: Vergilendirme, zamanla kalıcı hale gelmiş ve meşru bir sorumluluk olarak kabul edilmiştir. İlk başta galip kavimlerin, mağlup olanlardan keyfi olarak aldıkları mal ve servetler, zamanla zorunlu bir ödeme şekline dönüşmüştür. Modern toplumda bu uygulama, daha farklı ve soyut amaçlarla sürekli olarak meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır.
- iv) Yerleşik Hayata Geçiş Süreci: Yerleşik hayata geçiş, devletin temellerinin atılmasında önemli bir aşamadır. Toprak, artık devletin en önemli öğelerinden biri haline gelir. Bu noktada toprak, yalnızca bir sınır olarak değil, gelişmiş toplumların faaliyet alanı ve yerleşim yeri olarak anlam kazanır. Her toplum, göçebe yaşamdan yerleşik hayata geçerken, toplumsal yapıları da giderek karmaşık bir hal alır.
- v) Hukuksal Yapının Ortaya Çıkışı: Toplumsal düzeni sağlamak için kullanılan baskı ve güç uygulamaları hâlâ devam etmekle birlikte, bu aşamada egemen güçler, toplumsal huzuru korumak amacıyla farklı bir yöntemle güç kullanır. Hukuk kuralları, toplumsal düzeni sağlayabilmek için hayata geçirilir ve toplumsal ilişkiler bu kurallar çerçevesinde şekillenir. Bu süreç, toplumların daha düzenli ve istikrarlı bir şekilde yönetilmesinin temelini atar.
- vi) Ulus Kavramının Oluşumu: Egemen güç, toplumların ekonomik verimliliğini artırırken, onları disiplinli bir şekilde muhafaza etme amacına yönelir. Bu süreç, ulusal kimliğin oluşmasına zemin hazırlar. Uluslar, ortak bir dil, gelenek ve kültürle birbirine bağlı topluluklar haline gelir. Ulus olma bilinci, toplumu oluşturan bireyler arasında dayanışmayı teşvik eder ve toplumu bir arada tutan bir bağ oluşturur.

Yukarıda belirtilen altı aşama, devletin evriminde bürokrasinin nasıl şekillendiğini ve nasıl bir rol oynadığını, bu aşamalarda gerçekleştirilen faaliyetleri de dikkate alarak değerlendirmeyi mümkün kılar. İlk aşamada, yıkım süreci gibi kaotik dönemlerde, bürokratik yapılar henüz oluşmamışken, toplumlar güç ve şiddetle yönetilmişlerdir. Boyun eğme süreci ve vergi/haraç süreci ile birlikte, bürokratik yapıların temelleri atılmaya başlamış; egemen güçler, yönetim işlevlerini düzenlemeye çalışmışlardır. Yerleşik hayata geçiş ile birlikte, toprak ve yerleşim alanlarının kontrolü, idari yapıların daha da güçlenmesini sağlamıştır. Hukuksal yapının ortaya çıkışı süreci, bürokrasinin etkin bir şekilde devreye girdiği dönemi simgelemekte olup, toplumsal düzenin sağlanması için kurallar ve normlar oluşturulmaya başlanmıştır. Son aşamada ise, ulus kavramının oluşumu, devletin yönetiminin merkezîyetçi bir yapıya bürünmesi, bürokrasinin devletin yönetim yapısını şekillendiren temel unsur haline gelmesini sağlamıştır. Bu süreçler, bürokrasinin zamanla devletin işleyişindeki düzeni sağlamada kritik bir rol üstlendiğini göstermektedir.

Günümüzdeki anlamda kamu yönetimi ilk kez Mezopotamya’da ortaya çıkmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992 s. 42). Birçok araştırmacı, Mezopotamya’nın ev sahipliğini yaptığı Sümerler’in M.Ö. 3000 yılında kurduğu yerleşimlerdeki sanat ve mimarinin, yönetim ve toplumsal örgütlenmelerin ortaya çıkışında sulama sisteminin önemli bir rol oynadığını vurgulamıştır. Sümer uygarlığı, devlet örgütlenmesinin erken örneklerinden birini oluşturarak, vergi tahsilat sistemleri, dini yapılar ve kentsel altyapı projelerinin yönetimi ile kaynak dağıtım mekanizmalarının gelişimine öncülük etmiştir. Sümerler’de idari yapının bu gelişimini takiben iş bölümü ve statü farklılıkları ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2008a, s. 236).

1.2.1.2. Eski Mısır'da Bürokrasi

Nil Nehri'nin çevresinde şekillenen Eski Mısır medeniyeti, Sümer uygarlıklarıyla paralel bir zaman diliminde (M. Ö. 3000-332) ortaya çıkmış ve benzer seviyelere ulaşmış bir topluluk olarak değerlendirilebilir. Weber, Eski Mısır'ı ilk patrimonial-bürokratik devlet modeli¹ olarak tanımlarken, merkezileşmeye dayanan bu katı otoriter yapının oluşumunda ekonomik ve teknik koşulların belirleyici rolüne vurgu yapmaktadır (Abadan, 1959, s. 15).

¹ Patrimonial-bürokratik devlet modeli, geleneksel toplumlarda görülen bir yönetim modeli olup, bu modelin kültürel yönlerini ifade eden bir kavramdır. Bu anlayışta, yönetici ile ev halkı arasındaki güç ve itaat ilişkisi, herhangi bir niteliksel değişim olmaksızın daha geniş toplumsal alanlara taşınmaktadır. Weber, antik çağ uygarlıklarını incelerken, Hint, Mısır ve Çin gibi Doğu toplumlarında bürokratik yapıyı ve kültürel örgütlenmeyi patrimonializm kavramıyla açıklamış ve bu kavramın söz konusu toplumların idari geleneklerini anlamada önemli bir araç olduğunu belirtmiştir (Doğan, 2020, ss. 413-416).

Mısır'ın kurumsal yapısı ve yüksek düzeyi, onu yönetim açısından antik dünyada önemli bürokrasilerin yaratıcıları arasında kabul edilen Çin bürokrasisi seviyesine taşımıştır. Eski Krallık döneminde inşa edilen temel yapılar o kadar ileri düzeydeydi ki, yöneticilerin atanmasında uzmanlaşmanın zorunlu hale gelmesini sağlıyordu (Öztürk, 2017, s. 21).

Mısır bürokrasisinin gelişimindeki temel etken, dönemin ekonomik koşullarının etkisiyle uygulanan planlı ekonomi sistemidir. Weber'e göre, Eski Mısır'da merkeziyetçilik esasına dayalı patrimonial-bürokrasi modelinin oluşumunda ekonomik ve teknik koşullar belirleyici olmuştur. Nil Nehri'nin doğal bir ticaret yolu olması ve düzenli olarak taşması, sulama sistemlerinin inşasını zorunlu kılmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak üzere "kâtipler" adı verilen bir memur grubunun oluşturulması, Mısır'da bürokratik yapının temellerini atmıştır (Abadan, 1959, s. 17).

Nil Nehri'nin Mısır uygarlığı üzerindeki etkisi, Dicle ve Fırat nehirlerinin Mezopotamya toplumları üzerindeki etkisine kıyasla çok daha belirleyici ve kapsamlı olmuştur. Nil'in düzenli taşkınları, tarımsal üretimi destekleyerek istikrarlı bir toplumsal yapının oluşmasına zemin hazırlamış, böylece sürdürülebilir bir uygarlığın gelişmesine katkıda bulunmuştur. Nil'in sakin akışı, güneyden kuzeye doğru ilerleyen akıntısıyla birlikte kuzeyden güneye esen rüzgârların da desteğiyle, yelkenliler aracılığıyla düşük maliyetli, istikrarlı ve etkin bir ulaşım ağı sağlamıştır. Bu durum, siyasi otoritenin hızla merkezileşmesine ve devletin denetim kapasitesinin genişlemesine olanak tanımıştır. Nil Nehri üzerindeki ulaşımı kontrol altına alan Firavun, nehir boyunca stratejik noktalara yerleştirdiği görevlileri aracılığıyla tüm Mısır'ı etkili bir şekilde yönetebilmiştir. Böylelikle, Mısır genelinde toplanan ekonomik fazlalık, merkezi otoritenin kontrolündeki tek bir merkezde, Firavun'un sarayında veya taşradaki devlet depolarında biriktirilmiştir. Sonuç olarak, bu kaynaklar Firavun'un askerî gücünü, idari teşkilatını ve aynı zamanda, piramitlerin inşasında kullanılan malzemeler ile saray eşyalarının estetik niteliklerini en üst düzeye taşıyan zanaatkarlarını finanse etmesine olanak sağlamıştır (Şenel, 1990, s. 56-57).

Bürokrasinin gelişimi, büyük ölçekli projelerin yönetilmesi ve toplumların karmaşık yönetim yapılarının oluşturulmasıyla doğrudan ilişkilidir. Mısır piramitleri, on binlerce insanın çalıştığı büyük projelerin antik çağlarda tamamlandığını kanıtlamaktadır. Tek bir piramidin inşası, 100.000'den fazla işçinin yaklaşık 20 yıl boyunca çalışmasını gerektirmiştir. Peki, her işçiye ne yapacağını kim bildirdi? İşçilerin kesintisiz çalışabilmesi için gerekli taşların şantiyeye ulaştırılmasını kim sağladı? Bu soruların cevabı yöneticilerdir.

Birilerinin, iş süreçlerini planlaması, insan kaynağını ve malzemeleri organize etmesi, işçilerin görevlerini yerine getirmesini sağlaması ve tüm sürecin belirlenen plana uygun şekilde ilerlediğini denetlemesi gerekiyordu. Bu işlevler, bürokrasinin temel unsurlarını oluşturmuştur (Robbins ve Coulter, 2011, s. 28).

Firavun, sarayından hem bu dünya hem de öte dünya işlerini yönetti. Sarayında, günümüz bakanlıklarını andıran uzmanlaşmış yönetim birimleri vardı ve bunların başında birer vezir bulunuyordu. Taşrada ise "nomark" adı verilen merkeze bağlı yöneticiler ile bakanlıkların memurları görev yapıyordu (Şenel, 1990, s. 57). Mısır bürokrasisinin en belirgin özelliği, Firavun'un yaşayan Tanrı olarak görülmesi ve bürokrasi üzerinde mutlak otoriteye sahip olmasıdır. Firavun karşısında bürokratların söz hakkı bulunmamakta, tüm yönetsel kararlar Firavun'un emirlerine göre şekillenmektedir. Bürokratlar, yalnızca bağlı yetki ile hareket eden, kendi inisiyatiflerini kullanma hakkına sahip olmayan kişilerdir. Bu durum, Mısır bürokrasisinin otoriter yapısını daha da güçlendirmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 43).

1.2.1.3. Eski Çin'de Bürokrasi

Çin, dünya medeniyet tarihinde 5500 yıllık geçmişe sahip bir uygarlıktır. Bu uygarlığın belgelenmiş kısmında, Weber'in geleneksel otorite sınıflandırmasına uygun olarak, statüye ve soya dayalı bir patrimonyal bürokratik yapı egemen olmuştur. Bununla birlikte, nadir durumlarda bürokrasiye personel alımı için sınavlar düzenlenmiştir. Bu sınavlar, liyakat esasına göre, ailevi ve siyasi referanslardan bağımsız bir şekilde bilgi temelli olarak gerçekleştirilmiştir. Bu sınavlar kesintilere rağmen başarıyla uygulansa da, üst düzey bürokraside patrimonyal otorite etkisi sürmüştür. Bu durum Konfüçyüs'ün düşüncelerinin² resmî olarak benimsenmesiyle açıklanmaktadır (Doğan ve Arslan, 2023, s. 84).

Tarihsel süreç, bürokrasinin gelişiminin para ekonomisiyle paralel ilerlediğini açıkça göstermektedir. Çin'de memur maaşlarının kralın ambarından aynı olarak verilmesi, düzenli gelirlerin tahsisi veya vergi gelirlerinin dağıtılması, bürokrasinin temellerinin atıldığı ilk adımlar arasında sayılmaktadır (Weber, 1996, s. 228-229).

² Konfüçyüsçülük, katı bir toplumsal düzen inşa ederek Çin toplumunu şekillendirmiş ve toplumsal ilişkileri merkeze almıştır. Öğretide önem verilen başlıca kişisel erdemler ise merhamet, adalet, nezaket, bilgelik ve bağlılıktır (Beyaz, 2024, s. 66).

Weber, Han Hanedanlığı'ndan Qing Hanedanlığı'na kadar tüm imparatorluk döneminde Çin bürokrasisinin patrimonial bir yapıya sahip olduğunu ifade etmektedir. Nadir de olsa, Sui Hanedanlığı ile başlayarak on üç asırdan fazla bir süren, zaman zaman kesintiye uğrayan bürokrasi sınavları gerçekleştirilmiştir. Bu sınavlarda, başarılı olan adaylar, imparatorluk bünyesinde idari ve askerî görevlerde istihdam edilmiştir. Bu yapı ve sınavlarla göreve gelen bürokratlar, “bilgin bürokratlar” olarak adlandırılmıştır (Kaçer, 2017, s. 146-147).

12. yüzyıl boyunca Çin toplumunda, bireylerin kazandıkları saygınlık büyük ölçüde zenginliklerinden ziyade kamu görevlisi olabilme yeteneklerine dayanıyordu. Bu dönemde sosyal statü, kişinin maddi varlıklarından ziyade kamu görevinde gösterdiği başarıya ve bu başarıyı elde etmek için sahip olduğu eğitime bağlıydı (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 43).

Dünya genelinde rekabete dayalı yazılı sınavların ilk örneklerinden biri olan bürokrasi sınavları, toplumun günlük yaşamını derinden etkilemiştir. Bireyler, başlangıçta aday olarak; daha sonra ise adayların sınav hazırlık sürecine destek vererek bu sürecin sürekli bir parçası olmuştur. Bunun yanı sıra, bu sınavlar basit bir merkezi sınavdan öte, Çin'in siyasal yapısının önemli bir unsuru haline gelmiştir. Bürokrasi sınavları, yönetim yapısında liyakate dayalı bir sistemin oluşumuna katkıda bulunmuş, sivil ve askerî aristokrasinin nüfuzunu sınırlamıştır. Aynı zamanda devletin entelektüel sınıflar nezdinde meşruiyet ve destek kazanmasını sağlamıştır. Sınavlarda adayların Konfüçyüsçü metinlerden sorumlu tutulması, toplumun Konfüçyüsçü bir yapıya dönüşmesine de zemin hazırlamıştır (Kaçer, 2017, s. 163).

1.2.1.4. Roma'da Bürokrasi

Klasik çağda, Eski Yunan kadar olmasa da, diğer büyük uygarlıklardan biri Romalılar tarafından kurulmuştur. Romalılar, kent devleti sistemini aşarak bir imparatorluk kurmayı başarmışlardır. Hem karada hem de denizde genişleyen bu imparatorluk, Roma'ya büyük zenginlikler kazandırmış ve bu sayede çeşitli yetenekleri bünyesinde toplamıştır (Şenel, 1990, s. 185). Bu genişleme ve yönetim ihtiyacı, mevcut bürokratik yapıyı daha sistemli hale getirmiş, devlet yönetiminde kurumsallaşmayı zorunlu kılmıştır.

Roma İmparatorluğu, dünya tarihinde derin izler bırakmış bir medeniyet olarak, gücünü ve otoritesini yalnızca askerî başarılarından değil, güçlü bir bürokratik yapıya sahip olmasından da almıştır. Bu düzen, imparatorluğun geniş topraklarını etkili bir şekilde yönetmesine ve merkezi otoritenin devamlılığını sağlamasına yardımcı olmuştur. Roma bürokrasisinin temel taşları, Julius Caesar'ın Roma Cumhuriyeti döneminde attığı adımlar ve ardından

Augustus'un imparatorluğu yeniden düzenlemesiyle şekillenmiştir. Özellikle M.S. I. yüzyılda, ücretli memurlardan oluşan profesyonel bir bürokrasi yapısının kurulması, Roma İmparatorluğu'nun topraklarını yönetme becerisini güçlendirmiştir (Abadan, 1959, s. 22).

Roma, son derece ileri düzeyde bir hukuk sistemine sahipti. Bu durum, meydana gelen pek çok yasanın zamanla artan bir öneme sahip olmasına ve bu yasaların yorumlanması ihtiyacının doğmasına yol açarak imparatorluk yönetimini hukuk eğitimi almış kamu görevlilerini istihdam etmeye zorlamıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.50). Bu gelişmeler neticesinde, Roma bürokrasisi, hem merkezde hem de eyaletlerde tüm dini etkilerden arınarak dünyevi ve mantıklı ilkelere dayanan bir yapıya dönüşmüştür (Abadan, 1959, s. 23).

Bürokrasi açısından önemli iki kavram olan “devlet” ve “kamu görevi” kavramları Eski Romalılar döneminde geliştirilmiştir (Heper, 1983, s. 290). Ayrıca Roma İmparatorluğu, bürokrasinin gelişimine çeşitli yönetim ilkelerini uygulayarak katkılarda bulunmuştur. Bu dönemde benimsenen bürokratik prensipler arasında hiyerarşik yapı, merkezi yönetim, organizasyonel düzen ve uzmanlaşma yer almıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 45).

1.2.1.5. Orta Çağ'da Bürokrasi

Orta Çağ düşüncesine dini anlayış hâkimdir. Bu durum, Hristiyan toplumları kadar İslam ve diğer doğu medeniyetleri için de geçerlidir. Doğu ve Batı düşünce sistemleri, tarihte hiçbir dönemde Orta Çağ'daki kadar birbirine benzememiştir. Öte yandan, dini düşüncenin ve genel olarak uygarlığa yönelik düşüncenin Orta Çağ'da esas olarak İslam toplumları tarafından geliştirildiği göz ardı edilmemelidir. Bu dönemde dini düşüncenin etkisi, bürokratik yapıları da şekillendirmiştir (Şenel, 1990, s. 207-208). Orta Çağ'dan bugüne kadar hiyerarşik düzenini aynen sürdüren büyük bürokratik yapılardan biri Katolik Kilisesi'dir. Katolik Kilisesi, yürütme yetkisini elinde bulunduran papa, müşavirler heyeti, başpiskoposlar, piskoposlar, seyyar ajanlar, küçük rahipler ve Roma'daki merkez ile son derece güçlü bir idari mekanizma geliştirmiştir. Kilise kurumuna ayrıcalıklı bir konum sağlayan temel faktör, elinde bulundurduğu mutlak dini otoritedir (Weber, 2012, s. 336).

Orta Çağ'ın en yetkin yöneticilerini, Katolik din adamları ve ruhban sınıfı oluşturmuştur. Kilise, yönetim usullerinin geliştirilmesinde öncülük etmiştir. Hükümdarlar bu yönetim yöntemlerini kiliseye bağlı danışmanlardan öğrenmiştir. Orta Çağ'da imparator ve kralların özellikle ruhban sınıfına mensup kişileri görevlendirmesi, bu dönemde Latince bilen, okuryazar ve idari yöntemlere hâkim başka toplumsal grupların olmamasından

kaynaklanmıştır. Temelde ilahiyat eğitimi almış ve ruhban sınıfına katılmış her birey, hem çeşitli kamusal görevleri yerine getirme hem de dini vazifelerini sürdürme imkânına sahip olmuştur. Böylece Orta Çağ boyunca tüm hukukçular, hekimler ve farklı mesleklerden bilginler, kilisenin geniş koruması altında faaliyet göstermiştir (Abadan, 1959, s. 25-26).

Roma Kilisesi, merkeziyetçi ve hiyerarşik bir bürokrasi kurarak yönetim mekanizmalarını etkin biçimde işletmiştir. Geliştirdiği bu kapsamlı dini bürokrasi, kilisenin yalnızca dini alanda değil, siyasal ve toplumsal düzende de uzun süre etkin kalmasını sağlamıştır.

1.2.1.6. Yeni Çağda Bürokrasi

Tarihte feodal düzenin sona ermesiyle birlikte, derebeylerinin etkinliğinin azalması, kralların geniş bir bölgeyi hâkimiyeti altına almasına yol açmıştır. Egemen güçler, kendilerine rakip tanımadan büyük topraklar üzerinde merkezi devletler kurmuştur. Bu sürecin ardından, kuvvetli bir askerî teşkilatlanmanın oluşturulması zorunluluk haline gelmiştir. Bu dönemde, merkezi yönetimlerin meydana getirdiği büyük orduların finansmanı, kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği için devletlerin kalıcı bir gelir kaynağına gereksinim duymasına, dolayısıyla vergilendirme politikalarının yeniden düzenlenmesine, büyük kentlerin inşa edilmesine ve şehirleşme hareketinin başlamasına sebep olmuştur. Tüm bu gelişmeler, modern anlamda bürokratik yapının temelini oluşturmuştur. Ayrıca, bürokrasinin gelişim sürecinde önemli bir faktör de aristokrat sınıfının, güçlenen merkezi yönetim karşısında idareyi ele geçirme teşebbüsleri olmuştur. Bu duruma kralların getirdiği çözüm, yönetici tarafından atanan ve görevden uzaklaştırılabilen memurların arasına soyluların dâhil edilmesi olmuştur. Bu sistem, aristokrat sınıfın nüfuzunu kısıtlamak amacıyla geliştirilmişse de, yönetsel görevlerin kapsamı ve içeriği giderek genişlemiştir. Etkinlik, hız ve fayda ilkelerinin öne çıkmasıyla, bu yapının bireysel etkilerden bağımsız bir yönetim mekanizmasına evrilmesi, bürokrasinin ilerleyişini hızlandıran önemli bir unsur olmuştur (Abadan, 1959, s. 34; Ergun ve Polatoğlu, 1992, s. 46). Yeni Çağ'ın son döneminde, Aydınlanma Hareketleri ve İlerleme Felsefesi ile birlikte rasyonelleşme süreci Avrupa'da başlamış ve toplumsal hayatın birçok alanını etkilemiştir. 17. yüzyılda bilim ve akıl ön plana çıkarken, bilimsel devrimle birlikte Newton mekaniği doğa yasalarının keşfedilmesine öncülük etmiş, Aydınlanma Çağı'nın etkisiyle pozitivist ve rasyonalist düşünce sistemi güç kazanmıştır. 18. yüzyılın ikinci yarısında Sanayi Devrimi üretim süreçlerinde köklü değişikliklere yol açmış, toplumsal sınıflar yeniden şekillenmiştir. Aynı dönemde siyasal devrimler yoğunlaşmış, özellikle 1776 Amerikan Devrimi ve 1789 Fransız

Devrimi ile mutlak monarşinin yerine anayasal ve demokratik yönetimler kurulmaya başlanmıştır (Tahtalıoğlu, 2018, s. 20-21). Bunun sonucunda bürokrasi, merkeziyetçi, kurallara dayalı ve uzmanlaşmayı esas alan modern bir yönetim yapısına dönüşmüştür.

18. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan siyasi dönüşümler, ulusal bağlamlara göre farklılaşan bir seyir izlemiştir. Ancak bu değişim süreçlerinin özünde ortak düşünce olarak özgürlük fikri yer almıştır. Özgürlükten ilham alan bu dönüşüm, siyasal düzenlerin demokratikleşmesini hızlandırmış ve kurumların gelişmesine zemin hazırlamıştır.

1.2.1.7. Günümüzde Bürokrasi

Weber'in bürokrasi teorisi, sanayi toplumunun gereksinimlerini karşılamak amacıyla, dönemin kurumlarını inceleyerek geliştirdiği bir ideal modeldir. Bu model, patrimonial otoritenin yerine hukuki-rasyonel otoriteyi esas alan bir perspektifi benimsemektedir. Bu doğrultuda, söz konusu bürokrasi anlayışı sanayi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamış ve günümüzde de etkisini sürdürmeye devam etmektedir (Akçakaya, 2016, s. 293-294).

20. yüzyılın başlarında Batı devletlerinde bürokratik sistem önemli bir üretim yükselişine yol açmış olmakla birlikte, ortaya çıkan yeni yaklaşımlar sonucunda bürokrasinin otoriter yapısının ötesinde, çeşitli perspektiflere sahip uyumlu kuruluşların iş dünyasında yer bulması gündeme gelmiştir. Bu gelişmelerin sonucunda post-bürokratik anlayışı benimseyen organizasyonlar türemiştir. 20. yüzyılın son dönemlerinde demokrasi olgusunun ve birey odaklı yaklaşımların belirmesi, küreselleşmenin genişlemesi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, bu süreçlere kayda değer katkılar sunmuştur. (Akçakaya, 2016, s. 294).

Heclo (1978) "*Issue Networks and the Executive Establishment*" başlıklı makalesinde, günümüz bürokrasisinin dinamiklerini ve politika yapım süreçlerini ele almaktadır. Makalede, bürokrasi ve politika arasındaki bağlantılar, modern hükümetin büyümesiyle ortaya çıkan zorluklar incelenmiş olup, günümüz bürokrasisine yönelik ele alınan temel noktalar açıklanmıştır (Heclo, 1978, s. 266-280):

- i) Demir Üçgenlerden Konu Ağlarına Geçiş: Geleneksel "demir üçgen" modeli modern politik süreçleri açıklamada yetersizdir. Günümüz politikası geniş katılımlı, açık ve dinamik konu ağlarıyla şekillenir. Bu ağlar bürokratlar, politikacılar, akademisyenler, çıkar grupları ve sivil toplum örgütleri gibi çeşitli paydaşlar arasındaki karmaşık ilişkilerden oluşur. Konu ağları politika yapım sürecine daha fazla aktör dâhil ederek süreci teknik ve karmaşık hale getirmektedir.

- ii) Devletin Büyümesi ve Dolaylı Yönetim: Hükümetin büyümesiyle birlikte bürokratik yapıların değiştiği vurgulanmaktadır. Modern devlet, birçok politikayı doğrudan yönetmek yerine, dolaylı idari mekanizmalar aracılığıyla uygulamaktadır.
- iii) Uzmanlaşma ve Karmaşıklık: Bürokrasinin giderek uzmanlaştığı, politika yapıcılarının teknik uzmanlar ve konu ağları tarafından desteklendiği; bunun da karar alma süreçlerini karmaşıktırıp halkın katılımını zorlaştırdığı belirtilmektedir.
- iv) Demokratik Meşruiyet Sorunu: Modern bürokrasinin artan uzmanlaşması ve konu ağlarının etkisi, demokratik meşruiyeti zayıflatmakta, halkın hükümete olan güvenini sarsmakta ve vatandaşları süreçlerden dışlanmış hissettirmektedir.
- v) Başkanlık Yönetiminin Zorlukları: Modern başkanlar, genişleyen bürokrasi ve artan uzmanlaşma nedeniyle liderlikte zorlanmaktadır. Başkanlar, konu ağları ve uzmanlaşmış bürokrasinin etkisiyle kendi ekipleri yerine bu ağların üyelerini yönetim pozisyonlarına atamak zorunda kalmakta, bu da politikalarının uygulanabilirliğini ve etkililiğini azaltmaktadır.
- vi) Konu Ağlarının Demokratik Yönetim Üzerindeki Etkisi: Konu ağlarının politik karar alma süreçlerine olumlu katkılar sağladığı kabul edilmekle birlikte, bu yapıların karmaşıklığı, uzlaşma eksikliği ve liderlere duyulan güvenin azalması gibi faktörlerle demokratik yönetimi tehdit ettiği belirtilmektedir. Ayrıca, politika tartışmalarını genişletmelerine rağmen, halkın bu süreçlere katılımını sınırlamaktadır.

Acemoğlu ve Robinson “*Ulusların Düşüşü: Güç, Zenginlik ve Yoksulluğun Kökenleri* (2023)” adlı eserlerinde günümüz bürokrasisine ilişkin önemli ipuçları sunmaktadır. Çalışmada, ülkelerin ekonomik ve siyasi başarısını belirleyen temel faktörler, kapsayıcı ve sömürücü kurumlar çerçevesinde, Kuzey ve Güney Kore örneği üzerinden açıklanmaktadır:

- i) Ülkeler, sahip oldukları farklı kurumlar, ekonominin işleyişini etkileyen kurallar ve insanları motive eden teşviklerle ekonomik başarı açısından birbirlerinden ayrılmaktadır (Acemoğlu ve Robinson, 2023, s. 74).
- ii) Kapsayıcı ekonomik kurumlar, geniş toplum kesimlerinin ekonomik etkinliklere katılımını destekler, onların yeteneklerini en verimli biçimde kullanmalarına imkân tanır ve bireylerin kendi tercihlerini gerçekleştirmelerine fırsat verir. Kapsayıcı ekonomik kurumlar, ekonomik etkinliği, verimliliğin artışı ve ekonomik refahı teşvik eder. Özel mülkiyet hakları esastır, çünkü yalnızca bu haklara sahip olanlar yatırıma ve verimliliği artırmaya isteklidir. (Acemoğlu ve Robinson, 2023, s. 75).

- iii) Sömürücü kurumlar, toplumun bir kesimine fayda sağlamak için başka bir kesimin gelirini ve servetini almaktadır (Acemoğlu ve Robinson, 2023, s. 77).
- iv) Demokratik sistemlerde, bürokrasinin yasalar çerçevesinde işlemesi ve siyasi müdahalelerden uzak tutulması, kurumsal istikrar açısından kritik bir öneme sahiptir (Acemoğlu ve Robinson, 2023, s. 80).
- v) Çok güçlü bir merkezi otorite, bürokrasiyi aşırı denetim altına alarak inovasyonu ve özgürlüğü kısıtlarken; çok zayıf bir merkezi yapı ise bürokrasinin etkisizleşmesine ve kaotik bir yönetime yol açabilir. Bu nedenle, merkezi otorite ile bürokrasi arasında dengeli bir ilişki kurulmalıdır (Acemoğlu ve Robinson, 2023, s. 90).

Peters (2020, s. 213-216), “*The Politics of Bureaucracy: A Continuing Saga*” adlı makalesinde, bürokratlar ile politikacılar arasındaki ilişkinin zaman içindeki değişimini ve günümüz bürokrasisine etkisini incelemektedir. Peters'a göre, bürokrasinin siyasallaşması, liyakatin zayıflaması ve ideolojinin politika yapım süreçlerine etkisi şöyle özetlenebilir:

- i) Popülist Hareketler ve Siyasi Kutuplaşma: Popülist hareketlerin artan gücü ve hükümetlerdeki siyasi kutuplaşmanın yükselmesi, kamu görevlilerinin giderek daha fazla siyasallaşmasına ve kayırmacılığın yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Bu durum, bürokrasinin tarafsızlığını ve liyakat temelli yapısını zayıflatmaktadır.
- ii) Derin Devlet Algısı: Birçok siyasi lider, bürokratların halkın iradesine karşı kendi güçlerini korumaya çalışan "Derin Devlet" in üyeleri olduğu varsayımına sahiptir. Bu algı, bürokrasiye yönelik güvensizliği artırmakta ve siyasi liderlerin bürokratik yapıları kontrol altına alma çabalarını güçlendirmektedir.
- iii) Siyasi Atamalar ve Liyakatin Zayıflaması: Uzmanlığa duyulan ihtiyaca rağmen, bazı ülkelerde siyasi liderler, kamu görevlilerini dışlayarak onların yerine siyasi atamalar ve yandaşlarını getirmektedir. Bu durum, bürokrasinin teknik kapasitesini zayıflatmakta ve politika yapım süreçlerinin kalitesini düşürmektedir.
- iv) İdeolojiye Dayalı Karar Alma: Bilgiye dayalı politika yapımı yerine, ideolojiye dayalı karar alma süreçleri öne çıkar. Bu eğilim, bürokratların uzmanlık bilgisinin göz ardı edilmesine ve politika sonuçlarının daha az etkili olmasına yol açmaktadır.
- v) Politikacılar ve Bürokratlar Arasındaki Etkileşim: Politikacı-bürokrat etkileşimi, yönetimin temel unsurlarından biri olmaya devam ediyor. Ancak bu ilişki, siyasallaşma ve ideolojik baskılar nedeniyle giderek daha çatışmalı hale gelmektedir.

Günümüz bürokrasisi, yalnızca politikacıların belirlediği politikaları uygulayan bir yapı olmaktan çıkmış, politika yapım süreçlerinde daha aktif bir rol oynamaya başlamıştır. Bu değişim, bürokrasinin yönetim sistemleri içindeki gücünü artırırken, aynı zamanda demokratik hesap verebilirlik ve halkın denetimi gibi konuları da ön plana çıkarmaktadır.

Peters, “*The Politics of Bureaucracy* (2001)” adlı eserinde, günümüz bürokrasisi üzerine geniş bir analiz yapmıştır. Peters, bürokrasinin modern toplumlarda devletin işleyişinde merkezi bir rol oynadığını ve bürokratik yapının sadece kamu yönetimini değil, aynı zamanda siyasi yapıyı da etkileyen, toplumun ekonomik ve politik yapısıyla olan ilişkisini şekillendiren karmaşık bir sistem haline geldiğini vurgulayarak, günümüz bürokrasisinin önemli yönlerini aşağıdaki başlıklar altında açıklamıştır:

- i) Modern Devlet Yönetiminde Bürokrasinin Merkezi Rolü: Bürokrasi, modern devlet yönetiminin temel unsurlarındandır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi, politika oluşturma ve ekonomik düzenlemelerde aktif bir rol oynar (Peters, 2001, s. 227).
- ii) Bürokrasinin Politika Süreçlerindeki Etkisi: Bürokrasi, yalnızca politikaları uygulayan bir yapı olmaktan çıkıp, doğrudan politika yapım süreçlerine dâhil olmuştur. Bürokratlar, sahip oldukları uzmanlık bilgisi ile politik karar alma süreçlerini etkileyebilir (Peters, 2001, s. 228).
- iii) Bürokratik Yapıda Hiyerarşi ve Yetki Dağılımı: Bürokrasi, hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve bu yapı içinde yetki dağılımı, yönetim süreçlerinin temel unsurlarından biri olarak kalmaktadır. Ancak modern yönetim anlayışı, bu katı yapının esnekleşmesine neden olmuştur (Peters, 2001, s. 167).
- iv) Kamu Yönetiminde Verimlilik, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik: Modern kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık, yönetimin temel ilkeleri arasına girmiştir. Kamu kurumlarında performans değerlendirme sistemleri ve yöneticilerin sorumluluğunu artıran mekanizmalar geliştirilmiştir (Peters, 2001, s. 361).
- v) Bürokratik Bağımsızlık ve Siyasi Etkileşim: Bürokrasi-siyaset ilişkisi dengeli yürütülmeye çalışılmaktadır. Bürokratlar kısmen bağımsız hareket etse de, siyasi müdahaleler yönetimde kaçınılmazdır (Peters, 2001, s. 228).
- vi) Bürokratik Yapıların Dönüşümü ve Yeni Yönetim Modelleri: Neoliberal reformlar, geleneksel bürokratik yapıların değişmesine neden olmuş, kamu yönetiminde piyasa temelli yaklaşımlar ön plana çıkmıştır. Devlet hizmetlerinin özelleştirilmesi ve dış kaynak kullanımının yaygınlaşması bu dönüşümün sonuçlarındandır (Peters, 2001, s. 363).

vii) Demokratik Yönetimde Bürokratik Mekanizmalar: Demokratik değerlerin korunması, bürokrasinin şeffaf ve hesap verebilir olmasıyla mümkündür. Halkın yönetime katılımını sağlayan mekanizmaların geliştirilmesi, modern kamu yönetiminde giderek daha fazla önem kazanmaktadır (Peters, 2001, s. 364).

Günümüz bürokrasisine ilişkin görüşlerin ardından, bürokrasinin geleceğine dair öngörüler Peters'ın (2001, s. 213-216) çalışmaları ışığında değerlendirilmiştir:

- i) Bürokrasinin geleceği, demokratik sistemlerin ve yönetim anlayışının nasıl şekilleneceğine bağlıdır. Neoliberal reformlarla birlikte, kamu yönetiminin piyasaya açılması ve devletin küçültülmesi yönünde adımlar atılmaktadır. Ancak, bu reformların her zaman beklenen sonuçları vermediği görülmektedir.
- ii) Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, halkın devlet kurumlarına olan güvenini sarsabilir ve kamu hizmetlerinin erişilebilirliğini olumsuz etkileyebilir. Bu noktada, bürokrasinin geleceği konusunda şu sorular önem kazanmaktadır:
 - Bürokrasi ne ölçüde siyasetten bağımsız olmalıdır?
 - Demokratik hesap verebilirlik nasıl sağlanmalıdır?
 - Kamu hizmetlerinin etkinliği ve halkın yönetime katılımı nasıl dengelenmelidir?
- iii) Bu soruların yanıtları, her ülkenin yönetim anlayışına bağlı olarak farklılık gösterebilir. Ancak genel olarak bürokrasinin, demokratik sistemlerde daha şeffaf, hesap verebilir ve halkın taleplerine duyarlı olması gerektiği açıktır.
- iv) Bürokrasi, modern devletin temel yapı taşlarından biri olmaya devam etmektedir. Ancak, halkın yönetime katılımını artıracak reformlara ve bürokrasinin hesap verebilirliğini güçlendirecek mekanizmalara duyulan ihtiyaç da giderek artmaktadır.
- v) Bürokrasinin geleceği, demokratik sistemlerin nasıl şekilleneceğiyle doğrudan ilişkilidir. Kamu yönetimi demokratik değerlerle uyumlu gelişirse, bürokrasi halkın ihtiyaçlarına daha etkili yanıt verebilir ve yönetimdeki meşruiyetini koruyabilir.

Sonuç olarak, günümüz bürokrasisi, toplumların değişen gereksinimlerini karşılamak için sürekli bir dönüşüm içerisinde ve daha etkili bir yapı haline gelmeyi hedeflemektedir. Hiyerarşik düzen, yazılı kurallar, uzmanlık ve tarafsızlık gibi temel unsurlar, bürokrasinin işleyişini destekleyen ana yapı taşlarını oluşturmaktadır. Bununla birlikte, dijitalleşme, merkeziyetçi eğilimler ve aşırı kuralcılık, bürokratik sistemde zaman zaman etkinlik kaybına ve yavaşlamaya neden olmaktadır. Bu bağlamda, bürokrasinin daha esnek ve yenilikçi yaklaşımlar benimsemesi, günümüzde işlevselliğini artırmak adına önem taşımaktadır.

1.2.2. Türkiye’de Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi

Tarihi bir bürokratik imparatorluk geleneğine sahip olan Osmanlı İmparatorluğu ve onun devamı niteliğindeki Türkiye Cumhuriyeti’nin siyasi ve idari yapısının, yüzyıllar boyunca belli bir devamlılık gösterdiği ifade edilebilir. Bu sistemin, zaman zaman yeniden şekillendiği ve önemli dönüşümlerin özellikle son iki yüzyılda yoğunlaştığı gözlemlenmiştir. Bu süreçte, bürokrasinin uzun süre patrimonyal bürokrasiye dayalı durağan yapısından uzaklaşıp, yasal ve rasyonel bürokrasiye doğru bir eğilim sergilediği görülmektedir (Güler, 2014, s. 312). Bu süreç, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi olarak iki başlıkta incelenmiştir.

1.2.2.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Dönemi, Türk kamu bürokrasisinin temel yapısını oluşturan ve gelecekteki dönüşüm süreçlerini etkileyen önemli bir evreyi temsil eder. Osmanlı Devleti’nde kamu bürokrasisi, merkeziyetçi bir yönetim anlayışına dayanmakta olup, zamanla Batılılaşma hareketleri ile birlikte köklü değişimler yaşamıştır (Heper, 1974, s. 161).

Tanzimat Dönemi (1839-1876), Osmanlı bürokrasisinin yeniden yapılandırılmasında kritik bir dönemdir. Bu dönemde ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu, devletin modernleşme yolunda attığı önemli bir adım olmuştur. Gülhane Hattı Hümayunu ile birlikte, halkın temel hakları ve devletin yükümlülükleri hukuki bir çerçeveye oturtulmuş ve bürokrasiye yeni bir anlam kazandırılmıştır (Eryılmaz, 2008, s. 134). Bu reformlarla Osmanlı Devleti, geleneksel yapısını Batı tipi yönetim anlayışıyla harmanlama çabasına girmiş ve merkezi otoritesini yeniden güçlendirme amacı taşımıştır (Heper, 2006, s. 86-87).

Tanzimat Döneminde, devlet yapısında modern bir kamu yönetimi oluşturmak üzere yeni kurumlar oluşturulmuştur. Sadrazamın yetkileri artırılırken, şûra gibi yapıların yetkileri yeniden düzenlenmiş ve idari mekanizmaların işleyişi hızlandırılmıştır (Eryılmaz, 2008b, s. 135). Ayrıca, Avrupa tarzı eğitim veren okulların kurulması ve yabancı uzmanlardan destek alınması, bürokrasiye nitelikli personel kazandırma sürecini hızlandırmıştır.

Yeniçeri Ocağı’nın II. Mahmut tarafından kaldırılması (1826), bürokratik yapıda dini unsurların etkisinin azaldığı ve laik bir kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinin hızlandığı bir dönem olmuştur (Erdem, 2008 s. 54). Yeniçeri Ocağı’nın kaldırılmasının ardından, modern ordu ve maliye teşkilatlarının kurulmasıyla birlikte, Osmanlı bürokrasisi, modernleşme sürecine adım atmıştır. Laik yasama anlayışı ve kanunların sistematik hale getirilmesine yönelik düzenleme çabaları, bürokratların etkinliğini artırmış ve devletin merkezî otoritesini güçlendirmiştir (Berkes, 2003, s. 221).

II. Mahmut döneminde açılmaya başlanan modern eğitim kurumları, Tanzimat döneminde de devam ettirilmiştir. Bu okullar arasında Mekteb-i Mülkiye, Mekteb-i Tıbbiye, Darülmualimin ve Kız Öğretmen Okulu bulunmaktadır. Tanzimat döneminin bir niteliği olarak, bu okullar tüm Osmanlı tebaasına, ırk ve din farkı gözetilmeksizin, ilke olarak açık tutulmuştur (Dumont, 1995, s. 87). Eğitimde laikleşme ile birlikte, ulemanın kontrolündeki eğitim, bürokrasinin denetimi altına geçmiştir. Ülkedeki baskın güç ise, bu okullarda yetişen yönetici sınıfın eline geçmiştir (Eryılmaz, 1992, s. 157-158). Bu kurumlar, modern bilgi ve becerilerle donatılmış kamu görevlilerinin yetişmesine olanak sağlamış; Avrupa’da eğitim gören ve yabancı dil bilen bürokratların sayısı artmıştır. Bu elit kesim, bürokrasinin sultanın gücüyle dengelediği bir yapının oluşmasına katkıda bulunmuştur (Eryılmaz, 2008b, s. 134).

1864 Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı idari yapısında adem-i merkeziyetçi bir anlayışın öne çıkmasını sağlamış; bu dönemde yerel yönetimlerin yetkileri genişletilmiştir (Eryılmaz, 2008b, s. 135). Ancak, 1871 Vilayet Nizamnamesi ile merkeziyetçi bir yaklaşım tekrar baskın hale gelmiştir (Berkes, 2003, s. 223). Adem-i merkeziyetçilik tartışmaları, Osmanlı’nın etnik ve dini çeşitliliği nedeniyle karmaşıklaşmış, yerel yönetimlerin merkezi otoriteyle uyumu zaman zaman sorunlu hale gelmiştir.

Sonuç olarak, Osmanlı bürokrasisi, modernleşme sürecinde hem kendi toplumsal grubunu yaratmış hem de Cumhuriyet dönemine miras kalan merkeziyetçi bir idari gelenek oluşturmuştur. Tanzimat’tan itibaren benimsenen Batı tipi kamu yönetimi anlayışı, Osmanlı’nın son yıllarında kurumsallaşmış ve Cumhuriyet’in idari yapısını etkileyen bir miras haline gelmiştir (Eryılmaz, 2008b, s. 137).

1.2.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet Dönemi, Osmanlı’dan devralınan bürokratik yapının yeniden şekillendiği, modern devlet yapısının olduğu kritik bir dönemdir. Bu dönemde, hem Batılılaşma etkisiyle hem de yeni rejimin gerekliliklerine uygun olarak bürokrasi yeniden düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2008b, s. 155).

1.2.2.2.1. Cumhuriyetin Kuruluşu ve Tek Parti Yönetimi Dönemi

Cumhuriyet’in ilk yıllarında kamu bürokrasisi, modernleşme ve ulus-devlet inşa sürecindeki temel aracı olmuştur. 1924 Anayasası ile bürokrasi, yeni rejime uygun olarak yeniden

yapılandırılmış ve bu yapı, Cumhuriyet Halk Fırkası yönetiminde rejimin ideolojik bir uzantısı olarak hareket etmiştir (Heper, 1974, s. 161). Tek parti döneminde, bürokrasi hem reformların uygulanmasını hem de ekonomik kalkınma projelerini desteklemeyi amaçlamıştır. Bu dönemde eğitim, sağlık ve altyapı projelerine yönelik atılan adımlar, modern bir kamu yönetimi anlayışının temellerini atma amacı taşımıştır. Ancak, bürokrasi ile siyasi parti arasındaki bu iç içe geçmiş yapı, zamanla halktan kopuk bir elit zümre algısı yaratmıştır (Eryılmaz, 2008b, s. 137).

1.2.2.2.2. Çok Partili Dönem ve Siyasi Liberalizasyon (1950-1960)

1946'da Demokrat Parti (DP)'nin kurulması ve 1950'de iktidara gelmesiyle bürokrasi üzerindeki siyasi denetim ve değişim çabaları hızlanmıştır. DP, bürokrasiyi önceki döneminin bir uzantısı olarak görmüş ve onu siyasallaştırarak kontrol altına almayı hedeflemiştir (Heper, 2006, s. 149). Ancak, bürokrasi bu dönemde teknik bir yapıya bürünmüş ve toplumsal etkisi azalmıştır (Eryılmaz, 2008b, s. 150).

Bu dönemde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda merkeziyetçi anlayış şiddetle eleştirilmiş ve bürokrasinin reforme edilmesi yönünde çabalar yoğunlaşmıştır. Ancak, bürokrasi ile siyasi iktidar arasındaki uyumsuzluk, sıkça gerilimlere yol açmıştır (Heper, 1974, s. 170). DP iktidarı, ekonomik kalkınma ve küçük çapta liberalizasyon politikaları uygulamış, ancak bu süreç bürokrasinin geleneksel yapısıyla uyumlu bir şekilde ilerlememiştir (Eryılmaz, 2008b, s. 152).

1.2.2.2.3. Bürokrasinin Özerkleştirilmesi ve Siyasetin Dengelenmesi (1960-1980)

27 Mayıs 1960 askerî darbesi, bürokrasinin özerkleştirilmesi ve siyasetin denetlenmesi anlamında yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 1961 Anayasası, bürokrasiye geniş yetkiler vererek onu devletin karar alma mekanizmalarında önemli bir aktör haline getirmiştir (Eryılmaz, 2008b, s. 154). Bu dönemde kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, bürokrasinin ekonomik ve sosyal politikaları şekillendirme sürecinde etkin bir rol oynamasını sağlamıştır (Heper, 1974, s. 175). Bunun yanında, bürokrasi ile siyaset arasındaki denge zaman zaman bozulmuş; bu durum, bürokrasinin kendi içerisinde bir elit sınıf oluşturmaya neden olmuştur (Heper, 1974, s. 178). Siyasi karar almaların bürokrasi tarafından yönlendirilmesi, özerk bürokrasi tartışmalarının artmasına yol açmıştır (Eryılmaz, 2008b, s. 156).

1.2.2.2.4. Bürokrasinin Dönüşümü ve Yeniden Yapılanması (1980 Sonrası)

1980 sonrası bürokraside yaşanan dönüşüm, küresel düzeyde özelleştirme, deregülasyon ve devletin küçültülmesi gibi politikaların etkisiyle başlamıştır. Türkiye'de ise bu süreç, 12 Eylül 1980 askerî darbesiyle belirgin hale gelmiştir (Eryılmaz, 2008b, s. 152). Darbe sonrası dönemde Millî Güvenlik Konseyi tarafından "devlet otoritesinin yeniden tesisi" ve "demokratik düzenin sağlanması" gibi hedeflerle yönetim şekillendirilmiştir (Ertan, 2019, s. 199). Bu dönemde askerî bürokrasi, siyasal karmaşayı temizleme amacıyla merkezi idarenin gücünü pekiştirmiştir (Heper, 2006, s. 223). 12 Eylül askerî darbesiyle üst düzey askerî bürokrasi, yalnız kendi mesleki alanlarındaki güvenlik politikası ile değil, aynı zamanda Millî Güvenlik Kurulu nedeniyle geniş anlamda hem siyaset hem de devletin işleyişinde etkin olmuştur. Askerî bürokrasinin tüm alanlara yayılan etkinliği kendisini sivil bürokrasi üzerinde de göstermiştir. Bu kapsamda 7 Kasım 1982 tarihinde halkoyuna sunulan ve kabul edilen 1982 Anayasası, devletin üstün niteliğine vurgu yapmış ve dolayısıyla devleti, sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlendirecek mekanizmalara ağırlık vermiştir (Günel, 2009, s. 297-299).

Anavatan Partisi (ANAP)'nin 1983'teki iktidarı ile birlikte, özelleştirme politikaları ve bürokrasiyle mücadele konuları öncelik kazanmıştır. ANAP, bürokrasiyi kırtasiyecilik ve devletin ekonomiye müdahalesiyle ilişkilendirerek, kamu işlemlerini basitleştirme girişimlerinde bulunmuştur. Ancak, bu dönemde bürokrasideki hantallık ve verimsizlik büyük ölçüde giderilememiştir. Devletin küçültülmesi hedeflerine rağmen, kamu personel sayısında artış yaşanmış ve 1980'de 1.252.847 olan memur sayısı 2000'de 2.135.028'e ulaşmıştır (Eryılmaz, 2008b, s. 154). 1999 yılında, kamu kurumlarına alınacak personelin Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı (ÖSYM) tarafından Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) adlı yazılı sınava tabi tutulması ve sınav sonuçlarına göre ilgili kamu kurumlarınca yerleştirilmelerin yapılmasını, tarafsızlık ve liyakat ilkeleri bakımından önemli bir adım olarak değerlendirmek gerekir (Aslan, 2012, s. 495-496).

1.2.2.2.5. Piyasa Ekonomisi ve Düzenleyici Kurumlar Bürokrasisi

Türk kamu yönetiminde 1990'lı yıllardan itibaren piyasa mekanizması odaklı bir dönüşüm gerçekleşmiş ve bağımsız düzenleyici kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) ve AB gibi uluslararası kuruluşların önerileri

doğrultusunda kurulan bu yapılar, piyasa mekanizmasının düzenlenmesi ve siyasi müdahalelerden arındırılması amacıyla oluşturulmuştur (Tan, 2002, s. 12).

Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumların ilk örneği, 1981'de kurulan Yüksek Öğretim Kurulu olmuştur. Daha sonra Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Kamu İhale Kurumu gibi yapılar kurulmuş ve idari-mali özerklikle donatılmıştır (Eryılmaz, 2008b, s.162).

Düzenleyici Kurumların oluşturulması, kamu yönetiminde teknokratik bir yaklaşımın benimsenmesine neden olmuştur. Bu kurumlar, piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırmayı ve siyasi karar alıcıların etkisini azaltmayı hedeflemiştir. Bununla birlikte, bu kurullar, mali ve idari özerklikleri sayesinde kamu yönetiminde yeni bir güç dengesi oluşturmuştur (Eryılmaz, 2008b, s. 162-163).

Düzenleyici Kurumlara yönelik eleştiriler genellikle liyakat eksikliği ve demokratik denetim yetersizliği etrafında yoğunlaşmaktadır. Örneğin, Tütün Kurulu'nda elektronik ve inşaat mühendislerinin görevlendirilmesi, uzmanlık gereksinimlerinin karşılanamadığına işaret etmektedir. Ayrıca, bu kurulların şeffaflık eksikliği, kamuoyunda meşruiyetlerini zayıflatmaktadır. Bu kurumların daha etkili ve güvenilir yapılar haline gelmesi için şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin güçlendirilmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2008b, s.163).

1.2.2.2.6. 2002 ve Sonrası Dönem

3 Kasım 2002 seçimlerinde tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), AB katılım müzakerelerinin başlaması için siyasi ölçütleri yerine getirme konusunda kararlılık göstermiştir. Bu doğrultuda, ifade ve toplanma özgürlüğü, işkence ve kötü muamele ile sivil-asker ilişkileri gibi Türkiye demokrasisine yönelik en fazla eleştirilen sorunları gidermeyi amaçlayan beş uyum paketi yürürlüğe konmuştur (Özer, 2015, s. 146-147).

Dünyadaki gelişmeler, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu mali reform sürecini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yönetim, maliye ve denetime ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kanunla bütçe türleri ve kapsamının değiştirilmesi, harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin kurulması ve sağlıklı hesap verebilme konularında yenilikler getirilmiştir (Kanca, 2017, s. 493).

Bu dönemde, kamu yönetiminin hem işlevsel hem de yapısal açıdan aksayan yönlerinin düzeltilmesi amacıyla, başta merkezi yönetim, yerel yönetimler ve kamu bürokrasisi olmak

üzere çeşitli alanlara odaklanan çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır. 2002 yılı sonrasında Türkiye'de kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar, merkeziyetçi yönetim anlayışının dengelenmesi ve yerel düzeyde daha etkin bir yönetim modeli oluşturulması amacıyla hayata geçirilmiştir. Bu reformlar arasında; Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi yasal düzenlemeler önemli bir yere sahiptir (Uysal, 2020, s. 21).

Bağımsız düzenleyici kurumlar, bu dönemde ekonomik düzenin etkinliği için daha fazla önem kazanmıştır. Ancak bu kurumlara yapılan atamalarda liyakatten ziyade siyasi tercihlere öncelik verilmesi, kurumların uzmanlık ve tarafsızlık gerektiren rollerini zayıflatmıştır (Sezen, 2005, s. 109).

2002 sonrası dönemde, kamu yönetiminde geniş kapsamlı reformlar hayata geçirilmiş, ancak uygulama aşamasındaki eksiklikler bu reformların etkisini sınırlamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve mali şeffaflık reformları, olumlu adımlar olarak öne çıkarken, düzenleyici kurumların demokratik denetim eksiklikleri bu dönemin önemli sorunları arasında yer almıştır. Daha fazla liyakat ve hesap verebilirlik anlayışı, bu reformların başarısı için kritik bir öneme sahiptir.

1.3 Bürokrasinin Kamu Harcamalarına Etkileri

Geleneksel bürokrasi teorisi, bürokrasiyi sosyolojik bir perspektiften ele almakta, bürokratların ekonomik davranışlarını ve kamu harcamaları üzerindeki etkilerini yeterince incelememektedir. Bu eksiklik, 1960'lı ve 1970'li yıllarda Mises, Downs, Niskanen ve Tullock gibi politik iktisatçıların çalışmalarıyla giderilmeye çalışılmıştır. Söz konusu ekonomistler, bürokrasiyi iktisadi bir aktör olarak ele alarak kamu kaynaklarının tahsisi ve kullanımına yönelik kritik analizler sunmuşlardır (Aktan, 2019, s. 251).

Niskanen (1971), bürokratların bütçelerini maksimize etme eğilimlerini sistematik bir modelle açıklayarak, kamu harcamalarındaki artışın temel nedenlerinden birini ortaya koymuştur. Ona göre, bürokratlar daha fazla kaynak talep ederek kurumsal güçlerini artırmaya çalışmakta ve bu durum kamu harcamalarının verimsiz şekilde büyümesine yol açmaktadır (Niskanen, 1971, s. 36). Benzer şekilde Tullock, "rant kollama" kavramıyla bürokrasi içindeki çıkar çatışmalarının kamu kaynaklarının dağıtımını nasıl etkilediğini analiz etmiştir (Butler, 2012, s. 75-76).

Bu teorik çerçeve, bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki etkisini anlamak için önemli bir temel oluşturmaktadır. Günümüzde, devletin yapısı ve işleyişinde küçülme ve verimlilik artırmaya yönelik önemli dönüşümler yaşansa da kamu harcamalarındaki yükseliş sürmektedir. Kamu harcamalarındaki bu artış, öncelikle ekonomik olmak üzere, sosyal ve siyasi pek çok faktöre bağlı olarak açıklanmaktadır. Kamu harcamalarını siyasi değişkenler doğrultusunda yorumlayan yaklaşımlar, bürokratik mekanizmayı temel almaktadır (Dökmen ve Sezer, 2013, s. 426).

Politik karar alma sürecinde, mal ve hizmetlerin üretilmesine yönelik kararların verilmesinde pek çok etken devreye girmektedir. Bu unsurlar, karar sürecinin başlangıcından uygulama aşamasına kadar etkili aktörler olan siyasi partiler, çıkar grupları, seçmenler ve bürokratlardır (Buchanan, 1967, s. 7). Bu aktörler, karar alma sürecinde hem birbirleriyle etkileşim halindedir, hem de kendi çıkarlarını gözeterek hareket etmektedirler. Bu hareketlerin başarıya ulaşması ise, kamu harcamalarının artış sebeplerinin başında gelmektedir (Bakırtaş, 1999, s. 1).

Özel firmaları kâr elde etme, politikacıları ise oylarını maksimize etme arzusu harekete geçirmektedir. Ancak, bürokratları motive eden unsurların neler olduğu ve hangi faktörleri maksimize etmeye çalıştıkları kesin bir nedene bağlamak zordur (Bakırtaş, 1999, s. 1).

Bürokratlar, güçlerini, saygınlıklarını ve parasal yetkilerini artırmak amacıyla bürolarını büyötmek istemektedirler. Büro büyödükçe, daha fazla personel istihdam edilmekte ve hiyerarşik yapı genişlemektedir. Bu durum, bürokratların yetki alanlarını artırmalarına ve kamu kaynaklarından daha fazla pay almalarına olanak tanımaktadır (Self, 1993, s. 33). Bürolar genişledikçe, personel sayısı artmakta ve hiyerarşik yapılar farklılaşmaktadır. Ayrıca, büroların sunduğu hizmetlerden faydalanan vatandaşlar, kamu mal ve hizmetlerine sorunsuz erişim talep etmektedir. Vatandaşlar, büroların kesintisiz ve zamanında hizmet sunmasını ister ve bu konuda hükümete baskı yapar. Bu baskının sonucunda, büro hizmet üretim kapasitesi önemli ölçüde genişlemektedir (Niskanen, 1971, s. 40).

Kamu büroları, kamusal mal ve hizmetlerin tek sağlayıcısı ve belirli kaynakların başlıca alıcısıdır. Pek çok iktisatçı, kamu idarelerinin bu tekel yapısı nedeniyle bürokratların rekabet baskısından uzak olduğunu vurgulamaktadır. Bu durum, bürokratların verimli çalışmak veya idari yapılar üzerinde yeni düzenlemeler yapmak gibi bir kaygı taşımamalarına yol açmaktadır. Kamusal mal ve hizmetleri talep eden bireylerin, bürokratları maddi olmayan kazanımlara yönelmeye teşvik ettiği düşünülmektedir. Örneğin, genişleyen büro yapısı, daha

fazla boş zaman, rahat çalışma ortamı ve artan bütçe olanakları gibi unsurlar, bürokratlar için çekici faktörler arasında yer almaktadır. Ayrıca kamu görevlilerinin sağlıklı kararlar almasını engelleyen bir diğer faktör ise, gelirlerinin yetersizliğidir. Bürokratlar her ne kadar tekel benzeri bir yapı içinde hareket etse de, yürüttükleri faaliyetler ile ortaya çıkan kâr ve gelirden doğrudan faydalanamamaktadırlar (Johnson, 1991, s. 294). Özetle, bürokratların temel amaçlarından biri bağlı oldukları birimleri genişletmektir, çünkü büyük ölçekli yapılar bürokratik mantıkta avantajlı görülür. (Johnson, 1991, s. 286).

Bürokratlar, bütçeden en fazla payı almayı hedeflemektedirler. Bu amaçla, sağlanan faydayı abartarak gerçekte ihtiyaç duyduklarından daha fazla ödenek talep ederler veya tahminlerini kasıtlı olarak daha yüksek rakamlar üzerinden yaparlar (Horngren, vd., 2002, s. 289). Bürokrasi ile kamu harcamaları arasındaki ilişki, bürokratların "bireysel fayda maksimizasyonu" anlayışıyla açıklanmaktadır. Bu bakış açısına göre, bürokratlar kişisel çıkarlarını maksimize etmek için hareket ederler ve bu süreç sonucunda kamu harcamaları, millî gelirle orantısız bir biçimde artmaktadır. Bürokratlar, politikacılar tarafından alınan kararların uygulayıcıları olarak, kendi avantajlarını sağlama amacına yönelik hareket ederler. Bu nedenle, kamu harcamalarının mümkün olduğunca artırılmasını talep edeceklerdir. Kamu harcamalarının artışı, başlangıçta ekonomik büyümeyi teşvik edebilir ve sosyal göstergelerde olumlu sonuçlar doğurabilir. Ancak zamanla, bu harcamaların artışı ve bürokratların fayda maksimizasyonu doğrultusunda hareket etmeleri, yolsuzluklara, kamu hizmetlerinde verimsizliğe, kayırmacılığa ve bütçe açığının büyümesine neden olabilir. Bu tür olumsuz sonuçların önüne geçmek için, bürokrasinin karar alma süreçlerinde ve uygulamalarda sınırlarının net bir şekilde yasal düzenlemelerle belirlenmesi gerekmektedir (Dökmen ve Sezer, 2013, s. 426).

1.4. Bürokratik Davranışın İktisadi Analizine Yön Veren Modeller

Bürokrasinin ekonomi modelleri ile ilgili çalışmalar öncelikle 1967 yılında Williamson tarafından yapılmıştır. Ancak bürokratik davranışı sistematik olarak ve iktisat biliminin araçlarıyla inceleyen ilk kişi Niskanen olmuştur (Mueller, 1989, s. 156). Bununla birlikte, Migue-Belanger, Breton–Wintrobe, Romer-Rosenthal, Fiorina-Noll ve Wyckoff, 'un araştırmaları, bürokrasinin ekonomik analizinin gelişimine önemli katkı sağlamıştır.

1.4.1. Williamson Modeli

Williamson, yönetsel takdir yetkisi modelini 1963 yılında *American Economic Review* dergisinde yayımlanan "*Managerial Discretion and Business Behaviour*" adlı makalesinde sunmuştur. Ona göre bürokratlar, kurumun kâr maksimizasyonu amacına doğrudan hizmet etmek yerine, kendi fayda maksimizasyonlarını artıran politikaları takip etme konusunda takdir yetkisine sahiptirler. Ancak, bu takdir yetkisi, işletme sahipleri belirli bir asgari kâr seviyesini elde etme isteği tarafından kısıtlanmaktadır. Bu durum, yöneticilerin kâr maksimizasyonunu sınırlayan bir unsur olarak işlev görmektedir. Williamson'a göre yöneticilerin fayda fonksiyonu; maaş, iş güvencesi, güç, statü ve pozisyon gibi değişkenlerden oluşur (Mujoo, b.t., s., 1).

Williamson, bürokratların kuruma dair çıktı-maliyet ilişkisini en iyi bilen kişiler olduğunu belirterek, bu avantaj nedeniyle bürokratların maliyet ile gelir arasındaki parasal farkı dolaylı yoldan elde etme çabasında olduklarına işaret etmektedir (Bakırtaş, 1999, s. 4).

Hayes ve Wood, (1995) tarafından Williamson (1964) modeline dayanarak yapılan çalışmada, bürokratların kendi çıkarlarını maksimize etme eğilimleri incelenmiştir. Analizde, belediye hizmetlerinin üretimi sırasında işgücü ve sermaye kullanımı gibi faktörlerin bürokratlar tarafından kendi çıkarları doğrultusunda nasıl şekillendirildiği gösterilmiştir. Bürokratlar, minimum maliyetin üzerindeki çıktıyı kullanarak fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmekte ve bu durumda daha fazla personel istihdamını maliyetlere yansıtmaktadırlar. Artan personel büroda hiyerarşiyi artıracak ve üst düzey personelin alt düzey personelden daha çok maaş almasıyla daha fazla güç kazanılacaktır. Buna ek olarak, personel sayısındaki artış, yönetimin güvenliğini sağlama amacıyla bir strateji olarak da görülebilir (Hayes ve Wood, 1995, s. 70).

Williamson modeline göre personel sayısı, bürokratlar için en az iki nedenle önemlidir:

- i) Personel sayısı ile üst ve orta yönetimin maaşları arasında olumlu bir ilişki olması,
- ii) Geniş personel yapısının yönetimin güvenliğini güçlendirmesi (Takata, 1995, s. 27).

Türkiye'de, Williamson'ın yönetsel takdir yetkisi modeline tam olarak uyan uygulamalar sınırlı olmakla birlikte, modelle benzer özellikler taşıyan örnekler bulunmaktadır: Kamu ihale süreçleri ve özelleştirme uygulamaları kapsamında; özelleştirme süreçlerinde idareye tanınan takdir yetkisi, yöneticilerin karar alma süreçlerinde geniş bir hareket alanına sahip olmalarına neden olabilmektedir. Örneğin, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında

Kanun'un 18. maddesi yönetsel takdir yetkisi modeli ile doğrudan ilişkilidir. Özellikle "Değer Tespit Komisyonunun Teşkili", "Komisyonun Görevleri" ve "İhale Komisyonlarının Oluşumu ile İhale Usul ve İşlemleri" başlıkları, yöneticilere geniş bir takdir yetkisi tanımakta ve bu yetkinin kullanımını düzenlemektedir (T.C. Resmî Gazete, 27 Kasım 1994). Bu tür durumlarda, yöneticilerin kendi tercih ve çıkarlarını gözetme potansiyeli bulunmaktadır.

1.4.2. Niskanen Modeli

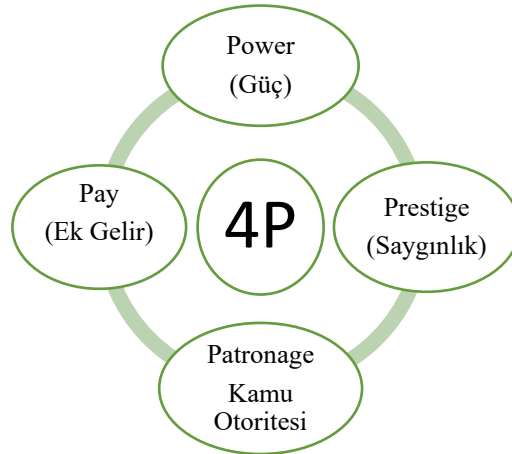
Kamusal tercihler teorisi bağlamında bürokrasi terimi üzerinde ilk sistematik analizi Niskanen yapmıştır. Niskanen, bir ekonominin temel davranışsal isteklerini ve toplumsal tercihler çerçevesinde bürokrasilerin işleyişini, bu isteklerin bürokratik davranışlar için ne anlam taşıdığını incelemiş ve tanımlamaya çalışmıştır (Wyckoff, 1990, s. 169).

Niskanen, bürokratların bütçeyi maksimize etme eğilimlerini analiz etmiştir. Ona göre, bürokratlar yürüttükleri faaliyetler sonucunda, bireysel çıkarlarını gözeterek kamusal mal ve hizmet arzını yönlendirme eğilimindedirler (Niskanen, 1971, s. 4).

Niskanen'in 1971 yılında yayımlanan *"Bureaucracy and Representative Government"* adlı eseri, bürokratik davranış ve bürokrasinin temsili hükümetlerle olan ilişkisini analiz eden öncü bir çalışmadır. Niskanen, bu çalışmasında bürokratların temel motivasyonlarını ve bürokrasinin neden sürekli genişleme eğiliminde olduğunu açıklamak için bir model sunmuştur. Niskanen'in modelini dikkate aldığımızda, bürokratların davranışlarını belirleyen dört temel faktör olduğu dikkati çekmektedir. Bu faktörler; Power (Güç), Patronage (Himaye), Prestige (Prestij) ve Pay (Ücret) olarak ele alınmıştır. Bu dört faktörü "Bürokrasinin 4 P'si" olarak sembolize etmek mümkündür. Şekil 2'de görüldüğü üzere, bu dört faktör, bürokratların bütçe maksimizasyonu yoluyla güçlerini, himaye sistemlerini, prestijlerini ve maddi kazançlarını nasıl artırdıklarını açıklar. Niskanen'in teorik çerçevesi ışığında bu faktörler, bürokratik davranışın dinamiklerini ayrıntılı olarak açıklamaktadır (Niskanen, 1971, s. 36-44):

- i) Power (Güç): Niskanen, bürokratların temel motivasyonunun güç olduğunu belirtir. Bürokratlar, kurum bütçesini ve kaynaklarını artırarak hem kurum içi hem de dışındaki etkilerini genişletir. Bütçe maksimizasyonu yoluyla daha fazla kaynak ve personel kontrolü sağlayarak karar alma süreçlerindeki ağırlıklarını artırır. Örneğin, bakanlık bürokratları artan bütçeyle daha çok proje yürüterek siyasi ve toplumsal etki alanlarını genişletebilirler.

Şekil 2. Niskanen Modeli Perspektifinden Kamu Bürokrasisinin 4P'si



- ii) Patronage (Himaye): Niskanen, bürokratların himaye sistemiyle personel üzerinde kontrol kurarak siyasi ve kurumsal etkilerini artırdığını savunur. Bütçe artışlarıyla daha fazla personel istihdam eden bürokratlar, bu kadroları çıkarları doğrultusunda kullanır. Yeni pozisyonlara yakınlarını atayarak kurumsal güçlerini pekiştirirle
- iii) Prestige (Prestij): Niskanen'e göre bürokratlar, prestij kazanmak için bütçe ve kaynaklarını genişletir. Büyük bütçeli ve etkili kurumlar, bürokratlara statü ve saygınlık sağlar. Kurumlarının etki alanı, bürokratların hem toplumsal hem siyasi prestijini artırır ve kariyerlerini ilerletir. Örneğin, artan bütçeyle ulusal/uluslararası projeler yürüterek tanınırlık kazanabilirler.
- iv) Pay (Ücret): Niskanen, bürokratların ücret ve maddi kazançlarını artırmak için bütçe maksimizasyonuna odaklandığını belirtir. Büyük bütçeli kurumlarda çalışan bürokratlar, daha yüksek maaşlar ve yan ödemeler elde eder. Bürokratlar, bütçe büyüklüğüyle doğru orantılı olarak kişisel maddi çıkarlarını da artırır. Bu durum, bürokratların bütçe maksimizasyonuna yönelik motivasyonlarını güçlendirir.

Bürokratların fayda fonksiyonuna dâhil olan; maaş, büronun ek ödenekleri, toplumsal itibar, güç, patronaj, büroyu yönetme yetkisi ve büroda değişiklik yapma kolaylığı büronun toplam bütçesinin pozitif bir fonksiyonudur (Niskanen, 1968, s. 293-294).

Türkiye'de kamu kurumlarının bütçelerini artırma çabaları ve bu bütçelerin etkin kullanımı, çeşitli tartışmalara konu olmaktadır. Niskanen'in bütçe maksimizasyonu modelinde öngörülen bürokratik genişleme eğilimi, bazı bakanlıklar ve kamu kurumlarının yeni birimler oluşturarak, personel sayısını artırarak ve ek ödenek taleplerinde bulunarak bütçelerini genişletme girişimlerinde bulunmalarıyla görülebilmektedir. Benzer şekilde, bazı kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), örneğin Çaykur gibi kurumlar, yıllık olarak zarar etmelerine rağmen yüksek bütçeler almaya devam etmekte ve ek ödenek talep etmektedir.

1.4.3. Migue-Belanger Modeli

Yönetim takdir yetkisi yaklaşımı, bürolar ve kâr amacı gütmeyen kurumların analizinde, yöneticilerin kurum kaynaklarını verimliliği artırıcı harcamalar dışında tahsis etmekten kişisel tatmin sağladıkları varsayımına dayanır. Bu varsayım, rekabetin olmadığı bir ortamda faaliyet gösteren bu tür üreticilerin, kurum kaynaklarının belirli bir kısmını kullanma konusunda önemli bir hareket serbestisine sahip oldukları gerçeğine dayanmaktadır. Bu nedenle, analiz iki temel soruya odaklanmaktadır (Migue ve Belanger, 1974, s. 27):

- i) Yöneticinin tercih ettiği harcamalara tahsis edebileceği kaynak miktarı nedir?
- ii) Bu kaynaklar nasıl tahsis edilmekte ve bu tahsis işlemi denge seviyesindeki çıktı, maliyet ve fiyat üzerinde nasıl bir etki yaratmaktadır?

Migue ve Belanger, geliştirdikleri modelin ekonomi içinde kâr amacı güden sektörler için de geçerli olduğunu düşünmekle birlikte, tartışmayı kamu ve kâr amacı gütmeyen sektörlerle sınırlamışlardır. Model, bürokratların kurum kaynaklarını verimlilik artırmayan, ancak kendilerine kişisel tatmin sağlayan harcamalara yönlendirdiğini öne sürer. Bu harcamalar, üretken olmayan ancak bürokratlara fayda sağlayan giderlerdir. Modelde, bürokratların ve yasama organı üyelerinin, çeşitli çıkar gruplarının lobi faaliyetlerine maruz kaldığı ileri sürülmektedir. Bu lobi faaliyetleri, çıkar gruplarının kendi menfaatleri doğrultusunda karar alıcıları etkileme çabalarını ifade etmektedir (Migue ve Belanger, 1974, s. 27-28).

Bazı kamu kurumları, kaynaklarını verimlilik artırıcı altyapı projeleri veya hizmet iyileştirmeleri yerine, prestij projelerine ayırabilmektedir. Bu tür harcamalar, kurumun asıl işlevlerine doğrudan katkı sağlamasa da, yöneticilere kişisel tatmin veya kurumsal itibar sağlamaktadır. Bu durum, Migue-Belanger Modeli'nde öne sürülen "verimlilik artırmayan ancak bürokratlara fayda sağlayan harcamalar" kavramıyla örtüşmektedir.

1.4.4. Breton-Wintrobe Modeli

Niskanen'in bütçe maksimizasyonu düşüncesi, yapılan çalışmalarla farklı boyutlar kazanarak genişletilmiştir. Breton ve Wintrobe (1975, s. 195) 1975'teki araştırmalarında, Niskanen modeline ek olarak bürokratların sadece bütçeyi en üst seviyeye çıkarmaya çalışmadıklarını, aynı zamanda bürolar ile hükümet arasında siyasi bir çıkar alışverişinin de var olduğunu dile getirmişlerdir. Bürokratlar, sunulan kamu hizmetlerinin gerçek maliyeti ve siyasetçilerin bu hizmetlere ne kadar önem verdiği konusunda bilgi sahibidir. Bu bilgi,

bürokratlara siyasetçileri, hizmetlerin halka sunulabilmesi için bürokrasinin talep ettiği bütçeyi onaylamak zorunda bırakma gücü verir (Moe, 1997, s. 458).

Bürokratlar, kamu hizmetlerine dair teknik bilgi avantajlarıyla bütçe belirlemede etkilidir. Breton-Wintrobe modeline göre, Türkiye'deki şehir hastaneleri örneğinde olduğu gibi, bürokratlar uzmanlıklarını kullanarak projelerin genişletilmesi yönünde siyasetçileri etkilemiştir. Siyasetçiler ise bu projeleri sağlık hizmetlerini iyileştirme ve kamuoyu imajını koruma gerekçesiyle onaylamıştır.

1.4.5. Romer-Rosenthal Modeli

Romer ve Rosenthal'in yaptığı çalışma daha önce Niskanen (1971) tarafından yapılan çalışmalara dayanmaktadır. 1979 yılında gerçekleştirdikleri analizde, seçmen-bürokrat etkileşimlerini belirli varsayımlar çerçevesinde ele alarak sistematik biçimde incelemişlerdir. Bürokratlar, kurum bütçesini hazırlar ve hazırlanan bütçe bir referandumda seçmenlerin önüne getirilir. Bütçe basit bir çoğunlukla kabul edilir veya reddedilir. Eğer reddedilirse, harcama düzeyi, modelin dışında bir şekilde belirlenen bir geri dönüş seviyesine ayarlanır. Örneğin, geri dönüş seviyesi önceki yılın bütçesi olabilir, sıfır olabilir ya da daha karmaşık bir biçimde belirlenebilir. Romer ve Rosenthal, bu aşamada bürokratin problemini inceler, yani seçmenlere sunulacak bir öneri geliştirmeyi ve harcama seviyesinin nasıl belirlendiğini açıklarlar. Modelde bürokrasinin seçmenleri belli bir kuramsal ortam içinde tercih ettikleri düzeyden daha yükseğini tercih etmeye ikna edebileceği ileri sürülmüştür. Ayrıca bürokratların her bir seçim bölgesini tanıdıkları varsayılmıştır (Boadway ve Wildasin, 1984, s. 158).

Türkiye'de Romer-Rosenthal modeline uygun bir örnek olarak, kamu üniversitelerinin bütçe taleplerini incelemek mümkündür: Kamu üniversiteleri her yıl bütçelerini Yükseköğretim Kurulu'na ve ardından merkezi hükümete sunmaktadır. Üniversite yönetimleri, öğrenci sayısındaki artışı, yeni fakülteler ve araştırma projelerini gerekçe göstererek daha büyük bütçeler talep etmektedir. Ancak bütçe doğrudan halk tarafından oylanmasa da, halkın genel kamuoyu baskısı ve siyasal tercihler üzerindeki etkisi nedeniyle, seçmen olarak halk dolaylı bir belirleyici rol üstlenmektedir. Üniversiteler, "bütçe artırılmazsa eğitim kalitesi düşer, araştırmalar durur, öğrenciler mağdur olur" gibi savlarla kamuoyunu yönlendirmekte ve dolaylı olarak bütçeyi onaylayacak siyasetçileri etkilemektedir. Eğer bütçe artırılmazsa, önceki yılın bütçesi uygulanarak harcamalar kısıtlanmaktadır.

1.4.6. Fiorina-Noll Modeli

Fiorina-Noll modeli, modern kuruluşların aşırı bürokratikleşme eğilimi üzerine şekillendirilmiştir. Modelde, bürokrasinin genişlemesi ile kamu ekonomisinin büyümesi arasında bir ilişki kurulmaktadır. Fiorina-Noll'a göre, demokratik düşünce yapısına sahip tüm toplumlarda bürokratik yapının yayılması ve bürokratikleşmenin artması eleştiri konusu olmuştur. Ancak, devlet organlarına duyulan gereksinimin artması ve bunun sonucunda yeni büroların kurulması, aşırı bürokratikleşmeye yol açmaktadır. Bu aşırı bürokratikleşme nedeniyle, tutarlı davranışlar sergileyen rasyonel bireyler, kendi çıkarlarına yön vermesi için bazı devlet organlarının kurulması amacıyla harekete geçeceklerdir. Modelde ifade edilen tutarlı davranışlar sergileyen rasyonel bireyler, bütçelerini maksimize etmeye çalışan bürokratlar, oylarını en iyi şekilde artırmaya çalışan politikacılar ve çıkarlarını maksimize etmeye çalışan seçmenlerdir (Bakırtaş, 2007, s. 109-110).

Fiorina ve Noll (1978), devlet faaliyetlerinin üretim fonksiyonlarını ölçerken karşılaşılan belirli sorunlar nedeniyle, bu modellerin ampirik olarak test edilmesinin zor olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca model, kamusal mal ve hizmetlere olan talebin gelir esnekliğini ve politikacıların yeniden seçilmek amacıyla yaptıkları fedakârlıkları da incelemiştir (Karaaslan ve Bakırtaş, 1999, s. 59).

Türkiye’de rasyonel bireyler, haklarını korumak ve ekonomik düzeni sağlamak amacıyla yeni devlet organlarının kurulmasını talep etmektedir. Ancak, Fiorina-Noll modelinin öngördüğü gibi, bu talepler bürokrasinin genişlemesine ve kamusal ekonominin büyümesine yol açmaktadır. 2000’li yıllardan itibaren, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kişisel Verileri Koruma Kurumu gibi birçok düzenleyici ve denetleyici kurum oluşturulmuştur. Bu kurumlar, bireylerin haklarını korumak ve piyasa düzenini sağlamak amacıyla kurulmuş olsa da, bürokrasinin aşırı genişlemesine ve kamu maliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, Türkiye’deki düzenleyici kurumların çoğalması, Fiorina-Noll modelinin temel savlarını doğrulayan somut bir örnektir.

1.4.7. Wyckoff Modeli

Wyckoff’un bürokrasi modeli, politikacılar ve bürokratlar arasındaki etkileşimi derinlemesine incelemektedir. Wyckoff’a göre, politikacılar bürokratların yetki alanını genişletme ya da daraltma konusunda karar merciindedir. Bu nedenle, bürokratlar kamu

hizmetlerinin maliyetinden daha düşük fiyatlandırıldığını göstermek suretiyle, büro bütçelerini artırma çabası içine girmektedirler (Wyckoff, 1990, s. 170).

Wyckoff modelinin temelinde, bürokratların girdilerden elde edilen kamusal malların üretimine dair üretim fonksiyonu ve kamusal malların üretim maliyetleri hakkında siyasetçilerden daha fazla bilgiye sahip oldukları görüşü bulunmaktadır. Modele göre, bürokratlar, büro gelirlerini organizasyonel verimlilik altında artırmak amacıyla, siyasilerle kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının maliyetlerden daha düşük olduğunu göstermektedirler. Bu şekilde, bürokratların siyasetçilere ve yasama organına kıyasla daha fazla bilgiye sahip oldukları ve bu üstünlüklerini kullanarak ödenekleri artırmada daha başarılı oldukları sonucuna varılmıştır (Bakırtaş, 2007, s. 112).

Wyckoff Modeli'ne göre, bürokratlar kamu hizmetlerinin maliyet ve teknik detaylarında bilgi avantajına sahiptir. Bu avantajı kullanarak proje maliyetlerini düşük gösterir veya teknik gereklilikleri abartarak bütçe artışı sağlarlar. Örneğin İstanbul Havalimanı projesinde, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bürokratları, havalimanının inşaat maliyetleri ve uzun vadeli getirilerine dair detaylı analizler sunarak siyasetçileri projenin "uygun maliyetli" olduğuna ikna etmiştir. Wyckoff Modeli'nin öngördüğü gibi, bürokratların temel hedefi bütçelerini genişletmek ve kaynak kontrolünü artırmaktır.

1.5. Bürokratik Gücün Sınırlandırılması Yönelik Çözüm Önerileri

Bir ülkenin siyasi sistemi ne olursa olsun, bürokrasinin güçlenmesi birtakım sorunlara yol açar. Bu sorunlarla başa çıkmaya çalışmak, ideolojik olarak tüm bulguları mantıksal bir çerçeveye oturtmak ve haklı göstermek her zaman kolay değildir. Günümüzdeki bürokratik yapının sorunlarını çözmek amacıyla birçok tartışma yapılmış ve çeşitli çözüm önerileri sunulmuştur. Fakat konuyu ele alan ekonomistler, bu sorunların bürokrasinin özünden kaynaklandığı konusunda ortak bir görüşe sahiptir. Bu perspektiften bakıldığında, sorunlar bürokrasinin kurumsal yapısı ve özelliklerine göre farklılık göstereceğinden, önerilecek çözümler de bu unsurlar dikkate alınarak oluşturulmalıdır (Johnson, 1991, s. 196).

Bürokratik davranış modelleri çerçevesinde, bürokratik sistemlerin işleyişini iyileştirebilecek birtakım genel çözüm önerileri dört ana başlıkta toplanmıştır (Bakırtaş, 1999, s. 119). İlgili çözüm önerileri, takip eden bölümde ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir:

1.5.1. Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi

Wood ve Waterman (1991)'a göre, usul değişikliği yoluyla politika değişikliği yapmak genellikle zorlu bir süreçtir; çünkü iktidarın birçok önemli alt kademesini kontrol etme kapasitesi sınırlı olabilir ve yürütme organının yeniden yapılandırma görevini üstlenmesi hem süreç hem de siyasi nedenlerle zordur. Ancak, bürokratik yeniden yapılanmanın, kamu yönetiminde değişiklik yapmaya göre nispi olarak daha kolay olacağı ve bu şekilde bürokrasinin siyasi kontrolünü sağlayacağını belirtmek gerekir (Wilson, 1996, s. 294).

Balla (1998), “*Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy*” adlı makalesinde, ABD'nin sağlık sigortası programı olan Medicare kapsamında gerçekleştirilen ödeme reformunu incelemiştir. Bu reform, doktorlara ve sağlık hizmeti sağlayıcılarına yapılan ödemelerin yeniden yapılandırılması sürecini kapsamaktadır. Araştırmaya göre, yeniden yapılandırma, kapsamlı değişikliklerin daha az zorlukla uygulanmasını mümkün kılmaktadır. Bu süreçte, daha katı bir organizasyon daha uyumlu bir yapıya dönüştürülmekte, işbirliğine kapalı bir yöneticinin rolü, başka bir yöneticinin yardımcılığına devredilmekte ve birbirine zıt amaçlara hizmet eden programlar birleştirilmektedir. Yeniden yapılandırmanın temel amacı, bürokrasinin mevcut uygulamalarını veya bu uygulamaların işleyiş şeklini değiştirmektir. Bu tür değişiklikler, kaynakların programlara yönlendirilmesi, kariyerlerin bireylere dağıtılması veya görev tanımlarında farklılıklar yaratılması gibi sonuçlar doğurabilmektedir. Yeni düzenlemeler belirli karar alma maliyetlerini değil, büro karar verme süreçlerinin maliyetlerini azaltmayı hedeflemektedir (Balla, 1998, s. 665-666).

Mosher, 1967 yılında yayımladığı “*Government Reorganizations: Cases and Commentary*” adlı eserinde, hükümet tarafından farklı kamusal düzeylerde gerçekleştirilen on iki yeniden düzenleme işlemini incelemiştir. Çalışmasında, organizasyonların faaliyetlerini değiştirmeyi hedefleyen yeniden düzenlemelerin daha az başarılı olduğunu, buna karşın idari sorunları çözmeyi amaçlayan yeniden düzenlemelerin daha yüksek başarı oranına sahip olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, örgüt içindeki aktörlerin inisiyatifiyle gerçekleşen reorganizasyon süreçlerinin, dışarıdan dayatılan reform girişimlerine kıyasla daha başarılı olduğu tespit edilmiştir (Davidson ve Oleszek, 1994, s. 276).

Peters (2001) çalışmasında, bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadele etmede gerçekleştirilen düzenlemelerin neden ve nasıl yapıldığı, hangi ülkelerde başarılı olduğu veya hangi ülkelerde başarısız kaldığı üzerinde durmuştur. Yapılan birçok düzenlemenin bürokrasiyi siyasetten daha bağımsız hale getirme hedefini taşıdığını belirtmektedir. Ancak

bu çabaların başarılı olup olmaması büyük ölçüde ülkenin siyasi kültürüne bağlıdır. Bazı ülkelerde, bürokrasi siyasi liderlerin etkisi altında kalmaya devam ederken, diğer ülkelerde bürokratların daha bağımsız hareket etmesine olanak tanıyan sistemler geliştirilmiştir. Bürokrasinin maliyetlerini azaltmaya yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler, genellikle güçlü demokratik sistemlerde başarıya ulaşmıştır. Otoriter rejimlerde bu düzenlemeler sınırlı kalmış, gelişmiş demokrasilerde hesap verebilirliği artırıcı düzenlemeler başarılı olmuştur. Bürokratik direncin olduğu yerlerde şeffaflaşma yavaş ilerlemiştir (Peters, 2001, s. 209).

1.5.2. Büroklar Arasında Rekabetin Oluşturulması

Bürokrasinin en belirgin özelliği, tekelci yapısından kaynaklanır; belirli bir hizmet, yalnızca ilgili tek bir devlet kurumu tarafından sunulmaktadır. Bu durum, vatandaşların alternatif bir kurum seçme şansının olmamasıyla sonuçlanır. Oysa piyasada aynı ürüne birden fazla rekabet eden firmadan ulaşmak mümkündür. Piyasadaki bu rekabet, yani aynı ürünün farklı firmalar tarafından üretilmesi, etkinlik açısından bir avantaj olarak kabul edilir. Kamu ekonomisinde ise aynı hizmetin birden fazla devlet kurumu tarafından sunulması genellikle kaynak israfı olarak değerlendirilir. Bu sebeple, devlet kurumlarına yönelik reform çalışmalarında, her hizmetin yalnızca tek bir kurum tarafından yürütülmesi ve yetki alanlarının örtüşmemesi amaçlanır. Ancak, bu süreçte kurumlar arasında bazen anlaşmazlıklar ortaya çıkabilir ve bu anlaşmazlıklar, genellikle kurumlar arası protokoller aracılığıyla çözüme kavuşturulmaya çalışılır (Bulutoğlu, 1988, s. 146).

Bürokrasinin çeşitli birimlerinin yetkilerinin belirlenmesinde, bazı hizmetlerde ikili, üçlü veya daha fazla yetkiye izin verilerek daireler arasında rekabet yaratılabilir. Böyle bir rekabetin, yetki dağılımından kaynaklanabilecek israfın maliyetini aşma potansiyeline sahip olacağı düşünülmektedir. Bazı iktisatçılar, özellikle Niskanen, bu görüşü desteklemektedir. Hizmet tekeli, ürünün maliyet fonksiyonunun siyasal organlar tarafından bilinmemesine neden olabilir. Belirli düzeyde rekabete olanak tanımak, önemli yeniliklerin yanı sıra maliyetlerde tasarruf sağlayabilir. Savunma hizmetlerinde kara, deniz ve hava kuvvetleri arasındaki gibi, aynı ürünü farklı üretim teknikleriyle sunan kurumlar arasındaki rekabet, genellikle olumlu sonuçlar doğurur. Aynı ürünün benzer teknolojiyle üretilmesinde, daireler arasındaki rekabet de olumlu sonuçlar doğurabilir; yol yapımında Karayolları ile Yol, Su ve Elektrik İdaresi arasındaki rekabet gibi. Zaman zaman, üretimde uzmanlaşmış birimlerin yerine, hizmetten yararlanan birimlerin üretimde bulunması da, özellikle ürün kalitesi açısından olumlu sonuçlar verebilir (Bulutoğlu, 1988, s. 146).

Niskanen, mal ve hizmet üretiminde bürolararası rekabetin sağladığı faydaları şu şekilde sıralamaktadır (Niskanen, 1979, s. 519-521):

- i) Bilgi Şeffaflığının Artması: Herhangi bir hizmetin sunumunda bürolar arasındaki rekabet, siyasetçilerin ve toplumun büroların çalışmalarıyla ilgili erişebileceği veri miktarını artıracaktır. Buna karşılık, tekel durumundaki bir büro; giderleri ve başarısızlıkları hakkındaki bilgiyi daha rahat saklayabilir.
- ii) Teknolojik İlerlemenin Desteklenmesi: Bürolar arasındaki rekabet, talep, üretim ve gider koşullarındaki değişimlere bağlı olarak yeni tekniklerin geliştirilmesini ve bu yeniliklerden faydalanma imkânlarını artırır.
- iii) Koordinasyonsuz ve Yetersiz Yönetimin Açığa Çıkması: Bürolar arasındaki rekabet, bürolardaki karmaşık ve düzensiz yönetim yapısının açığa çıkmasını sağlar.
- iv) Denetim Maliyetlerinin Azalması/Denetim Mekanizmalarının Güçlendirilmesi: Rekabet, kontrol maliyetlerini azaltır, denetimi kolaylaştırır, çünkü hem seçmenlerin hem de siyasetçilerin denetim ilgisi düşük, yöneticiler için ise maliyetli bir süreçtir.
- v) Verimliliğin Artması ve Maliyetlerin Azaltılması: Rekabet, üretim giderlerini azaltarak verimliliği artırır ve aşırı üretimin düşmesine katkı sağlar.
- vi) Bütçenin Aşırı Büyümesinin Engellenmesi: Bürolar arası rekabet ile bütçe artışı doğrudan ilişkilidir. Tekel konumundaki bir büronun bütçesi, yalnızca hizmetlere olan toplam talep ve maliyetlerle sınırlıyken, rekabetçi ortamda alternatif hizmet sunumu, üretim düzeyini koruyarak bütçenin küçültülmesine olanak tanır. Bu durum, büro bütçelerinin aşırı büyümesini engeller.

Modellerle ortaya konulmaya çalışılan genişleyici bürokrasi anlayışını engellemek amacıyla, bürokratik yapı iki farklı rekabet ortamına dâhil edilebilir. Bunlardan ilki, benzer mal ve hizmet üreten kamu büroları arasında oluşturulacak rekabet, ikincisi ise benzer mal ve hizmetler üreten kamu ve özel bürolar arasında rekabettir (Bakırtaş, 2007, s. 121):

- i) Benzer Mal ve Hizmet Üreten Kamu Büroları Arasında Oluşturulacak Rekabet: Politik piyasaya rekabet baskısının yerleştirilmesinde kullanılabilecek bir yol, benzer mallar sağlayan birçok bürokrasiye izin vermektir. Ekonomistler kamusal malları sağlamada rekabetin üstünlüğünü vurgulamaktadırlar (Johnson, 1991, s.297).
- ii) Benzer Mal ve Hizmetler Üreten Kamu ve Özel Bürolar Arasında Rekabet: Benzer mal ve hizmetleri üreten kamu ve özel bürolar arasında oluşturulacak rekabet, kamu bürokrasilerine alternatif oluşturan özel sektörün yaygınlaşmasını ifade etmektedir.

Çoğu devlette, yangından korunma, temizlik hizmetleri ve sağlık gibi bazı yarı bölünebilir mal ve hizmetlerin sunumunda, kamu sektörünün yanı sıra özel sektör de yer almakta ve bu alanda başarılı olmaktadır (Mueller, 1989, s. 160).

1.5.3. Ödüllendirme ve Teşvikler

Niskanen'in (1969) önerileri, bürokrasinin verimliliğini artırmak için bir dizi strateji sunmaktadır. Bu stratejiler, bürokratik performansı ödüllerle teşvik etmeyi ve kaynakların daha etkili bir şekilde kullanılmasını hedefler. Ancak her strateji, bazı zorlukları ve riskleri de beraberinde getirmektedir. Örneğin, yanlış tasarlanmış bir ödül sistemi, bürokraside aşırı rekabete veya kaynak dağılımında dengesizliğe neden olabilir. Aşırı ödüllendirme ise bürokratik yapının gereksiz büyümesine ve verimlilik kaybına yol açabilir. Bu nedenle, bürokratik yapının özellikleri ile verimlilik hedefleri arasında dengeli bir sistem kurulmalıdır (Bulutoğlu, 1988, s. 146-147).

Bürokrasinin verimini artırma amacıyla ödül verilmesi karmaşık bir meseledir ve çeşitli zorluklar içerebilir. Ödülün verilmesi konusunda birkaç öneri vardır, ancak bunlar çeşitli sorunları beraberinde getirebilir. Bulutoğlu (1988, s. 146) bu önerileri şu şekilde sıralamıştır:

- i) Tasarruf Üzerinden Ödül Verme: Siyasiler tarafından onaylanmış ödenek ile sipariş edilmiş olunan hizmet düzeyinin gerçek maliyeti arasındaki fark yani gerçekleştirilen tasarruf bürokrata ödül olarak verilebilir.
- ii) Hizmeti Bıraktıktan Sonra Ödül Verme: Bürokrata iş başında iken değil, hizmeti bıraktıktan belirli bir süre sonra ödül verilebilir.
- iii) Tasarrufların Başka Hizmetler İçin Kullanılmasına İzin Verme: Tasarrufları başka hizmetler için kullanma izni verme önerisi, bürokratların stratejik davranışlarını teşvik edebilir ve ödenek taleplerini çarpıtabilir.

1.5.4. Özelleştirme

Özelleştirme, tanımlayan kişi veya kurumun ekonomik ve politik perspektifine bağlı olarak farklı biçimlerde ele alınmaktadır. Akademik yazında, bu kavram iki temel bakış açısıyla incelenmektedir: Dar anlamda özelleştirme, KİT'lerin mülkiyet ve yönetim haklarının özel sektöre devredilmesi süreci olarak tanımlanır. Bu yaklaşıma göre, kamu işletmelerinin sahipliği ya özel yatırımcılara satılır ya da yönetim devri yoluyla özel sektör tarafından işletilmesi sağlanarak, kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması ve devletin ekonomideki

doğrudan etkisinin azaltılması amaçlanır. Buna karşın, geniş anlamda özelleştirme, yalnızca KİT'lerin özel sektöre devredilmesiyle sınırlı kalmayıp, kamu sektöründeki ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde azaltılması ya da tamamen kaldırılması sürecini ifade eder. Bu tanım, kamu hizmetlerinin serbest piyasa mekanizmalarına devredilmesini de içermekte olup, özelleştirme politikalarının kapsamını genişleterek, kamu fonksiyonlarının tamamen piyasaya bırakılmasını öngörür. 20. yüzyılın sonlarından itibaren, geniş anlamda değerlendirilen özelleştirme, ekonomi politikalarının en çok tartışılan konularından biri haline gelmiş; hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde bu kavram yaygınlaşmış ve konu hakkında çeşitli olumlu ve olumsuz görüşler öne sürülmüştür. İnsanların özelleştirmeye yönelik tutum ve davranışları, ekonomi ile siyaset arasındaki sıkı ilişki nedeniyle ideolojik temellere dayanmaktadır; ancak, bu alanda ortaya konulan olumsuz yaklaşımlar, söz konusu politikaların önemini ve etkinliğini ortadan kaldırmamaktadır (Aktan, 1993, s. 131-132; Yaşar vd., 2016, s. 415).

Başarılı bir özelleştirme için, özelleştirilecek KİT'lerin aktif değerlerinin ve ürettikleri malların fiyatlarının doğru tespit edilmesi önemlidir. Ayrıca, eksik ve asimetrik bilgi ortamlarının düzeltilmesi, geniş katılımın sağlanması ve özelleştirme sonrası üretkenliği teşvik eden ihale şartlarının oluşturulması gereklidir (Demir, 2003, s. 20).

Kamu tercihi teorisyenleri, bürokrasideki verimsizliğin, devletin başarısızlık nedenlerinden biri olduğunu savunmaktadır. Bu teori, siyasal süreçte ortaya çıkan arz ve talep yönlü verimsizliklerin kaynaklarını analiz etmektedir. Literatürde, bürokratik yapıların kamusal mal ve hizmet üretimi konusunda faaliyet gösterirken, iş hacmi ne olursa olsun çalışan sayısının sürekli arttığı vurgulanmaktadır. Bu artışın sonucunda, aşırı istihdam ve etkinlik kaybı ortaya çıkmakta olup, Parkinson Yasası bu duruma işaret eder. Parkinson Yasası'na göre, bürokratik organizasyonlarda çalışan sayısı, iş yükünden bağımsız olarak artar, bu da verimliliği düşürür. Peter Yasası ise çalışanların yetkinliklerinin sınırına kadar yükseltilmeleriyle sonuçlanır. Buna göre, çalışanlar zamanla liyakate bakılmaksızın en sonunda yetersiz oldukları bir pozisyona yükselirler (Aktan ve Dileyici, 2006, s. 115-117).

Bu sorunlara en iyi çözüm önerilerinden biri, özelleştirme olarak kabul edilmektedir. Özelleştirme süreci, bazı kamusal mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesiyle birlikte, rekabetin artmasını ve etkinliğin yükselmesini sağlamaktadır (Aktan, 2019, s. 264).

Kamu bürolarının yerine özel sektör büroların kullanılması, diğer bir ifadeyle özelleştirmenin gerekliliği iki temel nedenden kaynaklanmaktadır (Savas, 1987, s. 108-109):

- i) Maliyet Yönetimi: Özel bürolar, daha düşük maliyetlerle en yüksek faydayı elde etme amacını taşır. Bu durum, özel sektörde maliyetlerin daha iyi yönetilmesi ve hizmetlerin daha verimli bir şekilde sunulmasına olanak tanır. Öte yandan, kamu bürolarında maliyet yönetimi genellikle daha karmaşık olabilir ve harcamaların kontrol altında tutulmasında daha fazla zorluk yaşanabilir.
- ii) Etkinlik Ölçümleri: Özel büroların etkinlik ölçümleri, politik sınırlamalardan etkilenmez ve daha serbest bir şekilde yapılır, bu da onların daha etkili olmasını sağlayabilir. Kamu bürolarında ise politik ve bürokratik kısıtlamalar, etkinlik ölçümleri ve iyileştirme çabalarını kısıtlamaktadır

Fransa ve İtalya’da, kamu hizmetlerine ve kamu görevlilerine ilişkin yapılan değerlendirmeler incelendiğinde, her iki toplumda da birçok kamu hizmetine yönelik olumlu görüşler gözlemlenmektedir. Bu değerlendirmeler, çoğu zaman özel sektör kuruluşları ve büyük pazar oyuncularına kıyasla daha olumlu sonuçlar vermiştir. Fransa’da yapılan bir ankette, katılımcılara hizmetlerin özelleştirilmesi durumunda hizmet kalitesinin iyileşip iyileşmeyeceği sorulmuştur. Çoğu hizmet için, katılımcıların büyük çoğunluğu, özelleştirmenin hizmet kalitesini olumsuz etkileyeceğini belirtmiştir. Ancak hastaneler söz konusu olduğunda, katılımcıların çoğunluğu, özelleştirmenin hizmet kalitesinde iyileşme sağlayabileceğini düşünmektedir. Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin kâr amacı gütmeyen ve topluma fayda sağlama odaklı bir yapıya sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi durumunda, özel sektör yaklaşımının kâr odaklı olması, hizmet kalitesinde düşüşe yol açabilir ve toplumun belirli kesimlerinin bu hizmetlere erişiminde sorunlar ortaya çıkabilir. Ayrıca, özelleştirmenin aşırıya kaçması, kamu hizmetlerinin asıl amacı olan toplumsal fayda sağlama rolünün zarar görmesine neden olabilir (Peters, 2001, s. 45-46).

Birinci bölümde, bürokrasi olgusu, kavramsal temelleri, tarihsel gelişim süreci ve iktisadi yönleriyle genel hatlarıyla ele alınmıştır. Bürokrasiye dair temel kavramlar tanımlanarak, kuramsal yaklaşımlarla desteklenen bir çerçeve oluşturulmuştur. Takip eden kısımda, bürokrasinin tarihsel evrimi, hem dünya genelinde hem de Türkiye özelinde, toplumsal ve siyasal dönüşümlerle bağlantılı olarak değerlendirilmiştir. Türkiye örneğinde, özellikle Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçiş sürecinde bürokrasinin üstlendiği roller ve bu rollerin zamanla geçirdiği dönüşüm ön plana çıkarılmıştır. Son olarak, bürokrasinin iktisadi yönü incelenmiş; kamu yönetimi ile ekonomik yapı arasındaki ilişki genel hatlarıyla tartışılmıştır. Bu bölümde bürokrasisinin yapısal sorunlarının analizi için teorik bir temel oluşturulmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE BÜROKRASİSİNİN SORUNLARI

Kamu yönetimi sistemlerinin teşkilat yapısının büyüklüğü ve karmaşıklığı, hizmet verilen toplulukların genişliği, yerine getirilmesi gereken hizmetlerin çeşitliliği ve genellikle ayrıntılı yasa düzenlemeleri ile işlemlerin gereklilikleri, çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir (Uysal, 2020, s. 28). Türkiye'nin idari yapısı, köklü geçmişi ve zengin mirasıyla dikkat çekse de, günümüzde karmaşık ve çok boyutlu sorunlarla karşı karşıya bulunmaktadır. Bürokrasinin etkinliği ve verimliliği konusundaki eleştiriler, kamu hizmetlerinin kalitesini ve vatandaşların devlete olan güvenini doğrudan etkilemektedir. Özellikle aşırı merkeziyetçilik, kırtasiyecilik, yönetimde gizlilik ve liyakat eksikliği gibi yapısal ve işlevsel problemler, kamu yönetiminin dinamizmini olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, bürokrasinin siyasallaşması, yolsuzluk ve rüşvet gibi etik sorunlar da kamu yönetiminin şeffaflığı ve hesap verilebilirliğini zedelemektedir. Konu ile ilgili alanyazın incelendiğinde, Türk kamu bürokrasisinin karşılaştığı sorunların genellikle şu başlıklar altında ele alındığı görülmektedir:

2.1. Yönetimde Merkeziyetçilik

Tanzimat'tan günümüze Türkiye'de kamu yönetiminin önemli sorunlarından biri, yönetimde merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçiliğin, coğrafi ve örgütsel olmak üzere iki farklı biçimde ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Coğrafi merkeziyetçilikte, merkezi idare taşra örgütlerine ve yerel yönetimlere karar alma ve uygulama süreçlerinde ya hiç yetki vermez ya da sınırlı yetki tanır. Örgütsel merkeziyetçilikte ise, bir kurum içindeki yetkiler büyük ölçüde merkezde yoğunlaşmıştır ve alt kademelerin karar alma süreçlerine müdahale etme olanakları kısıtlanmıştır (Eryılmaz, 2008a, s. 228).

Merkeziyetçiliğin neden olduğu bürokrasi ve işlerin gecikmesi gibi sakıncaları önlemek için düşünülen çözümlerden biri, hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesidir. Ancak, merkezî yönetimin ülke idaresinde birlik ve tutarlılığı sağlaması gibi faydaları nedeniyle, bu

sistemden tamamen vazgeçilmek istenmemiştir. Bu durum, merkeziyetçiliğin olumsuz yönlerini ortadan kaldıran bir yöntem bulunmasını gerekli kılmıştır. Bu ihtiyaç, "yetki genişliği" ilkesi ile karşılanmak istenmiştir (Yılmaz, 2007, s. 1246). Yasalarda yetki genişliği ve özerklik ilkeleri kabul edildiği halde, yöneticiler ve üst kademe yöneticileri, tüm kararları alma konusunda bir yetkiyi merkezde toplama eğilimi içinde bulunmaktadır (Yılmaz, 1997, s. 402). Her idari yapı bürokrasi ile varlığını sürdürür. Ancak, aşırı merkeziyetçiliğin neden olduğu bürokrasi; bir hastalık, yoğun evrak trafiği, karmaşa, anarşi, yetki eksikliği ve belirsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır (Yazıcıoğlu, 1995, s. 115). Bu durum merkezde karar verme yetkisine sahip kişilerin hareket alanını kısıtlamakta ve bazen işlemlerin durma aşamasına gelmesine neden olmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002, s. 11).

Yerel yönetimler yetkilerinin sınırlı olması nedeniyle, karşılaştıkları sorunlarda inisiyatif almayıp bu durumları doğrudan merkezi yönetime aktarmaktadırlar. Bu nedenle, yerel yönetimler genellikle halk ile merkezi yönetim arasında bir aracı rolü üstlenmektedir. Bu durum, yönetimde verimsizliğe ve bürokratik süreçlerinin uzamasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2008a, s. 248). Aşırı merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin sunumunu katı hale getirerek esnekliğin ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Üst düzey yönetim birimleri, ayrıntılara boğulmakta ve bu durum, yöneticilerin işlerini etkin bir şekilde yürütmesini güçleştirmektedir (Yılmaz, 1997, s. 402).

Türkiye'nin yönetim yapısı incelendiğinde, katı merkeziyetçi bir yapı dikkat çekmektedir. Kamu yetkileri büyük oranda merkezî idare kuruluşları eliyle yürütülmektedir. Yerel yönetim birimlerinin kamu harcamalarının yaklaşık %17'sini üstlenmesi, sistemin merkezî karakterini ortaya koyan dikkat çekici bir veridir. Bununla birlikte günümüzde, kamu yönetiminin verimli ve etkili biçimde işleyişinde, yerel düzeyde örgütlenmiş kamu kurumları önem kazanmaktadır. Kamu hizmetlerinin büyük ölçüde yerel birimlerce sunulması, öncelikle toplumun gerçek gereksinimlerinin belirlenmesine daha fazla olanak sağladığı ve bu sayede kaynak israfının önlenmesine olumlu katkı yaptığı genel kabul görmektedir. (Yüksel, Çevik ve Ardic, 2008, s. 3-4).

Elde edilen verilere göre kamu yönetiminde merkeziyetçilik, özellikle kamusal kaynakların tahsis edilmesinde kendini göstermektedir. Kaynakların genellikle bir merkezden dağıtılması, harcamaların yapılmasında maliyet hesaplarının gerçekçi bir biçimde tespit edilememesine sebep olmaktadır. Bu durum maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizlerinin yapılamamasına veya göstermelik yapılmasına yol açmaktadır (Sakal, 1997, s. 453).

1983 yılında Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) tarafından “Kamu Bürokrasisi” adını taşıyan, yönetim sistemine ilişkin eleştiri ve önerileri kapsayan bir rapor kamuoyuna sunulmuştur (Çitçi, 1983, s. 34; TÜSİAD, 1983, s. 45). TÜSİAD'ın Kamu Bürokrasisi Raporunu kendi çıkış noktası açısından Cumhuriyet tarihinin en bilinçli ve en ussal belgelerinden biri olarak değerlendirmiştir. Raporda kamu kurumlarındaki merkezileşmeye ilişkin özet olarak şu hususlar belirtilmektedir: Kamu bürokrasisi sağlıklı bir şekilde büyümüş ve taşraya ait olması gereken önemli yetkiler merkezde toplanmıştır. Kamu bürokrasisindeki birimlerin ve personelin sayısının artması, yetki çatışmalarını da artırmış; sonuç olarak, bürokrasinin verimli ve etkin çalışması ikinci plana itilmiştir. Giderek hantal hale gelen bürokrasi, çok pahalı bir kurum haline gelmiştir (Çitçi, 1983, s. 23).

2.2. Yönetimde Siyasallaşma

Yönetimin siyasallaşması, en genel anlamda yönetimin siyasal otoritenin nüfuzu altına girmesidir. Ancak bu tanım yeterince net değildir. Siyasal güç, yönetimi çeşitli şekillerde etkiler. Örneğin, siyasal grupların yönetime müdahaleleri, siyasal kişi ya da grupların yönetimi belirli bir yönde karar almaya zorlamaları, siyasal iktidarın, kendini destekleyen gruplara yönetim mekanizması aracılığıyla çeşitli menfaatler sağlaması gibi farklı şekillerde olabilir. Daha somut anlamda, yönetimin siyasallaşması, parti politikasının yönetime hâkim olması ve iktidardaki siyasal partinin kendi menfaatlerini, genel menfaatler aleyhine ön plana çıkarmasıdır (Tutum, 1976, s. 11).

Caiden (1971), “*The Dynamics of Public Administration*” adlı eserinde, siyasallaşma derecesinin bazı ölçütlere göre saptanabileceğini belirtmiştir. Yönetimde siyasallaşmanın farklı yönlerini kapsayan tek bir ölçüt bulunmamaktadır. Yönetimde siyasallaşmanın tamamen yokluğu, yalnızca kölelik veya serflik sistemi gibi anormal kişiliklerin hâkim olduğu ya da memurları tüm dış temaslardan ve etkilerden izole eden bir sistemde mümkündür. Kamu bürokrasisinde bireyin katılım-ayrılma özgürlüğü ve yaşam tarzının yalnızca mesleki sorumluluklarla sınırlı olduğu varsayımından hareketle, mutlak tarafsızlıktan sapmalar üç boyutta analiz edilebilir (Caiden, 1971, s. 105-106):

- i) Kamu Görevlilerinin Siyasal Etkinliklerinin Kısıtlanma Derecesi:
 - Tüm siyasal etkinliklerin yasaklanması,
 - Oy kullanma hakkı,
 - Siyasal toplantılara katılma,

- Siyasal örgütlere üye olma hakkı,
- Aktif siyasi üyelik,
- Resmî ve siyasi görevlerin aynı anda yürütülmesi de dâhil tam siyasi serbestlik,

Son durum hariç, memurların siyasi görüşleri kamuoyu tarafından bilinirse, siyasi muhaliflerin onlara güvenmeyeceği veya siyasi destekçilerin onlardan ayrıcalık talep edebileceği gerekçesiyle cezalandırılmaları söz konusu olabilir.

ii) Kamu Görevlilerinin Kişisel Taraf Tutma Derecesi:

- Tam bir tarafsızlık,
- Kişisel görüşlerini dayatma,
- Siyasal liderlere, programlara ve politikalara bağlılık,
- Yetkilerin kullanılmasında ayırım yapma,
- Partizan amaçlar için yetkisini aşma,
- Siyasal baskı uygulama.

İlk durum hariç, memurlar, tarafsız davranacaklarına dair kendilerine duyulan güveni kötüye kullanabilir. Siyasi liderler ise, şikâyet edilen davranışlar kendi kamu itibarlarını zedelediği sürece, bu ayrımcılıktan habersiz olduklarını öne sürebilir.

iii) Siyasal Liderlerin Liyakat Sistemine ve Meslek Ahlakına Müdahale Derecesi:

- Bürokratik düzenleme özgürlüğü (sisteme kendi kendini düzenleme yetkisi tanıma),
- Görevini kötüye kullanan kamu görevlilerine farklı işlemde bulunma, iktidar yanlısı ise cezasız bırakma,
- Üst yönetim mevkilerine yükselmede siyasi yakınlık ölçütünü uygulama,
- Siyasal amaçlı atamalar yapma ve hizmete girişte siyasi nitelikler arama,
- Siyasal yağma sistemi (hizmette kalışın siyasi patronların kaderine bağlı olması),
- Muhaliflerden veya tarafsız kişilerden şüphelenilenlerin tasfiyesi

Bir devletin kamu bürokrasisinin diğerinden daha fazla politize olması, onu daha iyi veya daha kötü yapmaz veya performansı hakkında herhangi bir şey yansıtmaz. Her devlet, kendi özgül ortamına en uygun yolu seçmelidir.

Siyasal iktidarın kendi politikalarını hayata geçirebilmek için kamu kurumlarındaki belli başlı pozisyonlara kendi personelini ataması olağan bir uygulama olarak görülmektedir. Ancak, bu tür atamalarda denge sağlanmadığında, olumsuz sonuçlar doğabilmektedir; ne yazık ki, çoğu zaman bu denge gözetilmemektedir (Çulpan,1980, s. 34-35).

Siyasallaşma, hem eleştirilen hem de kaçınılmaz olarak kabul edilen bir süreçtir. Yürütme gücü, yönetim yapılarını oluştururken, bu kurumlar zamanla kendi sınırlarını aşarak daha fazla genel siyasetle iç içe olmaya başlamaktadır (Gökçe, vd., 2002, s. 51).

Türkiye’de siyasal iktidar değiştiğinde, müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler gibi yüksek düzeydeki görevliler değişmekte; hatta bu değişiklik, bürokrasinin alt ve orta kademelerine kadar yayılmaktadır. Bu bağlamda, siyasal iktidarlar, yönetimdeki siyasallaşmayı kolaylaştırmak amacıyla yeni kadrolar ve "kızak" olarak nitelendirilebilecek merkez valiliği, müşavirlik gibi makamlar oluşturma yoluna gitmektedirler (Eryılmaz, 1995, s. 238). Bu gelişmeler sonucunda, kamu görevlileri kişisel gelişim yerine siyasal iktidarla ilişkilerini güçlendirmeye yönelik çabalara yönelmektedirler. Devlet memurluğunun sağladığı güvenceler gereği, personelin görevden alınması mümkün olmadığından, görevden alınacak kamu yöneticileri için özlük haklarına uygun birçok üst düzey pozisyon devreye sokulmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002, s. 20).

Yönetimin aşırı derecede siyasallaşması, tarafsızlığı ciddi şekilde zayıflatmakta ve özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi, yönetimde tutarlılık ve istikrarı olumsuz etkilemektedir. Bu süreç, kamu bürokrasisinin etkili ve verimli çalışmasını engelleyerek, bürokratik yapının bozulmasına ve yozlaşmasına neden olmaktadır (Çınar, 1997, s. 10).

2.3. Yönetim Süreçlerinde Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer unsurların paylaşılmamasını ifade ederken, kapalılık kamu kurum ve kuruluşlarının dış etkilere karşı kayıtsız kalmasını, çoğu işlem ve faaliyetinin dışarıdan görülmesinin engellenmesi ve alınan kararların gerekçelerinin paylaşılmaması anlamına gelmektedir. Kapalılık, yönetimin hizmet sunduğu toplum veya çevreye karşı ilgisizliğini belirtirken, gizlilik hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki birey ve birimlere yönelik izlenen bir yaklaşımdır. Aslında bu iki kavramı birbirinden kesin çizgilerle ayırmak çoğu zaman mümkün değildir. Çünkü gizliliği temel ilke olarak benimseyen bir yönetim, kendisini dış dünyaya kapatacak ve erişilebilirliği zorlaştıracaktır. Dışa kapalı bir yönetim ise, gizlilik alanlarını daha da genişletme fırsatı bulacaktır (Eken, 1994, s. 26).

Yönetme işlevi, herhangi bir topluluk içinde belirli niteliklere ve yetkinliklere sahip bireyler tarafından yerine getirilmekle birlikte, bu işlevin icrası zamanla kurumsallaşarak belirli bireylerin erişimine kapalı hâle gelmiştir. Başlangıçta en yaşlı, en deneyimli ve en yetkin

üyeler tarafından yürütülen bu görev, daha sonra seçim yoluyla değil, intikal yöntemiyle devredilmeye başlanmıştır. Doğal olarak, bu işlev giderek belirli bir ailenin sorumluluğuna geçmiş ve söz konusu aileye mensup olmayanlar için yönetme işlevi daha da kapalı ve erişilemez bir hâl almıştır (Sezer ve Kargın, 2002, s. 210).

Gizlilik ve kapalılık, devlet yönetiminin hem siyasi hem de idari yönlerini etkileyen temel unsurlardır. Bu kavramların, toplumların idari ve siyasi yapılarında kurumsal gelişimle birlikte ortaya çıktığı söylenebilir (Eken, 1994, s. 26). Devlet güvenliği ve bireylerin özel hayatlarının korunması gibi mantıklı nedenlerle başlayan gizlilik politikası, zamanla birçok kamu faaliyetini kapsayan bir uygulamaya dönüşmüştür (Eken, 1994, s. 52).

Gizliliğin nedenleri arasında, otorite kazanma eğilimi, devletin güvenliği ve diplomatik ilişkiler, kötü yönetim uygulamaları, bireylerin özel hayatlarının korunması, siyasi rejimin niteliği, yönetimde etkinlik ve tarafsızlık sağlama düşüncesi ile kamu görevlilerinin denetim riskinden korunma isteği yer almaktadır (Eken, 1994, s. 28).

Kamu yönetiminde gizlilik ilkesinin hayata geçirilmesi, yönetim süreçlerinde ve toplumsal etkileşimlerde farklı sonuçlara yol açmaktadır. Bu sonuçlar şunlardır (Robertson, 1982, s.188-189'dan akt. Eken, 1994, s. 36-38):

- i) Güçlü İmaj: Gizlilik, yönetimin güçlü imajını pekiştirir ve kamu görevlilerinin otorite denetimi ile demokratik kontrolden kaçınmasına olanak tanır. Bu durum, keyfi uygulamaların gizlenmesine zemin hazırlar.
- ii) Güvensizlik ve Otoriterleşme Eğilimi: Gizlilik uygulamaları, yönetim ile halk arasında bir güvensizlik havası yaratabilir ve bu durum, yönetimin daha otoriter bir hale gelmesine zemin hazırlayabilir.
- iii) Koruyucu Rol: Gizlilik, sadece idareyi değil, bazı durumlarda yönetilenlerin hak ve menfaatlerini de korur. Bu, özel kişilerin haklarını güvence altına alır.
- iv) Tarafsızlık ve Karar Verme Serbestisi: Gizlilik, yönetimin tarafsızlığını ve karar verme serbestisini özel kişilerin etkilerinden korur.
- v) Vatandaşın Güvensizliği: Kamu görevlilerinin gizliliği, sosyal baskılardan korunurken vatandaşlarda belirsizlik ve güvensizlik yaratabilir. Bu da yönetim karşısında çekingen davranışlara yol açabilir.
- vi) Bilgi Avantajı: Yönetimin bilgiyi elinde tutması, yönetim için bir avantaj sağlar, bu da yönetimin bilgi ve belgeleri istediği zaman kullanabilmesini mümkün kılar

- vii) İletişimde Tek Yönlülük ve Etkinlik Kaybı: Gizlilik, yönetim ile halk arasındaki iletişimi tek yönlü hale getirerek halkın taleplerinin dikkate alınmasını zorlaştırır. Yönetim, aldığı kararların etkisini değerlendiremeyerek verimlilik kaybı yaşayabilir.
- viii) Demokratik Sürece Zarar: Gizlilik, halkın yönetime katılımını engelleyerek demokratik değerleri zayıflatabilir. Yöneticiler katılımcı yönetim vaat etse de iktidara geldiklerinde geleneksel yönetim anlayışlarını sürdürebilirler.
- ix) Bilgiye Dayalı Katılımın Engellenmesi: Etkili yönetim katılımı için halkın yeterli bilgisi olmalıdır. Bilgi eksikliği, edilgenleştirerek yönetimle iletişimi zayıflatır.
- x) Kamu Sağlığı Üzerindeki Riskler: Sağlık ve çevre denetim raporlarının gizlenmesi, halk sağlığını tehdit edebilir. Çevreyi olumsuz etkileyen işletmelere dair bilgilerin saklanması, ciddi riskler doğurur.

Tarihsel açıdan tüm devletleşme süreçlerinde, yönetim işlevinde farklı düzeylerde ve ölçeklerde gizlilik ve kapalılık temel ilke, şeffaflık ise istisna olmuştur. Gelişen dünyada bu eğilim bölgelere ve ülkelere göre değişiklik gösterse de genel olarak gizlilikten şeffaflığa doğru bir yönelim söz konusudur. Bu bağlamda, modernleşme öncesi devletlerin öne sürdüğü gerekçelerin büyük bir bölümünün, değişen dünya koşullarıyla uyumlu olmadığı açıkça ifade edilebilir (Sezer ve Kargın, 2002, s. 223).

Türkiye, tarihsel birikimlerinin etkisiyle şekillenen katı devletçilik geleneğinin bir yansıması olarak yönetimde gizliliği ve kapalılığı sürdürme gelmiştir. Ancak, bölgesel ve küresel dinamiklerin gelişimi ve dönüşümü doğrultusunda bu tutumun devam etmeyeceği, aksine açıklık yönündeki eğilimin güçleneceği öngörülebilir. Ayrıca, mevcut siyasal koşullar göz önüne alındığında, bilgi edinme hakkı ve özgürlüğünün katılım, şeffaflık ve özgürlük ilkeleri çerçevesinde daha da pekişeceği öne sürülebilir (Sezer ve Kargın, 2002, s. 223).

Kamusal yaşamda ve görevlerde temel ilke, şeffaflığın sağlanmasıdır. Gizlilik ise yalnızca bireyin özel hayatı, devlet güvenliği, ulusal savunma ve diplomasi gibi belirli alanlarla sınırlı kalmalıdır (Eryılmaz, 1995, s. 233-234).

2.4. Yönetimde Tutuculuk Anlayışı ve Yeniliklere Uyum Sağlayamama

Yönetimde tutuculuk, yöneticilerin ve kamu görevlilerinin uzun süredir uyguladıkları yöntemleri ve alışkanlıkları, değişen koşullara uyarlamaktan kaçınmaları ve eski düzen ve uygulamalara sıkı sıkıya bağlı kalmaları şeklinde tanımlanır (Eryılmaz, 1995, s. 233-234).

Almond (1978), bu olguyu "bürokratların uzmanlık ve teknokratlık vasıfları ne kadar azsa, o derece mevcut durumu koruyucu ve tutucu olma eğiliminde olması" şeklinde ifade etmektedir. Bürokrasi, hem kendi içinde değişime kapalıdır hem de dışarıdan gelen değişme veya değiştirme girişimlerine karşı çeşitli yöntemlerle direnir (Yılmaz, 1997a, s. 396).

Yönetimi geliştirme ve bürokratik süreçleri daha verimli hale getirmeye yönelik yapılan çalışmalarda, üst düzey yöneticilerin yeterince duyarlı olmamaları, genellikle beklenen hedeflerin gerçekleşmemesine sebep olmaktadır. Ayrıca, reformlar hayata geçirildiğinde dahi, personel yönetiminde terfilerin başarıdan ziyade, kıdem esasına göre yapılması, eski tutuculuğun önemli bir nedeni olarak öne çıkmaktadır. Kıdem esaslı terfi sistemi, üst düzey pozisyonlarda daha yaşlı personelin görevlendirilmesini kolaylaştırır ve doğal olarak, bu yapıların daha muhafazakâr eğilimler sergilemesine neden olur (Eryılmaz, 1995, s. 234).

Türkiye'de sosyo-ekonomik sorunlara yönelik yaklaşımların uzun süre sabit kalması, bürokrasinin yeni koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmıştır. Bürokratik yapı, ekonomik ve sosyal gelişmelere uygun bir dönüşüm süreci yaşamamıştır. Geleneksel anlayışların etkisi, bürokrasi üzerinde günümüze kadar baskın olmaya devam etmiştir (Çitçi, 1983, s. 19).

Kamu bürokrasisi, yalnızca içsel olarak değişime kapalı olmakla kalmayıp, dışarıdan gelen değişim ya da reform girişimlerine de güçlü bir direnç göstermektedir. Türkiye’de, özellikle siyasi iktidarlar, belirledikleri politikaları hayata geçirme sürecinde bu bürokratik dirençle karşı karşıya kalmakta ve bu engeli aşmak adına üst düzey yöneticileri değiştirerek çözüm arayışına girmektedirler. Bu yöntem, bazı sorunların çözümüne katkıda bulunsa da, diğer yandan kurumların bilgi birikiminin azalmasına yol açmakta ve görevden alınanlar için oluşturulan pasif pozisyonlar nedeniyle düşük verimli personel sayısının artmasına sebep olmaktadır. Tutuculuğun bir diğer nedeni, personel yönetiminde liyakat yerine kıdem esasının önceliklendirilmesi sonucunda, üst düzey yöneticilerin genellikle ileri yaşta olup, değişime uyum sağlamakta zorlanan bireylerden oluşmasıdır (Eryılmaz, 1995, s. 251).

2.5. Aşırı Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Her kurum, faaliyetlerini kendi bünyesinde kesin geçerliliği olan yazılı düzenlemelere göre gerçekleştirir ve çalışanlarından, kurum hedeflerine uygun bir tutum sergilemelerini bekler (Yılmaz ve Kılavuz, 2002, s. 18). Ancak, düzenin korunması amacıyla belirlenen kurallara tam anlamıyla riayet edilmesi, zaman zaman çeşitli sorunlara yol açabilmektedir.

Aşırı kuralcılık, yasaların detaylı şekilde oluşturulmasının ve yöneticilerin karşılaştıkları sorunlar karşısında esneklik gösterememesi sonucunda ortaya çıkar. Kamu kurumlarındaki kuralcılığın temel sebepleri şunlardır: Yasama organı bürokrasiyi kendi amaçları doğrultusunda yönlendirmek ister. Üst düzey yöneticiler çalışanları üzerinde sıkı kontrol sağlama eğilimindedir. Ayrıca kamu görevlilerini vatandaş denetiminden uzak tutarak olası riskleri önleme amacı da kuralcılığı besler (Eryılmaz, 1995, s. 252).

Kamu kurumlarında aşırı kuralcılık anlayışının benimsenmesi, yönetim süreçlerini yavaşlatmakta ve sorumluluk almaktan kaçınan yöneticilere bir mazeret sunmaktadır. Bu durum, karar alma mekanizmalarını hantal hale getirirken, aynı zamanda yetkilerin suiistimal edilmesine de fırsat tanıyarak, kamu hizmetlerinin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002, s. 19). Ayrıca, kamu kurumları tarafından oluşturulan ayrıntılı kurallar, zamana ve yeni koşullara uyum sağlayacak esnekliğe sahip olamayarak, kısa sürede geçerliliğini yitirmekte ve bu durum, yasaların ve yönetmeliklerin sürekli olarak revize edilmesi gerekliliğini doğurmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2002, s.14). Bu gelişmeler, yönetimde istikrarı zayıflatmakta ve sürekli değişiklikler, uzun vadeli kararların uygulanabilirliğini zorlaştırarak yöneticilerin tutarlı bir strateji izlemesini engellemektedir.

Bürokrasinin temel özelliklerinden biri olan işlemlerin önceden belirlenmiş yazılı kurallara uygun olarak yürütülmesi, örgütlerin amaçlarına en kısa sürede ulaşması, tarafsızlık, hız ve verimlilik gibi hedeflerin sağlanması açısından vazgeçilmez bir gerekliliktir. Aynı zamanda bu durum hukuki bir zorunluluk teşkil eder. Dolayısıyla, her yönetsel işlemin yasal bir temele dayanması ve yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi zorunludur (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1996, s. 241). Yönetimsel sorumlulukların belirlenmesi için bu gereklilik önem taşır. Kamu bürokrasisi, özel sektöre kıyasla daha katı kurallar ve resmî bir işleyiş gerektirir.

Genel ve biçimsel kuralların özel durumlara uygulanmasının zor olduğu durumlarda, bürokratlar takdir yetkilerini kullanmak yerine benzer durumlara aşırı önem verirler. Bu durumda, esas problemin çözülmesi yerine sadece şekle uygunluk öne çıkar. Hataları kontrol etmeksizin, alışılmış örnek ve yöntemlerin sürekli uygulanması, bürokratik yapıda tembelliğe ve durağanlığa yol açmaya başlar (Erbay, 1997, s. 406-407).

Eryılmaz (1995, s. 234)'a göre, birçok kural, sorumluluktan kaçınan ve görevlerini yerine getirmek istemeyen yöneticiler tarafından bir sığınak olarak kullanılmaktadır. Bir kamu hizmetinin herhangi bir sebepten dolayı yerine getirilmesini istemeyen ya da sorumluluktan kaçan personel, “mevzuata uygun değil, üzerinde çalışacağız, gerekeni yapacağız” (Aykaç,

1997, s. 31) ifadelerini kullanmaktadır. Odyakmaz (2013, s. 8)'ın vurguladığı üzere, bu tür bürokratik davranışlar "bugün git, yarın gel" şeklinde tezahür etmekte ve vatandaşların işlerini bilinçli olarak uzatarak bürokratik engeller oluşturma biçiminde kendini göstermektedir.

Kamu kuruluşlarının büyük bir kısmı, temel sorumluluklarına göre değil, yürürlükteki düzenlemeler ve bütçelerine göre hareket etmektedir. Doğru bildiklerini uygulayamayan, kurallara uymadıkları takdirde yaptırıma maruz kalmaktan çekinen görevliler, çalıştıkları kurumun esas işlevlerini göz ardı ederek mevzuata bağlı kalmaya yönelmektedir. Sürekli olarak yönergeler yayımlayarak, geleneksel "kendini güvenceye alma" yöntemine başvurmaktadırlar. Sonuç olarak, kamu personelinin neyi, ne zaman ve nasıl gerçekleştireceği kesin hatlarla belirlenerek, bireysel takdir yetkilerini kullanmaları engellenmiş ve motivasyonları düşürülmüş olmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1993, s. 12).

2.6. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma

Örgütsel büyüme, bir kurumun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet birimleri açısından niceliksel olarak genişlemesidir. Kamu kuruluşları, sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmaktan ziyade, çoğunlukla mevcut örgütsel yapıları, bütçe imkânları, personel kapasiteleri, sosyal tesisleri ve hizmet araçlarını genişletmeye odaklanmaktadır. Ayrıca, diğer kamu kurumlarıyla rekabet edebilmek adına bu unsurları artırma eğilimindedirler (Eryılmaz, 2008a, s. 5). Bürokrasinin büyümesi ve bürokratik işlemlerin daha karmaşık hâle gelmesi, kamu görevlilerinin statü arzusu ve bireysel menfaatlerini koruma amacıyla nüfuz ve yetkilerini genişletme çabalarıyla doğrudan ilişkilidir (Erbay, 1997, s. 406).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 'nın 126. maddesi şu şekildedir:

Madde 126 –Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

Devlet, halka sunacağı hizmetleri ve bu hizmetlerin gerektirdiği ihtiyaçları karşılamak amacıyla örgütlenmek zorundadır; bu, anayasal bir zorunluluktur. Bu şekilde oluşturulan hizmet yapıları, görevlerini kamu personeli aracılığıyla yerine getirir (Özdemir, 1997, s. 456). İhtiyaçların karşılanmasında şu hususlar dikkate alınır:

- i) Kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerden, elektronik ortamda sunulması; işlemlerin hızlandırılması, bürokrasinin azaltılması ve kaynak israfının önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması (Karatoprak, 2010, s. 366),
- ii) Hizmetlerin yerinden yönetimle sunulması, coğrafi ve ekonomik koşullara uygun yapılanma ve kalite standartlarının belirlenmesi (Karatoprak, 2010, s. 369-371).
- iii) Kamu kurumlarının ortak bir veri tabanı oluşturarak bilgi paylaşımını hızlandırması ve bürokratik süreçlerde yetki devri yoluyla karar alma mekanizmalarının hızlandırılması (Karatoprak, 2010, s. 369-371).

Anayasanın açık hükümlerine rağmen, Türkiye'de bürokrasinin büyümesi ve bürokratik süreçlerin karmaşıklaşması, kişilerin saygınlık arayışları ve kişisel çıkarlarını ön plana çıkararak nüfuz ve güç kazanma çabaları ile yakından bağlantılıdır (Erbay, 1997, s. 406). Bu bağlamda, kurumların başındaki bürokratlar çoğunlukla (Sakal, 1997, s. 441);

- i) Parasal kazançlarını artırmaya,
- ii) Şöhret, güç ve patronaj gücünü genişletmeye,
- iii) Kendi ofisleriyle ilgili ihtiyaçları öncelikli hale getirmeye çalışmaktadırlar.

Kamu bürokrasisinde zaman zaman genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube başkanlığı gibi birtakım makamlar, fayda-maliyet analizi, kamu yararı, yerindelik tespiti ya da yöneylem araştırması yapılmadan, oluşturulduğu durumlar olmaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşları, bazen ideolojik nedenlerle, bazen de bürokratlara yüksek pozisyonlar temin etmek ya da siyasetçilere itibar kazandırmak amacıyla hayata geçirilmektedir (Yılmaz, 1997, s. 402). Bu durumun en belirgin örneklerinden biri, 61. Hükümet döneminde kaldırılana kadar zaman zaman aşırıya kaçan “devlet bakanlığı” uygulamasıdır. İcracı bakanlıkların yanı sıra, sayıları kimi dönemlerde 20'ye yaklaşan devlet bakanlıkları oluşturulmuş, bazılarına birden fazla kurum bağlanarak bürokraside gereksiz bir büyümeye yol açılmıştır (Uysal, 2020, s.17).

Bu yapı, birimler ve personel arasında yetki çatışmalarını doğurmakta ve belirsizliğin hâkim olduğu durumlarda, bazı birim ya da kişilerin yetki aşımına gitmesine zemin hazırlamaktadır. Aynı zamanda, sorumlulukların net bir şekilde tanımlanmaması, yapılan hatalar ve oluşan zararların sorumlularını tespit etmeyi zorlaştırmaktadır (Çulpan, 1980, s. 36). Bürokratların kendi birimlerini büyütme arzusu ile siyasetçilerin etkilerini artırma çabaları, uyumsuzluklara ve verimsizlikten uzak kadroların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Statü arama, güven, prestij vb. nedenlerle bürokraside iş hacmindeki artış, genellikle sabit

ve dengeli bir şekilde aritmetik olarak gerçekleşirken; personel sayısındaki artış, daha hızlı ve katlanarak geometrik şekilde gerçekleşmektedir. Örgüt büyüdükçe; koordinasyon azalmakta, bürokrasi artmakta, iş süreçleri yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlık alanı daralmakta, resmî denetim yoğunlaşmakta, yönetime katılım, çalışanlar arası ilişkiler azalmakta, yenilikçilik yok olmaktadır (Gökbunar ve Kayalı, 2002, s. 1).

İşletme ve kuruluşların ortalama büyüklüğünün artması, verimliliğin azalmasına, iç ve dış uyumun zorlaşmasına, personelin moral düzeyinin düşmesine ve maliyetlerin yükselmesine yol açar. İşletme büyüdükçe, karar alma süreçleri karmaşık hâle gelir ve değişen iç ve dış koşullara uyum sağlamak zorlaşır; çünkü alınan kararların etkileri daha geniş bir alana yayılır. Bu nedenle, hem daha fazla kişiye danışmak hem de sorunları farklı açılardan ele almak gerekir. Personel sayısının artmasıyla birlikte, çalışanları yönetme ve ortak bir amaca yönlendirme zorlukları, personel artış hızından daha hızlı yükselir (Tosun, 1990, s. 497).

Kamu yönetiminde örgütsel büyüme doğal bir süreç olmasına rağmen, birçok kamu kurumu sunduğu hizmetlerin kalitesini yükseltmek yerine, bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet birimleri açısından sayısal genişlemeyi tercih etmektedir (Eryılmaz, 2008a, s. 249). Bu yaklaşım, çoğu zaman iş süreçlerinde etkinlik ve verimliliği artırmamış, aksine kaynakların israf edilmesine yol açmıştır.

2.7. Bürokratik Yetersizlik

Türk kamu bürokrasisinin karşı karşıya olduğu açmazlardan biri, bürokratların eksiklikleridir (Eroğlu, 1995, s. 169). Hiyerarşideki her çalışan, kişisel yeterlilik noksanlıkları seviyesine, yani işini verimli bir şekilde yapabilmesi için gerekli bilgi, beceri ve yeteneklere sahip olmaması durumuna ulaşma eğilimindedir. Bu eksikliğin evrensel olduğunu ifade eden Peter (1985), yetersizliğin temel sebeplerinden birinin, çalışanların performanslarından çok kıdemlerine dayanarak terfi edilmeleri olduğunu vurgulamaktadır. Kıdem esaslı bu sistem, daha uzun süre çalışanların terfi almasını sağlarken, yetenek ve verimliliğin göz ardı edilmesine yol açmakta ve etkin olmayan kişilerin yönetici pozisyonlarına getirilmesiyle sonuçlanmaktadır (Peter ve Hull, 1985, s. 15).

Ülkemizde, bazı meslekler dışında, eğitim ile sağlanan hizmet arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamakta ve hizmet içi eğitim çalışmalarının yetersiz olduğu görülmektedir (Aykaç, 1997, s. 25). Bunun yanı sıra, özellikle bürokrasinin önemli karar mekanizmalarına yapılan

atamalarda liyakat ve yeterlilik ölçütlerine değil, siyasi ve ideolojik tercihlere dayalı seçimlerin yapılması, Peter'in görüşlerini doğrular niteliktedir (Eroğlu, 1995, s. 169).

Geleneksel bürokrasi anlayışının hâkim olduğu ülkemizde, bürokratların belirli alanlarda uzmanlaşması beklenmektedir. Ancak, bürokratların görev alanlarının değişmesi, bürokratik yapının yeni alanlara yönelmesi veya yeni hizmet sahalarının ortaya çıkmasında değişime uyum sağlayamayan bürokratlar genellikle yetersiz hale gelmektedir (Aykaç, 1997, s. 25). Klasik bürokrasi anlayışında personel sisteminin kıdeme dayalı olması, yetkinliklerini kaybetmiş olsalar dahi, bürokratların emeklilik yaşlarına yaklaşırken bile üst düzey yönetim görevlerine getirilmesine yol açabilmektedir. Ayrıca, geleneksel bürokrasi anlayışında "bireysel hedeflerin kurum hedeflerine feda edilmesi", "tüm personelin örgüt hedeflerine odaklanması" gibi yönetim prensiplerinin geçerli olmaması, hiyerarşik problemler, sorun çözme yeteneğinin bulunmaması, devletin kurumsal yapısının çağa ayak uyduramaması vb. sebepler bürokrasinin hizmet niteliğini azaltmaktadır (Gökbunar ve Kayalı, 2002, s. 1-2).

2.8. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu sektöründe daha çok karar alma sürecinde ortaya çıkan bir yozlaşma türü olup, kamu yönetiminin önemli meselelerinden biridir. Ülkeden ülkeye farklı şekillerde görülen kayırmacılık, siyaset ve yönetim yazınında bürokrasiye memur atanmasında ilk kez 1828 yılında ABD başkanlık seçimlerini kazanan General Jackson tarafından uygulanan iltimas sisteminin suiistimaliyle kendine yer bulmaya başlamıştır (Tortop, 1994, s. 48).

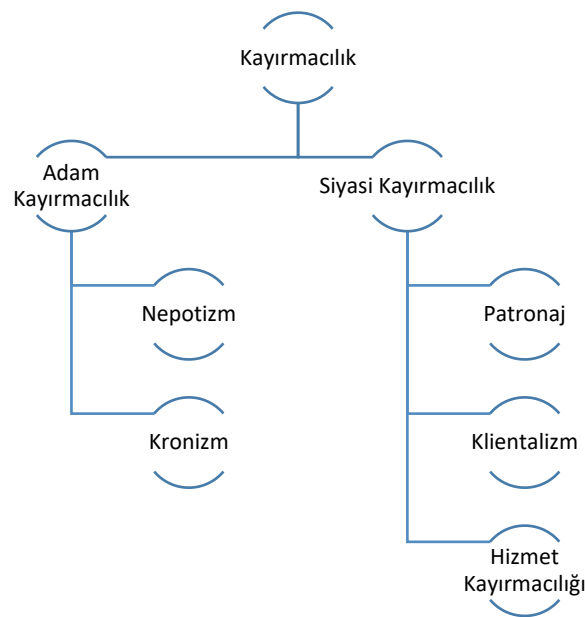
Kayırmacılık, kayırma olgusunun sistematik uygulamasıdır. Kayırmak kelimesi, TDK Güncel Türkçe Sözlüğü'nde, "(1) koruyarak başarısını sağlamak, elinden tutmak, himmet etmek, (2) birini, başkalarının veya işin zararı pahasına tutmak, (3) birine haksız yere kolaylık sağlamak, iltimas etmek" şeklinde tanımlanmaktadır (TDK, 2025).

Kayırmacılık, idarenin yakınlık duyması nedeniyle bir kişi ya da grubu diğer bireyler yerine öne çıkarmasıdır (Sadozai vd., 2012, s. 761). Ayrıcalıklı muamele, kurumlarda işe alım, terfi ve çalışanlarla ilgili tüm süreçlerde liyakat ilkelerinin gözetilmeyip, çeşitli yakınlık ilişkilerine dayanarak keyfi ve öznel tercihler yapılmasıyla şekillenen, liyakate aykırı bir yönetim anlayışıdır. Bu türden kayırmacı tercihlerde "adamı olma" ilişkisi; akrabalıktan mezheptişliğe veya tarikat üyeliğine, kirvelik bağından, okul ya da asker arkadaşlığına, mahalle arkadaşlığından, meslektaşlığa (Kurtoglu, 2012, s. 148), siyasi yakınlıktan dini topluluklara kadar pek çok biçimde ortaya çıkmaktadır (Özkanan ve Erdem 2015, s. 7).

Kayırmacılık uygulamalarının sorumluları tarafından, sergilenen kayıracı veya ayrımcı tutumlara gerekçe oluşturmak amacıyla “bal tutan parmağını yalar” söylemi incelenebilir. Yapılacak değerlendirmede, yine bir kamu hizmetinde görev yapan bir kişi ele alınmalıdır. Örneğin, bu görevlinin yetki ve sorumluluk alanı çerçevesinde, yıllık gelirin yüzlerce katına ulaşan bir mali kaynağı, gerek yasal boşluklardan faydalanarak gerekse yasal yükümlülüklerden kaçınarak kendisine mal etmesi mümkün olabilir. Bu kişi, kötüye kullandığı görevin yol açtığı tutarsızlığı, kendi vicdanını rahatlatmak amacıyla “bal tutan parmağını yalar” söylemiyle meşrulaştırmaya çalışabilir. Böylece, sorumlusu ve yetkilisi olduğu ve doğrudan ya da dolaylı olarak belki de binlerce kişinin hakkının bulunduğu bir mali kaynağın, yöneticinin şahsi menfaatine kullanılabileceği gibi bir yanılgıyı haklı gösterebilir (Acar ve Ertek, 2021, s. 43).

Kayırmacılık, yakın ilişki ağları etrafında kurulan bir çarpık ilişki biçimidir. Burada yakınlık derecesine ve türüne göre kayırmacılık değişik türlerde gerçekleşir. Kayırmacılık öncelikle, adam kayırmacılığı ve siyasi kayırmacılık olarak tasnif edilebilir. Adam kayırmacılığı kapsamında; Akraba kayırmacılığı (nepotizm) ve eş-dost kayırmacılığı (kronizm) yer alırken, siyasi kayırmacılık kapsamında ise, patronaj ve hizmet kayırmacılığı bulunmaktadır (Aytaç, 2010, s. 4-5). Ayrıca bunların dışında iktidara ve seçmen kesimlerine yönelik kayırmacılığı ifade eden klientalizm bulunmaktadır (Aközer, 2003, s. 14). Söz konusu kayırmacılık türleri şematik olarak Şekil 3’de sunulmuştur.

Şekil 3. Kayırmacılık Türleri



Kaynak: Özkanan ve Erdem (2015, s. 10)

Acar ve Çıragöz (2020), gazete haberlerine dayanarak yaptıkları çalışmada, kayırmacılık türlerine göre haberlerin dağılımını analiz etmişlerdir. Analiz sonuçları Tablo 2’de sunulmuştur. Verilen 100 kayırmacılık haberinin incelendiği bu araştırmada, en sık karşılaşılan kayırmacılık türünün % 38 ile kronizm ve % 33 ile nepotizm olduğu belirlenmiştir. Haberlerde nepotizm ve kronizmin bu kadar yaygın olmasının nedeninin, toplumun sosyolojik açıdan yanlış uygulamaları benimseme eğilimi olduğu düşünülmektedir. Türk-İslam medeniyeti özünde kayırmacılığı benimsemese de, toplumun geleneklerine bağlılığı ve bireysellikten uzak, ataerkil kültürel yapısı nedeniyle bazı yanlış uygulamalar ve anlayışlar, nepotizm ve kronizmin liyakat ilkesinin uygulanmasının önünde bir engel teşkil etmesine yol açmıştır (Acar ve Ertek, 2021, s. 47-48).

Tablo 2. Gazete Haber Örneklerinin Kayırmacılık Türlerine Göre Dağılımı

Kayırmacılık Türü	Kayırmacılık Şekli	Haber Adedi	Yüzde
Nepotizm (Akraba Kayırmacılığı)	Akrabaları kamu kurumunda haksız ve liyakatsiz bir şekilde üst makamlara atamak	24	%24
	Akrabaları kamu kurumuna memur olarak atamak	8	%8
	Akrabalara ihale vermek	1	%1
Kronizm (Eş Dost Kayırmacılığı)	Yakınları kamu kurumunda haksız ve liyakatsiz bir şekilde üst makamlara atamak	14	%14
	Yakınları kamu kurumuna memur olarak atamak	13	%13
	Yakınlarına ihale vermek	11	%11
Partizanlık	Parti yandaşlarını haksız ve liyakatsiz üst makamlara atamak	8	%8
	Parti yakınlarını kamu kurumuna atamak	7	%7
	Seçmen oylarını hizmet karşılığı satın almak	1	%1
	Parti Yakınlarına ihale vermek	4	%4
Patronaj	Parti üyelerini üst makamlara atamak	3	%3
Hizmet	Kamu kaynaklarını kendi menfaatine kullanmak	2	%2
Kayırmacılığı	Elindeki gücü belli bölgeler için kullanmak	1	%1
Klientalizm	Kaynakların siyasi çevrelere dağıtılması	3	%3

Kaynak: Acar ve Çıragöz (2020, s. 19)

2.8.1. Adam Kayırmacılık

Adam kayırmacılık, siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan bir bozulma türüdür. Türkçede halen kullanılan Arapça kökenli "iltimas" kavramı, aslında adam kayırmacılıkla eş anlamlıdır. İltimas, kelime anlamı itibarıyla "haksız yere ve yasa dışı kayırma, arka çıkma" anlamına gelmektedir (Aktan, 2021, s. 15).

Adam kayırmacılık, kamu görevlerine yapılan atamalarda "liyakat" ilkesinin yerine akrabalık, hemşehricilik, arkadaşlık, dostluk gibi kişisel faktörlerin geçmesi anlamına gelir. "İltimas" ve "torpil" kavramları, adam kayırmacılıkla eş anlamlıdır (Aktan, 1992, s. 31). Adam kayırmacılığın nepotizm ve kronizm olmak üzere iki farklı türü bulunmaktadır.

2.8.1.1. Nepotizm

Bir kişinin beceri, yetenek, başarı ve eğitim düzeyi gibi faktörler göz önünde bulundurulmadan, yalnızca siyasetçi, bürokrat ve diğer kamu görevlileriyle olan akrabalık ilişkileri temel alınarak bir devlet görevine atanmasına veya istihdam edilmesine "akraba kayırmacılığı" ya da "nepotizm" denir (Özsemerci, 2003, s. 28).

Oxford Sözlüğü'ne göre, nepotizm Latince "nephew" ya da "nepot" kelimelerinden türemiştir. Bu kelimeler, bir kişinin erkek veya kız kardeşinin çocukları, yani "yeğen" veya "kuzen" anlamındadır. Aynı sözlüğe göre "nepotizm", yüksek bir pozisyonda bulunan bir kişinin akrabalarına, özellikle istihdam konusunda, ayrıcalıklı destek sağlaması anlamına gelir (Hornby, 1985, s. 566). Günümüzde nepotizm, makamını ailesinin çıkarları için kötüye kullanan kişiler için kullanılan bir kavramdır (Ford ve McLaughlin, 1985, s. 57).

Türk toplumunda himayeciliğin ve nepotizmin yerleşmesine zemin hazırlayan söylemlerden biri de "Türkiye'de çok çalışan değil, dayısı olan çalışıyor" ifadesidir. Bu görüşün halk arasında %90 oranında kabul gördüğü belirtilmektedir (Özçelik, 2020, s. 74).

2.8.1.2. Kronizm

Kronizm, 1660'lı yıllarda Cambridge Üniversitesi'nde ortaya çıkan bir argo kelime olan "crony" kelimesinden türemiştir. Başlangıçta "chrony" olarak yazılan bu kelime, Yunanca "khrónios" kelimesine dayanır ve uzun süreli anlamına gelir. "Crony" kelimesi, uzun süredir devam eden bir arkadaş anlamını taşımak üzere kullanılmıştır. Kronizm terimi ise 1840'larda ortaya çıkmış ve başlangıçta "arkadaş edinme yeteneği veya arzusu" anlamına gelmiştir. Bu terim, siyasi dilde 1952 yılında Truman yönetiminin, niteliklerine bakılmaksızın arkadaşlarını devlet görevlerine atadığı iddialarıyla kullanılmaya başlandı. New York Times'ta bir gazeteci, bu uygulamayı "Kronizm" olarak tanımladı. Bu tarihten itibaren kelimenin tarafsızlığı ve masumiyeti kayboldu. Kayırmacılık terimindeki bu anlam değişikliğiyle, "crony" artık genellikle siyasi yozlaşma veya kayırma izleri taşıyan, olumsuz anlam yüklü bir arkadaşlık ilişkisini ifade eder hale geldi (Khatrı ve Tsang, 2003, s. 290).

Kamu görevlilerinin istihdamında liyakat ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkilerinin temel alınması yoluyla yapılan kayırmacılığa "eş-dost kayırmacılığı" ya da kısaca "kronizm" denir. Kronizmin, aslında nepotizmden temel bir farkı bulunmamaktadır. Ancak kronizmde, kayırılan kişi akraba değil, eş, dost, arkadaş ve benzeri yakın ilişkilere sahip bireylerdir. "Hemşehri kayırmacılığı", eş-dost kayırmacılığının özel bir türü olarak değerlendirilebilir. Günümüzde "aynı memlekette olma", "aynı topraklarda büyüme" gibi unsurlar, kayırmacılığın önemli nedenlerinden biri olmaya devam etmektedir (Aktan, 2021, s. 16).

Kayırmacı uygulamalar içinde kronizme en çok yakın duran kültürel söylemlerden biri, "Komşuda pişer, bize de düşer" atasözüdür. Aslında bu atasözü, paylaşımı ve sağlıklı toplumsal ilişkileri teşvik etmektedir. Ancak, kayırmacılığı meşrulaştırmak veya talep etmek amacıyla bir gerekçe olarak kullanılmakta, yanlış bir davranışın doğruymuş gibi gösterilmesine zemin hazırlamaktadır (Acar ve Ertek, 2021, s. 44).

2.8.2. Siyasal Kayırmacılık

Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı muamelede bulunarak bu kişilere haksız kazanç sağlamalarına "siyasal kayırmacılık" denir. Kısaca, siyasal kayırmacılıkta siyasal partiler, seçim döneminde aldıkları destek karşılığında siyasal yandaşlarını bir anlamda ödüllendirmektedir. Siyasal kayırmacılık, "siyasal yandaşlık" veya "partizanlık" olarak da adlandırılabilir. Siyasal yandaşlık, yalnızca bürokrasinin üst kademelerinde değil, alt birimlerinde de kamu kaynaklarının savurganca kullanılmasına neden olur. Aşırı partizanlık, özellikle yerel yönetim hizmetlerini yürüten birimlerde yaygın bir durumdur. Günümüzde siyasal kayırmacılık ya da siyasal kollamacılık, birçok ülkede yaygın olarak görülmektedir. Siyasal partiler, iktidara geldikten sonra kamu kurumlarındaki mevcut kadroları açarak veya yeni kadrolar oluşturarak kendi partililerini atama eğilimindedir (Aktan, 2021, s. 16-17). Siyasal kayırmacılık; patronaj, klientalizm ve hizmet kayırmacılığı uygulamalarını kapsamaktadır.

2.8.2.1. Patronaj

Siyasal süreç içinde siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan "üst kademe bürokratları" görevden almaları ve bu makamlara siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm ve kronizm gibi ölçütler temel alınarak yeni kişileri atamaları, zaman zaman yaygın bir uygulama olabilmektedir. Bu durum, alanyazında "patronaj" olarak

adlandırılmaktadır (Özsemerci, 2003, s. 30). Türkiye’de "arpalık" olarak bilinen sistem, patronaj uygulamasına bir örnek olarak gösterilebilir. "Hizmitsiz memuriyet" olarak tanımlanabilecek arpalıklar, siyasal iktidar mensuplarının akrabalarına, yakın çevresine ve partililere dağıttığı makam ve mevkilerdir (Aktan, 2021, s. 18).

2.8.2.2. Klientalizm

Kökeni, Eski Roma’da bir vatandaşın himayesine girerek ona hizmet etme yükümlülüğü taşıyan kişi için kullanılan “client”, yani “sığıntı” veya “yanaşma” kavramlarına dayansa da, klientalizm, iktidarların, topluma ait kaynakları dağıtım ölçütlerine göre sunulan hizmetler veya mallar karşılığında siyasal destek toplamayı ifade etmektedir (Yuvalı, 2018, s. 399).

Devlete kapılanma, kamunun desteğini alma, kamu gücü tarafından kayırılma, arkalanma, korunma, kollanma, gözetilme, devletin hamiliği ve himayesine sığınma ile bunun getirdiği güvene dayalı, riskten uzak bir yaşam sürdürme, "devlet baba" anlayışının pekişmesine zemin hazırlayan kliental tutumların geliştiği toplumsal ortamda görülür. Bu ortamda, hami-yanaşma ilişkileri çerçevesinde akrabalık ve dostluk bağlarına dayalı yatay bağılıklar önemli bir rol oynamaktadır (İlhan ve Aytaç, 2010, s. 76-77).

2.8.2.3. Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal kayırmacılığın bir diğer türü "hizmet kayırmacılığı"dır. Bu uygulamada siyasal iktidar, bir sonraki seçimde yeniden iktidara gelebilmek amacıyla bütçe ödeneklerini, oy oranlarını artıracak şekilde seçim bölgelerine yönlendirir ve bu kaynakları kendi menfaatleri doğrultusunda kullanır. Hizmet kayırmacılığı, özellikle seçim dönemlerinde belirgin hâle gelir. Bunun yanı sıra, siyasal iktidarların harcamalar üzerinde serbestçe tasarruf edebildiği gizli ödenekler, bu tür kayırmacılığın daha da yaygınlaşmasına büyük ölçüde katkı sunmaktadır (Çınar, 1997, s. 18).

2.9. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme

Az gelişmiş ülkelerin yönetim yapılarında sıkça karşılaşılan temel problemlerden biri, kamu bürokrasisinin işleyişinde görülen aksaklıklardır. Bu aksaklıklardan en belirgin olanı, yöneticiler ile vatandaşlar arasındaki işlemlerin doğrudan değil, aracılar vasıtasıyla

gerçekleştirilmesidir. Bu uygulama, hem iletişimi zorlaştırmakta hem de bürokratik süreçlerin verimliliğini azaltmakta ve karmaşıklığına yol açmaktadır (Çınar, 1997, s.19).

Vatandaşlar, kamu bürokrasisi karşısında kendilerini yetersiz gördüklerinde, işlemlerini halletmek için aracılardan yardımına başvurmaktadır. Bunun bir diğer nedeni ise bürokrasinin karmaşık yapısının vatandaşlar üzerinde yarattığı güçlüklerdir. Kamu yönetiminde aracılardan sıkça devreye girilmesi, halkın işlemlerle ilgili yeterli bilgiye ulaşamaması, süreçlerin kolaylaştırılmaması ve belgeleri açıklayacak görevli personelin eksikliği gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bu konuda yazılı rehberler ya da bilgilendirici levhaların bulunmaması da bu durumu pekiştirmektedir (Eryılmaz, 2008a, s. 255).

Bürokratik ortamda gerçekleştirilmesi gereken işlemlerde, işlem yapılacak kamu kurumunu ya da o kurumun yöneticisini tanıyan ve etkileyebileceği düşünülen, işi sonuçlandırabileceği varsayılan kişilerden destek alınması, birçok ülkede yaygın bir uygulamadır (Oktay, 1983, s. 209). Etkili olduğu düşünülen aracı kişi ya da kuruluşlar arasında ise siyasi partiler, geleneksel yapılar, milletvekilleri, sivil toplum kuruluşları ve kanaat önderleri öne çıkmaktadır (Kabasakal, 1997, s. 416).

Araştırmalar, halk ile yönetim arasındaki aracılık faaliyetlerinde en etkili grubu siyasetle ilişkili kişilerin oluşturduğunu göstermektedir (Kazancı, 2009, s. 209). Bu durum, her iki taraf için de fayda sağlar. Vatandaşlar hedeflerine ulaşırken, siyasiler seçmenlerinin takdirini kazanmakta, süreçte görevli kamu personeli de siyasal otoritenin desteğini elde etmektedir.

Vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerde aracı rolünü üstlenen bazı meslek grupları da bulunmaktadır. Bu grupların en başında avukatlar gelmektedir. Avukatlar, etkili ve yaygın bir hizmet sunarak vatandaşların yönetimle olan işlemlerini kolaylaştırır. Ayrıca, komisyoncular ve müşavirler gibi diğer profesyoneller de benzer şekilde aracılık yapar (Kazancı, 2009, s. 210). Bu meslek gruplarının desteğini alan kişiler, kamu yönetiminde işlemlerini hızlandırma ve kendi çıkarları doğrultusunda çözümler üretme imkânına kavuşabilmektedir. Ancak bu tür hizmetlerin genellikle karmaşık yapıda ve çözümü güç sorunlara ilişkin olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Aracılık faaliyetlerinde bulunan bir diğer önemli grup ise kamu görevlileridir. Kamu görevlileri aracılık faaliyetlerini çeşitli nedenlerle gerçekleştirebilmektedir. Bu nedenler arasında akrabalık ve hemşehrilik gibi kişisel ilişkiler, mesleki dayanışma, siyasi baskılar ve maddi çıkar beklentileri öne çıkmaktadır. Özellikle personel hareketliliğinin olduğu terfi ve atama süreçlerinde bu tür aracılıklar daha sık görülmektedir (Kazancı, 2009, s. 210).

2.10. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk, köklü bir kavram olup Hindistan’da M.Ö. 4. yüzyılda kamu yönetimi üzerine kaleme alınmış olan Kauṭilya’nın “*Arthashastra*” adlı yapıtına kadar dayanmaktadır. Yapıtta bir kamu görevlisinin, devlet kazançlarından pay almamasının olanaksız olduğu ve yönetimde usulsüzlüğün belirlenmesinin zorluğu vurgulanmaktadır. Nasıl ki dilin ucundaki balın ya da zehrin tadını almamak olanaklı değilse, bir kamu görevlisinin de devlet kazançlarından pay almaması olanaklı değildir. Benzer biçimde, suda yüzen bir balığın suyu yutup yutmadığını bilemeyeceğimiz gibi kamu görevlilerinin de kendileri için para ayırıp ayırmadığını bilemeyiz. Yapıtın devamında Kauṭilya, açık ve net bir şekilde, kırk çeşit zimmete para geçirme yolu olduğunu belirtmekte ve bu yolları tek tek sıralamaktadır. Yolsuzluk, tarih boyunca var olagelmıştır. Farklı zamanlarda ve farklı yerlerde değişen oranlarda görülmüş ve farklı zararlı sonuçlara yol açmıştır. Bazı durumlarda, yolsuzluğun inatçı bir şekilde devam etmesi, bu konuda endişe duyanları umutsuzluğa sürükleyebilir. Anak, yolsuzluğu önleyecek etkili yöntemler geliştirilebilir. (Bardhan, 1997, s. 1320).

Yolsuzluk ve rüşvet, küresel düzeyde ortak bir sorun olarak toplumsal düzeni bozmakta ve kamu kaynaklarına ciddi zararlar vermektedir. Her ülkenin kendi şartlarına göre değişiklik gösteren bu mesele, Türkiye’de de önemli bir konu haline gelmiştir (Acemoğlu ve Robinson, 2020, s. 96).

Yolsuzluk kavramına ilişkin çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Alanyazında ortak bir görüşe ulaşmanın oldukça güç olduğu bu kavramın bazı tanımlamaları şu şekildedir:

Dünya Bankası’na göre yolsuzluk, kamu yetkisinin özel çıkarlar doğrultusunda kötüye kullanılmasıdır. Bu doğrultuda, bir kamu görevlisinin kişisel çıkarı için rüşvet talep etmesi veya kabul etmesi, kamu görevlerinin suiistimal edilmesi anlamına gelmektedir. Yalnızca ırksal, etnik ve dini gruplarla sınırlı olmayan bu kavram, ülkeler arasında hatta bir ülkenin farklı bölgeleri arasında büyük değişkenlik göstermektedir (Dünya Bankası, 2016).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, yolsuzluk kavramını, emanet edilen yetkinin özel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak tanımlamış ve tanımı kamu gücüyle sınırlandırmayarak daha geniş bir yolsuzluk tanımı yapmıştır (Transparency International, 2016).

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgeler arasında yer alan 4 Ocak 1999 tarihli *Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi*’nin 2. maddesinde yer almaktadır. Anılan sözleşmenin amacı doğrultusunda yolsuzluk; şu şekilde tanımlanmıştır (Avrupa Konseyi, 1999):

Madde 2 - Yolsuzluğun tanımı

Bu Sözleşme'nin amaçlarına uygun olarak “yolsuzluk” tabirinden, bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yararın veya böyle bir yararla ilgili vadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi anlaşılır.

Yolsuzluğa ilişkin farklı tanımlamalar ve sınıflandırma yaklaşımları bulunmaktadır. Bu çerçevede, yolsuzluğun karşılıklı menfaat transferine dayanan bir değişim ilişkisi olduğu görüşü de ileri sürülmektedir. Buna göre, ancak yetkiyi kullanan ve bu yetki kullanımından faydalanan veya faydalananlar varsa yolsuzluktan söz edilebilir. Bu bakış açısı, yalnızca rüşveti yolsuzluk olarak kabul etmektedir. Ancak, yaygın görüşe göre zimmet, irtikâp, görevi kötüye kullanma, nüfuz suiistimali ve kayırmacılık gibi fiiller de yolsuzluk türleri arasında yer almaktadır. Bunlardan bazıları ceza yasalarında yaptırıma bağlanmışken, bazıları suç tanımı içinde yer almamaktadır (Tarhan, vd., 2006, s. 25-26).

Mevcut araştırmalarda yolsuzluk genellikle “siyasal ve yönetsel”, “siyasal, yönetsel ve ekonomik” veya “maddi çıkar içeren ve içermeyen” biçiminde sınıflandırılmaktadır. Ancak, bazı eylemlerin hangi kategoriye dâhil edileceği konusunda belirsizlikler ortaya çıkmaktadır. Örneğin, patronaj ve lobicilik, siyasal sınıflandırmada yer alabildiği gibi yönetsel kararları şekillendirdiği veya zayıflattığı için yönetsel sınıflandırmaya da dâhil edilebilmektedir. Benzer şekilde, kayırmacılık genellikle maddi çıkara dayanmayan bir kategori içinde değerlendirilse de bu yolla elde edilen makamların maddi avantajlar sağladığı açıktır.

Yolsuzluk türlerinin kesin sınırlarla ayrılmaması, uluslararası belgelerde de kendini göstermektedir. Bu çalışmada yolsuzluk sınıflandırması, “Doğrudan Ceza Yaptırımına Bağlanmış Eylemler” ve “Dolaylı Ceza Yaptırımına Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluk Eylemleri” olmak üzere iki ana başlık altında ele alınmıştır. Söz konusu sınıflandırmaya ilişkin bilgiler Tablo 3’te sunulmuştur.

Yolsuzluk olgusunun genel özelliklerinden bazıları şunlardır (Özsemerci, 2003, s. 11-12):

- i) Çoklu Katılım: Yolsuzluk eylemlerine genellikle birden fazla kişi katılır. Ancak, zimmete para geçirme gibi durumlarda tek bir kişi de bu suçu işleyebilir.
- ii) Gizlilik: Yolsuzluk faaliyetleri çoğunlukla gizli yürütülür. Ancak, yolsuzluğun toplumda yaygınlaştığı ve failler güçlü olduğunda gizliliğe gerek duyulmayabilir.
- iii) Karşılıklı Çıkar: Yolsuzluk, taraflar arasında karşılıklı çıkar ilişkisini içerir; bu çıkarlar her zaman maddi olmayabilir.

- iv) Yasal Görünüm: Yolsuzluk failleri, eylemlerini gizlemek için yasal mazeretlere sığınır ve yasalarla doğrudan çatışmaktan kaçınırlar.
- v) Aldatma: Her yolsuzluk eylemi, toplumun aldatılmasını ve hileyi içerir.
- vi) Güven Erozyonu: Yolsuzluk, toplumun devlete olan güvenini zedeler.
- vii) Toplumsal Değerlerin Bozulması: Yolsuzluk, kişisel çıkarların toplumsal çıkarların önüne geçerek, toplumdaki görev ve sorumluluk anlayışlarını altüst eder.

Tablo 3. Yolsuzluk Türleri

Doğrudan Ceza Yaptırımına Bağlanmış Yolsuzluk Eylemleri	Dolaylı Ceza Yaptırımına Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluk Eylemleri
Rüşvet: Yetkili birine, bir başkası tarafından toplumun normlarına ve kurallarına ters bir şekilde çıkar vaat edilerek veya temin edilerek bir işin gerçekleştirilmesidir.	Rant Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından yapay olarak oluşturulan bir ekonomik transferden faydalanmak amacıyla yürüttüğü faaliyetlerdir.
Zimmet: Devlet memurunun veya özel yasalar gereği memur statüsünde sayılan kamu görevlilerinin, görevleri kapsamında kontrolüne verilen kamu kaynaklarını mevzuata aykırı olarak kendisi veya üçüncü kişiler adına harcaması, kullanması ya da edinmesidir.	Lobicilik: Çıkar ve baskı gruplarının, siyasal karar alma sürecinde iktidar partileri, muhalefet partileri ve bürokratlar üzerinde etkide bulunarak kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirme yapmalarıdır.
İrtikâp: “Haraç”, “aktif yiyicilik” veya “aktif rüşvet” olarak adlandırılır. Rüşvetten farkı, bu süreçte hizmet alan tarafın, ikna veya manevi baskı yoluyla kamu görevlisine bir bedel ödemeye mecbur bırakılmasıdır.	Kayırmacılık: Kamu görevini yürüten yetkilinin, yakınlarını haksız ve hukuka aykırı şekilde kayırması veya desteklemesidir.
Kara Paranın Aklanması: Kanuna aykırı yollarla elde edilen gelirin, meşru ve yasal bir kazanç gibi gösterilerek resmî ekonomiye dâhil edilmesidir.	Oy Ticareti: Yasama sürecinin işleyişi sırasında ortaya çıkan bir tür siyasal yozlaşma türüdür.
Dolandırıcılık: Bir kişiyi aldatabilecek derecede hile ve entrikalar kullanarak yanılgıya düşürüp, onun veya bir başkasının zararına olacak şekilde kendisine ya da bir başkasına haksız çıkar sağlayan kişinin işlediği bir suçtur.	Diğer: Kurumsal bilginin kötüye kullanılması, Anayasa ihlalleri, Politik faaliyetlerde harcanan paranın kaynağının gizli tutulması, Mal beyanında bulunmama veya eksik mal beyanı verme, Hediye alma, Hukuka aykırı dinlemeler politik bilgi sızdırma aşırı partizanlık, Siyasi kayırmacılığın bir türü olan gönül yapma.
Emniyeti Suiistimal: Bir kişinin, kendisine belirli bir amaçla teslim edilen başkasına ait bir şeyi, kendi veya bir başkasının çıkarı için kullanmasıdır.	
İçerden Öğrenenlerin Ticareti: Sermaye piyasası araçlarının değerini etkileyebilecek, henüz kamuya açıklanmamış bilgileri kendisi veya üçüncü kişiler lehine kullanarak, sermaye piyasasında işlem yapanlar arasındaki fırsat eşitliğini ihlal edecek şekilde malvarlığı kazancı elde etmek veya olası bir zararı önlemektir.	

Kaynak: Tabloda bulunan bilgiler, Tarhan vd. (2006, s. 27-31)'nin çalışmasından faydalanılarak hazırlanmıştır.

Yolsuzluğun ölçülmesi, bu olgunun boyutlarını anlamak, karşılaştırmalı analizler yapmak ve etkili politika önerileri geliştirmek açısından büyük önem taşımaktadır. Çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından ülkeler arası karşılaştırmalar ve istatistiksel analizler yapmak amacıyla kullanılan yolsuzluk ölçüm göstergeleri, üç kategoriye ayrılmaktadır (Rohwer, 2009, s. 43):

- i) Algıya Dayalı Göstergeler: Vatandaşların ve uzmanların bir ülkedeki yolsuzluğa dair algılarına dayanmaktadır.
- ii) Deneyime Dayalı Göstergeler: Bireylerin veya şirketlerin yolsuzluk deneyimlerini doğrudan rapor ettiği göstergelerdir.
- iii) Dolaylı Göstergeler: Yolsuzluğu doğrudan ölçmek yerine, yolsuzluğa karşı alınan önlemler ve yönetim kalitesi gibi unsurlar üzerinden tahmin etmeye çalışır.

Dünya genelinde farklı düzeylerde gözlemlenen; toplumsal, siyasal ve ekonomik yönleri bulunan yolsuzluk olgusunda temel soru şudur: Yolsuzluk ölçülebilir mi? Eğer ölçülebilirse, nasıl bir yöntem izlenmelidir? Yolsuzluk, doğrudan değerlendirilebilen bir değişkendir. Bununla birlikte, yolsuzluğun ölçümüne odaklanan endekslerin sayısı son yıllarda önemli ölçüde artmıştır. Yaygın olarak kullanılan bu endeksler arasında Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)'nın, Yolsuzluk Algılama Endeksi ve Dünya Bankası'nın Küresel Yönetişim Göstergeleri yer almaktadır. Bunun yanı sıra, daha yeni nesil ölçme ve değerlendirme araçları olarak Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Küresel Yolsuzluk Barometresi (GCB) ve Küresel Dürüstlük Örgütü'nün (Global Integrity) Küresel Bütünlük Endeksi öne çıkmaktadır (Rohwer, 2009, s. 42-43). Bu bağlamda, en yaygın kullanılan göstergelerden biri olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Yolsuzluk Algılama Endeksine ilişkin bilgiler şu şekilde özetlenebilir:

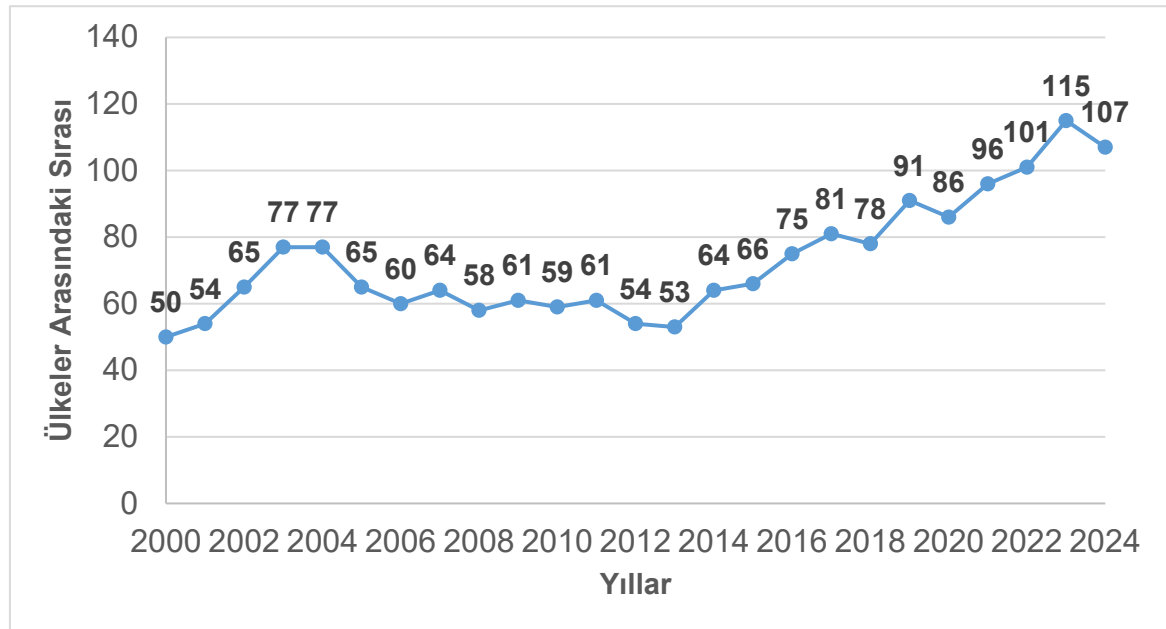
Uluslararası Şeffaflık Örgütü, her yıl düzenli olarak Yolsuzluk Algı Endeksi'ni yayımlayarak ülkelerin yolsuzluk algısını değerlendirmektedir. Endekste yolsuzluk, 0 ile 100 arasında bir ölçekle derecelendirilir. 2012 yılına kadar bu ölçek 10 puan üzerinden değerlendirilirken, 2012 yılından itibaren 100 puan üzerinden düzenlenmiştir. Buna göre, 0 puan yolsuzluğun çok yoğun olduğu bir durumu, 100 puan ise yolsuzluktan tamamen arınmış bir durumu ifade eder. Yolsuzluk Algı Endeksi, ülkeleri kamu sektörü yolsuzluğuna göre sıralamaktadır. Yolsuzluk Algı Endeksi, her ülke için en az üç farklı kaynağın değerlendirmesiyle, ülke uzmanlarının ve iş dünyası temsilcilerinin kamu sektöründeki yolsuzluk algılarını yansıtır. Endekste, on üç farklı veri kaynağından elde edilen verilerden oluşturulmuş bir ölçek

kullanılmaktadır. Endeksin sunduğu temel bulgu, bu puanlama sisteminden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, ülkelerin sıralaması, endekste yer alan diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ülkenin konumunu gösterir ve endekse dâhil edilen ülke sayısına göre değişiklik gösterebilir (Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2024).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 1997'de yayımladığı rapora göre, Türkiye, 1996 yılında 35,4 puanla en fazla rüşvet olayının görüldüğü ülkeler arasında 22. sırada yer almıştır (Aktan, 1997, s.1203). Ancak 1997 yılında, bu sıralamada 13. sıraya yükselmiştir. (Eker, 1997, s. 1037). 2002 yılı raporunda da Türkiye yolsuzluk sıralamasında üst sıralara doğru yükselmeye devam etmiştir. 2022'de 36 puana sahip olan Türkiye, 2 puanlık bir düşüşle 14 sıra gerileyerek ülke sıralamasında geriye düşmüştür. 2023 verilerine göre ise Türkiye, 180 ülke arasında 34 puanla 115. sırada yer almaktadır. (Çulpan, 1980, s. 34-35).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yayımlanan 2024 Yılı Yolsuzluk Algı Endeksi sonuçlarına göre, Türkiye 34 puan alarak 107. sırada yer almıştır. Türkiye'nin puanı, bir önceki yıla kıyasla sabit kalırken, sıralamadaki değişiklik diğer ülkelerin puanlarında meydana gelen farklılıklardan kaynaklanmıştır (Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2025).

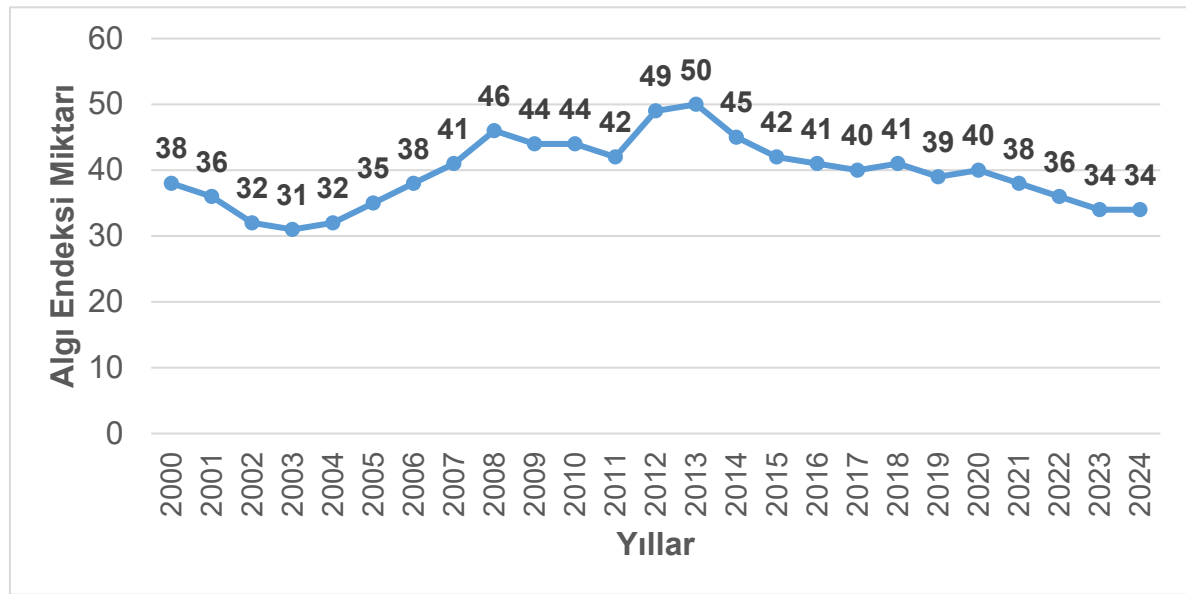
Şekil 4. Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi Ülke Sıralaması Değişimi: 2000-2024



Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün sunduğu verilere göre, Türkiye'nin de dâhil olduğu Doğu Avrupa ve Orta Asya bölgelerinin ortalama puanı 35 olarak korunmuş, ancak bölgede yolsuzluk algısının düşük seviyelerde seyretmeye devam ettiği gözlemlenmiştir. Danimarka, 90 puan ile 2024 Yolsuzluk Algı Endeksi'nde üst üste yedinci kez birinci sırada yer alırken,

en düşük puan alan ülke 8 puan ile Güney Sudan olmuştur. AB ülkelerinin yolsuzluk algı endeksi ortalamasının 62 puan olup, AB en yüksek ortalama sahip bölge olarak dikkat çekmektedir. AB ülkelerinde en düşük puana sahip olan Macaristan'ın puanı 42 olup, Türkiye ile arasında sekiz puan fark bulunmaktadır (Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2025). Türkiye'nin 2000-2024 yılları arasında; "Yolsuzluk Algı Endeksi Ülke Sıralaması Değişimi" Şekil 4'te, yine aynı yıllar arasında ki "Yolsuzluk Algı Endeksi Puanları Değişimi" Şekil 5'te sunulmuştur.

Şekil 5. Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi Puanları Değişimi: 2000-2024



Maddi bedel içeren yolsuzluklar ve dayanışma temelli yolsuzluklar olmak üzere yolsuzluğu iki temel kategoriye ayırmak mümkündür. Rüşvet, haraç, zimmet ve irtikâp gibi uygulamalar maddi bedel içeren yolsuzluklar olarak tanımlanırken; yakınları ve nüfuz sahibi kişileri kayırma gibi uygulamalar ise dayanışma temelli yolsuzluklara örnek olarak gösterilebilir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002, s. 21).

Kamu yönetimindeki yozlaşmanın asıl nedenlerini toplumların kendi yapılarında aramak gerekir. Toplum, birbiriyle ilişkili alt sistemlerden oluşan bir bütündür. Özellikle geçiş dönemi yaşayan toplumlarda, toplumsal sistemin neredeyse tüm parçalarında görülen bozulmalar ve düzensizliklerin, bu sistemin büyük bir parçası olan kamu yönetimi üzerinde etkili olması kaçınılmazdır. Bu nedenle, toplumsal sistemin bütünüyle ele alınması, sorunlu alanların tespit edilip düzeltilmesi gereklidir. Aksi halde, sistemli olmayan önlemler geçici rahatlamalar sağlayabilir, ancak sorunun köküne inip çözüm getirmez (Ergun, 1997, s. 388).

2.11. Topluma Hâkim Olma Anlayışı

Osmanlı bürokrasisini modernleştirme çabaları, Tanzimat öncesinde başlamış, zamanla gelişmiş ve Tanzimat'la birlikte kurumsal bir kimlik kazanmıştır. Daha önce herhangi bir güvenceden yoksun olan askerî ve sivil bürokratlar, Tanzimat Fermanı ile can ve mal güvenliğine kavuşmuş ve bunun doğal sonucu olarak belli bir özerklik elde etmişlerdir (Bozkurt, 1985, s. 189). Bu dönemde hükümdar karşısında güvenceye kavuşan bürokratlar bundan sonra devlet yetkilerini de yavaş yavaş hükümdardan kendi eline aktarma çabası içine girmiştir. Çünkü bu dönemdeki sivil-askerî bürokratların amacı “topluma hâkim” olmaktı (Yalçındağ, 1970, s. 49-50).

Tanzimat ile birlikte bürokratik seçkinlerin nüfuz kazanmasının yanı sıra, yeni bir elit tabaka ortaya çıkmıştır. Bu grubun aldığı eğitim, onları ayırt eden temel unsur olmuştur. Ortaya çıkan bu yeni zümreyle birlikte bürokrasi içerisinde geleneksel eğilim ile modernleşmeci eğilim olmak üzere çift yönlü bir yapı şekillenmiştir. Geleneksel ve yenilikçi olarak ikiye ayrılan Tanzimat bürokratlarının ortaklaştığı nokta ise “topluma hâkim olma” anlayışdır. Tanzimat’tan itibaren bürokrasinin gayreti sürekli bu doğrultuda olmuştur. Tanzimat dönemi bürokratik seçkinleri, kendilerine “devleti ve toplumu yenileştirme” misyonunu yüklemişlerdir. Bu sayede devletin çöküşünü önleyebileceklerine inanmışlardır. Bu hedef doğrultusunda her türlü yöntemi kullanmaktan çekinmemişlerdir (Durgun, 2003, s. 208).

Bürokratik seçkinlerin modernleşmeci kanadını oluşturanlar, gerçekleştirdikleri Batılı reformlarla devletin ve toplumun içinde bulunduğu sorunlara çözüm getirmeyi amaçlamışlardır. Geleneksel kanat ise kendi hedefleri doğrultusunda topluma hâkim olmayı amaçlamıştır. Ancak bu dönemde modernleşmeci kanat daha etkili olmuş ve çeşitli zorluklara rağmen reformları hayata geçirmiştir (Pustu, 2007, s. 202).

Tanzimat döneminde hayata geçirilen reformları talep eden kesim toplum olmamıştır. Reformları uygulayan seçkinlere göre ortada bir sorun bulunmaktaydı ve bu sorunun çözüme kavuşturulması gerekiyordu. Ancak bu mesele, toplumun kavrayabileceği veya çözebileceği bir nitelikte değildi. Dolayısıyla halk, bu dönemdeki sorunların tespiti ve çözüm sürecinde yer almamıştır. Toplum, gerçekleştirilen reformlara itaate dayalı görevleri gereği boyun eğmiş ve seçkinlerin sunduğu çözümlere uyum sağlamıştır (Durgun, 2005, s. 40). Ancak gerçekleştirilen reformlar, “halk için, halka rağmen” anlayışıyla hayata geçirildiğinden toplumsal bir tabana dayanmadığı için etkisi sınırlı kalmıştır. Benzer bir durum, Jön Türkler ile İttihat ve Terakki dönemlerinde de sürmüştür. Yukarıdan aşağıya bir yaklaşımla

uygulanan reformlar, halk nezdinde karşılık bulmamış ve bürokratik seçkinlerin bu modernleşme anlayışı, Cumhuriyet'e miras olarak kalmıştır (Mardinli, 2020, s.17).

Cumhuriyet, Osmanlı bürokrasisini miras almış ve modernleşme sürecini özüne inen bir yaklaşımla sürdürmek istemiştir. Ancak modernleşmenin aktörü değişmemiş, Osmanlı'da olduğu gibi bürokratik seçkinler devleti ve toplumu dönüştürme görevini üstlenmiştir. Halkın yeterince aydınlanmadığını düşünen bu kesim, onlar adına karar alma ve uygulama yetkisini kendilerinde görmüştür. Tek parti döneminde en güçlü yıllarını yaşayan bürokratik seçkinler, çok partili hayata geçişle birlikte gücünü kaybetmiş, ancak askerî darbeye eski nüfuzuna kavuşmuştur. 1970'lerde koalisyon hükümetleriyle güç kaybeden bürokratik seçkinler, 1980 sonrası ikinci plana itilmiş ve kararların uygulayıcısı konumuna getirilmiştir. 2000'li yıllarda üst kurullar bürokrasisi ile yeniden etkinlik kazansalar da atanmış yöneticiler nedeniyle denetim altında kalmışlardır (Mardinli, 2020, s.17-18).

Tanzimat Dönemi'nden itibaren süregelen "topluma hükmetme" anlayışı, halkın iradesini göz ardı eden merkeziyetçi yönetimi besleyerek, bürokrasiyi karar alma mekanizmalarında belirleyici bir güç haline getirmiştir. Günümüzde ise bu anlayışın izleri az da olsa görülmekte, bürokrasi devletin yönlendirme çabalarına aracılık ederek bireysel hak ve özgürlüklerle çatışmakta ve katılımcı yönetim anlayışının yerleşmesini zorlaştırmaktadır.

2.12. Yetki Devri İsteksizliği ve Güç Alanı İnşası

Üst kademe yöneticilerin alt seviyelerdeki birimlere karşı duydukları güvensizlik, yetki devrindeki çekimserlikleri ve sahip oldukları bilgileri paylaşma konusundaki cimrilikleri sebebiyle, yukarıdan aşağıya doğru iletişim de mantıklı bir şekilde ilerlememektedir. Sonuç olarak, çift yönlü ve sağlıklı bir biçimde sürdürülmesi gereken iletişim sistemi aksaklığa uğramaktadır. Bu durum, kamu kurumlarında ortak değerlerin ve kurumsal kültürün paylaşılmasını zorlaştırmaktadır. Aynı zamanda, amaç ve hedef uyumunun sağlanmasını ve ekip ruhunun gelişimini engellemektedir (Saran, 2004, s. 256). Yetkinin sürekli üst kademelerde merkezileşmesi ve yetki devrinin yetersiz kalması, yönetim becerilerinin gelişimini de kısıtlamaktadır. Bu durumun bir yönetim anlayışına dönüşmesi söz konusu olduğunda ise, alt kademedekiler tüm meseleleri üstlerine iletme ve onların talimatlarını bekleme eğilimi göstererek, inisiyatif kullanmaktan ve sorumluluk almaktan özenle kaçınılmaktadırlar (Eryılmaz, 2008a, s. 235).

Örgütsel verimliliğin artırılmasında yetki devri, yöneticinin artan iş yükünü azaltan temel unsurlardan biridir. Ancak, yetki devri yalnızca rutin ve tekrarlayan işlerin astlara aktarılması şeklinde anlaşılmamalıdır. Kapsam olarak, yetki devri; yöneticinin artan iş yükünün belirli bir bölümünü, örgütün yararına olacak şekilde astlara devretmesi sürecidir. Ancak bazı yöneticiler, yetki devrine karşı isteksiz davranmakta ve bu sürece direnç göstermektedirler. Yetki devri yapmama nedenleri, ayrıntıları açıklanan üç başlık altında ele alınabilir (Papatya, 1997, s. 133-136):

- i) Çalışanların Kişisel Özelliklerinden Kaynaklanan Nedenler: Yetki devrinin önündeki engeller çalışanların kişisel özelliklerinden kaynaklanabilmektedir. Etkili bir yetki devri için çalışanların ilgi ve yetenekleri kritik önem taşır. İlgi alanlarının dar olması ve yeterli yetkinliğe sahip olunmaması yetki devrini zorlaştırabilir. Üst kademe yöneticiler genellikle yetkiyi ellerinde tutma eğilimindedir ki bu durum "yönetici benliği" ile ilişkilidir. Bazı yöneticiler yetki devrini konumlarının zayıflayacağı endişesiyle algılayarak bu süreçten kaçınabilirler. Astlar açısından ise, görevin gerektirdiği bilgi, deneyim ve becerilere sahip olmamak yetki almaya karşı isteksizliğe yol açabilir. Bu durum kendini güvensiz hissetme ve hata yapma korkusunu beraberinde getirebilir. Ayrıca astların yetki devrine mesafeli duruşu, üst yönetimin tutumundan da etkilenebilmektedir.
- ii) Örgüt ve Yönetim Yapısından Kaynaklanan Nedenler: Örgüt yapısı ve yönetim anlayışı, yetki devrini doğrudan etkiler. Merkeziyetçi örgütlerde alt kademelere yetki devri genellikle tercih edilmez. Örgütün yapısal özellikleri, bu süreci kolaylaştırabilir veya engelleyebilir. Bilinmeyen veya yüksek riskli görevlerde ise yöneticiler yetki devrinde temkinli davranır.
- iii) İşin Niteliğinden ve Örgütün Çevresinden Kaynaklanan Nedenler: Yetki devrini engelleyen bazı faktörler, sadece ast-üst ilişkilerinden veya örgütsel dinamiklerden değil, bizzat işin doğasından ve çevresel faktörlerden kaynaklanabilir. Daha çok rutin işler için yetki devri tercih edilmektedir. Ancak, rekabetin yoğun olduğu bir ortamda etkin karar alabilmek için, yetkinin uygun kişilere devredilmesi gerekmektedir.

Yetki devri, bir yandan alt kademedeki çalışanlara karar alma ve görevlerini yerine getirme imkânı tanırken, diğer yandan onların bilgi ve becerilerinden en üst düzeyde faydalanma olanağı sunar. Bu durum, görevle ilgili yetkinin etkin bir şekilde devredilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yetki devri, yöneticinin iş yükünü azaltarak, örgütün büyüme ve gelişme süreçlerine daha fazla zaman ayırmasına olanak tanır (Davis, 1982, s. 262-263).

Etkili bir yetki devri için kuşkusuz birçok koşul öne sürülebilir. Bununla birlikte, bu koşullar arasından en önemlilerini ve temel dayanak noktası olarak değerlendirilebilecek olanları belirlemek mümkündür. Yetki devrinin gerçekleştirilmesi konusunda karar verebilmek için bazı ölçütlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bu ölçütler şunlardır (Özalp, 1986, s. 415):

- i) Hiyerarşik yapı,
- ii) İşletmenin temel politikalarına göre karar verme merkezleri,
- iii) Yetkinin tanımı,
- iv) Belirlenen standartlara göre karar alma,
- v) Çeşitli işlemlere bağlı olarak karar verme,
- vi) Komitelerin kullanımı,
- vii) Planlama sürecine katılım düzeyi,
- viii) Bilgi paylaşımına katılım derecesi.

2.13. Ast-Üst İlişkileri, İletişim Kopukluğu ve Koordinasyon Eksikliği

Örgütsel iletişim problemlerinin kamuya yansımaları, iletişime yeterli önemin verilmemesiyle ortaya çıkmaktadır. Yönetici-personel, personel-personel ve personel-vatandaş arasındaki iletişim eksikliği, kamu yönetiminde verimsizliğe yol açarak hizmet sunumunda aksaklıklara neden olmaktadır. Bu bağlamda, kurum içindeki iletişimsizlik çalışanların uyum sağlama süreçlerini ve motivasyonlarını olumsuz etkilemekte, aynı zamanda vatandaşlara yönelik tutumlarını ve kamu hizmetlerinin yerine getirilme biçimini de doğrudan şekillendirmektedir. Kurum içindeki yetersiz iletişim, kamu personeli ve kamu kurumları arasındaki iş birliği ve uyumu zayıflatılabilmektedir (Şahin, 2007, s.82).

Bu durum, kamu örgütlerinin dış ilişkilerine de olumsuz yansımakta olup, kamu hizmetlerinin kalitesinde düşüşe, hizmetlerin gecikmesine ve vatandaşların ihtiyaçlarının yeterli düzeyde karşılanamamasına sebep olabilmektedir. Dolayısıyla, örgütler açısından büyük önem taşıyan iletişimin ihmal edilmesi, kamu kurumlarında özellikle insan kaynaklarının etkin kullanımını engellemekte ve diğer kurumsal kaynakların yönetiminde de çeşitli sorunlara neden olmaktadır (Oğuzhan, 2020, s. 16).

İş birliği ve koordinasyonun yetersiz olması, enerji, zaman ve maddi kaynakların israfına yol açmakta; aynı zamanda, yetersiz iletişimden kaynaklanan kurumsal çatışmalar, personelin moralinin düşmesine ve motivasyon kaybına neden olmaktadır. Ayrıca, personelin moral ve motivasyonundaki olumsuzlukların örgüte yansması da negatif olup, örgütsel bağlılık ile örgütsel verimlilik düzeyinde düşüşe sebebiyet vermektedir (Şahin, 2007, s. 82).

Ast, örgütte görevlerini yerine getirirken birlikte çalıştığı bireylerle sürekli etkileşim halindedir. Bu süreçte, sosyal gereksinimlerini karşılamak adına arkadaşlık ve saygınlık kazanma gibi ihtiyaçlar duymaktadır. Üst yönetici, astlarına görüşlerini açıklama fırsatı sunduğunda ve karar süreçlerine dâhil ettiğinde, onların tanınma ve denetim gereksinimlerini karşılamış olur. Astlar, sosyal ihtiyaçlarını karşılayan bir üst yöneticiyle iletişime daha fazla önem vermektedir. Bu doğrultuda, üstlerinden gelen mesajları doğru algılamak, aşağıdan yukarıya bilgi akışını da rahatlıkla sağlayabilmektedirler. Ancak, üstün tutum ve davranışları bu gereksinimleri karşılamadığında, ast yalnızca zorunlu durumlarda iletişime geçmekte ve süreci yüzeysel sürdürmektedir. Bu durum, bilgi akışını aksatarak iletişim sürecinin etkinliğini azaltmaktadır (Polatoğlu, 1988, s. 97-98).

Kamuda yaşanan iletişim sorunlarını en aza indirmek için önerilen çözümler; öncelikle örgütlerde iletişimi güçlendirmek ve daha iyi hale getirmektir. Bu kapsamda, yöneticilerin çalışanlara karşı şeffaf ve anlaşılır olmaları, onlara güven aşılamaları ve daha etkili iletişim kurabilmek için bu alandaki yetkinliklerini artırmaları gerekmektedir. Örgüt içinde etkili iletişimin sağlanmasına bağlı olarak, kamu kurumlarının iletişim standartlarının yükselmesiyle, bu kurumların sunduğu kamu hizmetlerinin verimliliği de artacaktır. Bunlara ek olarak, vatandaşların kamu kurumlarıyla nasıl iletişime geçecekleri, nasıl şikâyet ve önerilerini iletecekleri konusunda, kurumlar tarafından özel olarak bilgilendirilmelidir. Zira vatandaşla doğru iletişim kurulması, hem örgütün hedeflerine ulaşmasını sağlayacak hem de vatandaşın kuruma dâhil olmasına olanak tanıyacaktır (Oğuzhan, 2020, s. 28).

2.14. Personel İstihdamında Statü Farklılıklarının Fazla Olması

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) 'nın dördüncü maddesi, kamu sektöründe memur, sözleşmeli personel ve işçi olmak üzere üç temel istihdam biçimini belirlemektedir. İşçi statüsü, belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle istihdam edilen sürekli işçiler ve belirli süreli iş sözleşmeleriyle geçici iş pozisyonlarında çalıştırılan geçici işçiler olmak üzere iki alt kategoriye ayrılmaktadır. Ayrıca, 657 sayılı Kanun'un 36. maddesinde on iki farklı hizmet sınıfı tanımlanmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 1965).

Kamuda istihdam şekillerine yönelik tarihsel süreçte gerçekleştirilen değişiklikler sonucunda, farklı mevzuatlara tabi çeşitli sözleşmelilik statüleri ortaya çıkmış, sürekli görevlerde sözleşmeli personel istihdamı mümkün hale getirilmiş ve kamu hizmetlerinin geçici personel ile taşeron işçiler tarafından yürütülmesi yaygınlaşmıştır. Bununla birlikte,

dönemsel olarak yapılan statü değişiklikleri sonucunda sözleşmeli, geçici, vekâleten ve taşeron olarak görev yapan personel daha güvenceli statülere geçirilmiştir. Ancak bu durum, kamu personel sistemini daha karmaşık hale getirmiş ve "696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel" gibi yeni alt statülerin oluşmasına yol açmıştır. Özellikle, kamu personel sisteminde hizmete alım sürecine ilişkin genel esasların bu değişiklikler sırasında yeterince uygulanmaması ve aynı ya da benzer kamu hizmetlerini yerine getiren personelin farklı özlük haklarına sahip olması, “eşitlik” ve “adil ve yeterli ücret” ilkeleriyle çelişen bir durum ortaya çıkarmaktadır (Güneyi, 2023, s. 1217).

Devlet memuru olabilmek için birçok vatandaşın yoğun çaba harcadığı bir ortamda, taşeron, geçici işçi, sözleşmeli personel veya açıktan vekâleten atanan bireylerin daha sonra güvenceli statüye geçirilmesi, liyakat ilkesi açısından tartışmalı bir durum olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, 2023 yılında yürürlüğe giren 7433 ve 7447 sayılı kanunlarla sözleşmeli personel ve geçici işçilerin daha güvenceli statülere geçirilmesi, bu uygulamanın sürekli hale gelmesi durumunda liyakat ilkesine ne derece uygun olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. 7433 sayılı Kanun’a göre, sözleşmeli personel üç yıl boyunca bu statüde çalıştıktan sonra memur kadrolarına atanabilecektir. Bu durumda, "sözleşmeli" adı altında ayrı bir istihdam statüsünün bulunmasının gerekliliği de sorgulanabilir (Güneyi, 2023, s. 1217-1218).

Liyakat ilkesine dayalı bir örgütlenme ihtiyacı, farklı statülerde istihdam edilen kamu personelinin özlük haklarındaki eşitsizlikler, görevde yükselme ve terfi süreçlerindeki sorunlar, etkin bir değerlendirme sisteminin oluşturulamaması ve hizmet içi eğitimdeki yetersizlikler, bu bağlamda öne çıkan temel konular arasındadır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin sözleşmeli, geçici ve taşeron personel tarafından yürütülmesi, kariyer ilkesinden uzaklaşma riskini beraberinde getirmektedir (Güneyi, 2021, s. 1056).

Sonuç olarak, aynı örgüt ve iş pozisyonlarında farklı istihdam türleri bulunması, bürokratik yapılar içinde çeşitli sorunlara yol açmaktadır (Güneyi, 2023, s. 1192-1219):

- i) Eşitsizlik Algısı ve Motivasyon Kaybı: Farklı istihdam türlerindeki çalışanlar arasında ücret, yan haklar ve iş güvencesi gibi konularda farklılıklar olmaktadır. Bu durum, çalışanlarda eşitsizlik algısı ve motivasyon kaybına neden olmaktadır.
- ii) İletişim ve Koordinasyon Sorunları: Farklı statülerdeki personel arasında iletişim ve koordinasyon problemleri yaşanabilmektedir. Bu durum, iş süreçlerinin verimliliğini olumsuz etkileyerek kamu hizmetlerinin aksamasına neden olmaktadır.

- iii) Liyakat İlkesinin Zedelenmesi: Özellikle taşeron veya sözleşmeli personel istihdamında, liyakat ilkesine aykırı uygulamalar görülmektedir. Bu tür istihdam modelleri, kamu personel sisteminin genel kurallarına tabi olmaksızın siyasi, akrabalık veya kişisel ilişkiler yoluyla işe alımlara zemin hazırlamaktadır.
- iv) Kurumsal Aidiyet Eksikliği: Geçici veya sözleşmeli çalışan personelin kuruma bağlılık süreci zayıflayabilir. Bu durum, kurum kültürünün güçsüzleşmesine ve çalışanların uzun vadeli hedeflere odaklanamamasına yol açmaktadır.
- v) Performans ve Verimlilik Sorunları: Farklı istihdam türlerindeki performans kriterleri farklılıkları, verimlilik sorunlarına ve kurum içi adaletsizlik algısına yol açarak çalışma barışını bozabilir.

2.15. Yetersiz Kamu Hizmetleri: Halk-Yönetici Kopukluğu ve Yabancılaşma

Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi ve buna bağlı olarak kamu kurumlarının örgüt yapısının genişlemesi, bürokratik yapının giderek karmaşık bir hale gelmesine neden olmuştur. Bu durum, vatandaşların istek ve şikâyetlerini hangi yollarla iletmeleri gerektiği ya da hangi kurumlara müracaat edecekleri konusunda kararsızlık ve endişe yaratmaktadır. Vatandaşlar, karşılaştıkları bu belirsizlik nedeniyle kamusal hizmetlerden uzaklaşmakta ve kamu kurumlarına karşı yabancılaşma hissetmektedirler. Devletin hantal yapısı, vatandaşları kamu kurumlarından uzaklaştırmakta ve kamu kurumlarını çözüm üreten değil, aksine sorun yaratan yapılar olarak algılamalarına sebep olmaktadır (Kazancı, 2009, s. 15).

Siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullardaki değişimler ile birlikte toplumun eğitim seviyesinin yükselmesi, bireylerin bilgi ve bilinç düzeylerinin artması ve sosyo-kültürel kalkınmanın toplumun her kesimine daha etkin ve yaygın şekilde ulaşması, halkın kamu hizmetlerini daha fazla sorgulamasına ve en iyi hizmeti talep etmesine olanak tanımaktadır. Günümüzde halk, geçmişe kıyasla yönetimi daha yakından tanımak, yönetime dair daha fazla bilgi edinmek, karar alma süreçlerine katılmak ve temsil edilmek istemektedir (Çakmak ve Kilci, 2011, s. 260).

Demokratik toplumlarda, kamu idaresinin şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi ve halkın hem kendi işlemleri hem de kamu kurumlarıyla ilgili bilgiye erişebilmesi temel bir hak olarak kabul edilmektedir. Kamu hizmetlerine dair gerekli bilgilerin edinilmesi amacıyla yapılan başvuruların yanı sıra, kurum içindeki bilgi akışı ve

koordinasyon süreçlerinden sorumlu birimler; halkla ilişkiler, kurumsal iletişim, basın ve halkla ilişkiler gibi farklı isimlerle faaliyet gösteren, ancak işlevsel açıdan benzerlik taşıyan yapılar olarak öne çıkmaktadır. Kamu yönetiminde insan kaynağının etkin bir şekilde planlanması, liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi ve kamuya nitelikli personel alımının sağlanması, yönetimde adaletin tesis edilmesi açısından kritik öneme sahiptir. İşe alım süreçlerinde kayırmacılıktan kaçınılması, resmî olmayan ilişkilerin etkisinin azaltılması ve eşitlik ile hakkaniyet ilkelerine uygun bir personel seçimi yapılması, yalnızca kamu yönetiminin etkinliğini artırmakla kalmayacak, aynı zamanda yönetim-vatandaş ilişkilerini güçlendirerek kurumsal güveni artıracaktır. Bu sürecin sağlıklı şekilde yürütülebilmesi için yöneticilerin, çalışanları örgütün değerli birer unsuru olarak hissettirmesi, karar alma süreçlerine katılımlarını teşvik etmesi ve örgüt içi iletişimi etkin biçimde yönetmesi önem arz etmektedir (Çavuş ve Gürdoğan, 2008, s. 30).

Türkiye'deki kamu kurumları, hizmetlerini yerine getirirken koordinasyon ve iletişim eksikliği nedeniyle sıklıkla eleştirilmektedir. Bu sorunun temel nedenlerinden biri, kurum içi halkla ilişkilerin yeterince geliştirilmemiş olmasıdır. Bu eksiklik, çalışanların kurumun amaçlarını tam olarak kavrayamadan çalışmasına, iş arkadaşlarıyla etkili bir iletişim kuramamasına ve kendini kurumdan soyutlamasına neden olmaktadır. Aynı şekilde, kurum içi halkla ilişkilerin uygulanmaması, çalışanların hizmet sundukları bireylere nasıl yaklaşmaları gerektiği konusunda belirsizlik yaşamalarına yol açmaktadır. Bu durum, kamu hizmetlerinden yararlanan bireylerin gözünde kurum hakkında olumsuz bir imaj oluşmasına neden olmaktadır (Çakmak ve Kilci, 2011, s. 247).

Bu bölüm, Türkiye bürokrasisinin karşılaştığı yapısal ve işleyişsel zorlukları ele alarak, bürokrasinin etkinliğini olumsuz yönde etkileyen temel faktörlere ışık tutmuştur. Bürokratik sistemdeki merkezîyetçilik, siyasallaşma, aşırı kuralcılık gibi unsurlar, kamu yönetiminin verimliliğini ve toplumsal meşruiyetini ciddi şekilde zayıflatmaktadır. Ayrıca, bürokrasideki kayırmacılık, yolsuzluk ve ast-üst ilişkilerindeki iletişim eksiklikleri, kamu hizmetlerinin kalitesizleşmesine neden olmaktadır. Bu noktalar, bürokratik yapının reforme edilmesi ve daha şeffaf, verimli bir yapıya kavuşturulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bir sonraki bölümde ise, bu yapısal sorunlara çözüm olarak önerilen reformlar ve düzenlemeler ele alınarak, bürokrasinin daha etkin ve halk odaklı bir şekilde nasıl işleyebileceği tartışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRASİNİN GÖRÜNÜR MALİYETLERİYLE MÜCADELEDE DÜZENLEYİCİ YAKLAŞIMLAR VE UYGULAMA SONUÇLARI

Bürokrasi, devlet yönetiminin işleyişini sağlayan temel yapı olmakla birlikte, zamanla yavaş ilerleyen karar alma süreçleri, hesap verebilirlik eksikliği ve kaynak israfı gibi ciddi sorunlar nedeniyle eleştiri konusu haline gelmiştir. Bu yapının etkinliğini artırmak ve toplumsal ihtiyaçlara daha hızlı yanıt verebilmek için Türkiye’de çeşitli reformlar hayata geçirilmiştir.

Analiz edilen reformlar, Türkiye’de siyaset-bürokrasi sorunlarına çözüm potansiyeli, kamu yönetiminde dönüşüm kapasitesi ve sosyo-ekonomik etkileri göz önünde bulundurularak seçilmiştir. İnceleme sonunda, bürokrasinin kronik sorunlarına yönelik çözüm önerilerinin uygulamadaki yansımaları ve bu yansımaların kamu yönetiminde nasıl bir dönüşüm sağladığı ortaya konmuş olacaktır. Bu örnekler, bürokrasinin yalnızca teorik değil, pratik açıdan da nasıl yeniden şekillendirildiğini ortaya koyan somut uygulamalardır. Reformlar, Türk bürokrasisinin sorunları çerçevesinde dört başlıkta ele alınacaktır.

İlk olarak, bürokratik yapının yeniden düzenlenmesine yönelik reformlar ele alınacaktır. Bu kapsamda; dönüşümün önemli adımları olan bakanlık teşkilat yapılarının sadeleştirilmesi, bakan yardımcılığı uygulaması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında oluşturulan politika kurulları ve ofisler ile Türkiye’nin idari kapasitesini güçlendirmeye yönelik savunma ve güvenlik alanında yapılan köklü değişiklikler incelenecektir.

İkinci olarak, bürolar arasında rekabetin artırılması stratejileri “Kamu Büroları Arasında Rekabet Oluşturulması” ve “Kamu Sektörü ile Özel Sektör Büroları Arasında Rekabetin Sağlanması” olmak üzere iki başlık altında incelenecektir. Kamu büroları arasında rekabet kapsamında; Stratejik Planlama ve Performans Programları, Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), Benchmarking (Kıyaslama) Uygulamaları ile Kamu Yönetiminde Dijitalleşme ve E-Devlet Uygulamaları incelenecektir. Kamu sektörü ile özel sektör büroları arasında rekabetin sağlanması kapsamında ise; eğitim, sağlık, bankacılık ve finans sektörlerindeki düzenlemeler analiz

edilecektir. Ayrıca her iki rekabette sağlama potansiyeline sahip 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu rekabet açısından ele alınacaktır. Bu uygulamalar rekabeti teşvik ederek bürokratik süreçlerin hızlandırılmasına katkı sağlarken, aynı zamanda bütçe ve kaynak kullanımında verimliliği artırarak kamu harcamalarının daha etkin yönetilmesine imkân tanımaktadır. Bürokratik süreçlerin daha rekabetçi hale gelmesi, bürokrasinin bütçelerini maksimize etme eğilimlerini dengeleyerek kamu kaynaklarının etkin dağıtımını sağlamayı hedeflemektedir. Böylece, bürokratik birimlerin aşırı bütçe taleplerinin önüne geçilmesi ve kaynakların ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirilmesi mümkün hale gelebilecektir.

Üçüncü olarak, ödüllendirme ve teşvik sistemlerinin bürokrasinin işleyişi üzerindeki etkileri değerlendirilecektir. Sağlık, eğitim ve diğer kamu sektörlerinde uygulanan performans odaklı ek ödeme sistemleri, kamu görevlilerinin motivasyonunu artırmayı ve hizmet kalitesini yükseltmeyi amaçlamaktadır. Ancak bu teşvik sistemlerinin uygulama sürecinde ortaya çıkan avantajlar ve sorunlar da ele alınacaktır. Bu kapsamda, seçilen örnek uygulamaların, bürokratların bütçelerini maksimize etme eğilimleriyle mücadeleye katkıları ve kamu harcamalarına olan etkileri incelenecektir. Özellikle, bu uygulamaların kamu harcamalarındaki gereksiz büyümeyi engelleyip engellemediği değerlendirilecektir.

Son olarak, özelleştirme politikalarının bürokrasinin maliyetleriyle mücadeledeki rolü analiz edilecektir. Türk Telekom, TÜPRAŞ, TEKEL ve PETKİM gibi önemli özelleştirme örnekleri, kamu kurumlarının doğrudan finansman sağlamak zorunda olduğu faaliyet alanlarını özel sektöre devrederek devletin harcama yükünü azaltma, kamu bütçesi üzerindeki yükü hafifletme ve bürokratik birimlerin harcama yetkisini sınırlandırma gibi etkileri açısından incelenecektir. Bu politikaların kamu harcamaları, idari verimlilik ve bürokrasinin maliyet artırıcı eğilimleri üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

Analizler, belirli seçim ölçütlerine dayanarak seçilmiş reform örnekleri üzerinden yapılacaktır. İncelenmek üzere seçilen örnekler, dört temel çözüm önerisi kapsamında belirlenen genel ve özel seçim ölçütlerine göre tespit edilmiştir:

- i) Genel Kriterler: Bu kapsamda, seçilen örnekler, bürokrasiyle mücadelede, uygulama sonuçlarıyla dikkat çekmeleri ve Türkiye'nin kamu yönetiminde öne çıkan sorunlara doğrudan çözüm üretmeleri dikkate alınmıştır. Ayrıca, bürokrasinin maliyet yapısı üzerindeki etkileri ve kamu yönetiminde kaynak israfını önlemeye katkıları, somut ve ölçülebilir sonuç doğurmaları da göz önünde bulundurulmuştur.

- ii) Özel Kriterler: Bu kapsamda; bürokratik yapının yeniden düzenlenmesine yönelik örnekler, merkezîyetçilikten kaynaklanan bürokratik engelleri azaltma ve yönetim yapısını daha esnek hale getirme, kurumsal yapıdaki çift başlılığın giderilmesi ve sivil-asker ilişkilerinde daha dengeli bir yapı oluşturma açısından seçilmiştir. Bürolar arasında rekabetin artırılması kapsamında, seçilen örnekler, maliyet azaltma ve verimlilik artırma hedeflerine odaklanmaları, kamu yönetiminde dönüşüm ve bürokrasinin maliyet yapısını azaltmaya yönelik katkıları nedeniyle seçilmiştir. Ödüllendirme ve teşvikler çerçevesinde, seçilen örnekler, kamu çalışanlarının performansını artırma, hizmet kalitesini iyileştirme ve teşvik mekanizmalarının şeffaflık ile hesap verebilirliğe katkıları dikkate alınarak belirlenmiştir. Özelleştirme örneklerinde ise, bu kuruluşların ekonomik büyüklükleri, stratejik sektörlerde yer almaları ve devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasında dönüştürücü etkileri nedeniyle çalışmaya dâhil edilmiştir.

3.1. Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi

Seçim kriterleri çerçevesinde belirlenen, özellikle 2000’li yılların başından itibaren gerçekleştirilen dokuz yeniden yapılandırma süreci incelenmiştir. Bu düzenlemelerin sonuçları değerlendirilerek, bürokrasi ile mücadelede sağladıkları katkılar belirlenmiştir.

3.1.1. Bakanlıkların Teşkilat Yapısı ve Sayıları ile İlgili Düzenlemeler

Modern devlet, toplumun farklı aşamalardan geçerek gelişmesi ve karmaşık bir yapıya ulaşmasının bir sonucudur. Devlet, bireyler arasındaki ilişkileri düzenleyen, bu ilişkilerin kurallara uygun şekilde sürdürülmesini sağlayan, anlaşmazlıkları gideren ve kamuya ait mal ve hizmetleri üreten ya da yöneten en üst egemen meşru otoriteyi temsil etmektedir. Bir toplumda en yüksek siyasi yetkiye sahip yapı devlettir. Devlet, toplumun bütünlüğünü, düzenini ve yasalarla belirlenmiş otoritesini temsil ederken, ortak hizmetlerin yürütülmesini sağlamakla da sorumludur (Eryılmaz, 2019, s. 18). Devletin amaçlarını gerçekleştirebilmesi için faaliyetlerin bölümlere ayrılması, bakanlık türü bir örgütlenmenin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu örgütlenme modelinin, işbölümü ve uzmanlaşma yoluyla etkililiği, verimliliği ve ekonomik tasarrufu yükselteceği, bunun yanı sıra yetki karmaşalarını engelleyeceği öngörülmüştür (Güler, 2010, s. 167-168).

Bakanlıklar, ilk olarak Yeni Çağ'ın başlarında, derebeylik düzeninin yıkılması ve yerine güçlü merkezi yönetimlerin kurulmasıyla oluşturulmuştur. Başlangıçta, devletin sınırlı görevleriyle uyumlu bir şekilde, günümüzde "klasik" olarak nitelendirilen Dışişleri, Savunma, Adalet, Maliye ve İçişleri Bakanlıkları kurulmuştur. Bu bakanlıklardan ilk dördünün yetki ve sorumluluk alanları doğrudan adlarında belirtilen konularla sınırlıyken, İçişleri Bakanlığı, hükümetin genel idari işlerini yürüten, başka bir bakanlığa veya üst makama devredilmemiş görev ve yetkilerin toplandığı, işlev alanı geniş bir bakanlık haline gelmiştir (Chapman, 1970, s. 40).

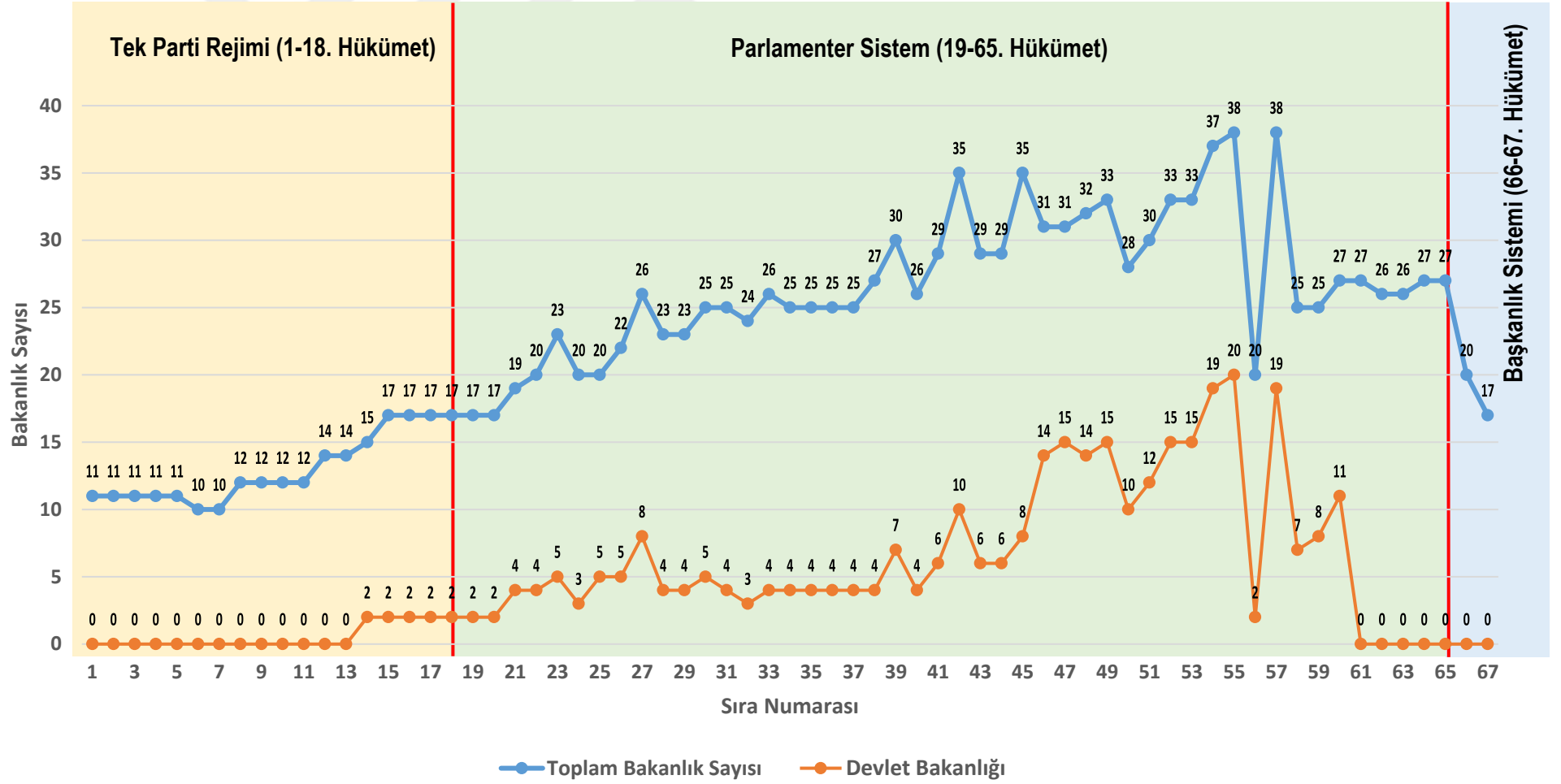
Türkiye'de bakanlık tipi örgütlenmenin kökenleri, Osmanlı Döneminin sonlarına kadar dayanmaktadır. Bakanlık tipi örgütlenmeye dair ilk düzenlemelerin II. Mahmut döneminde başladığı ve Tanzimat süreciyle de yaygınlık kazandığı görülmektedir (Sencer, 1984, s. 47-48). Cumhuriyetin ilanına kadar geçen süreçte oluşturulan beş hükümetin benzer bakanlıklar kurduğu ve bu bakanlıkların cumhuriyet sonrası hükümetlerin temelini teşkil ettiği anlaşılmaktadır (Sencer, 1985, s.16).

29 Ekim 1923 tarihinde, 1921 Anayasası'nda yapılan "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun" ile Cumhuriyet resmen kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı kurumu tesis edilmiştir (Gözler, 2011, s. 26). 1921 Anayasa'sının birinci maddesi, hâkimiyetin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu hükme bağlamaktadır. İkinci ve üçüncü maddelere göre, yasama, yürütme ve yargı yetkileri Meclis'te toplanmış olup, bakanları Meclis seçmektedir. Buna göre 1. İnönü Hükümeti ile Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Bakanlar Kurulu ve bakanlıkları oluşturulmuştur (Fendoğlu, 2022, s. 150).

Türkiye'de bakanlık yapısına dair kapsamlı düzenlemeler çoğunlukla hükümetin tek parti iktidarında olduğu dönemlerde (1921, 1937, 1946, 1984, 2011) gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerden en az etkilenen bakanlıklar İçişleri, Adalet, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Millî Savunma ve Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak öne çıkmıştır (Lamba, vd, 2014, s. 186).

1923'ten 2023'e kadar kurulan 67 hükümette, hükümet başına ortalama 23 bakanlık düşmüştür. En fazla bakanlık, 38 bakanlıkla Anavatan Partisi (ANAP)-Demokratik Sol Parti (DSP)-Demokrat Türkiye Partisi (DTP) koalisyonu (55. Hükümet) ve DSP-Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)-ANAP koalisyonu (57. Hükümet) dönemlerinde görülmüştür. Buna karşılık, en az bakanlık sayısına ise 10 bakanlıkla 6. ve 7. hükümetler döneminde yer verilmiştir.

Şekil 6. Hükümetlere Göre Bakanlık ve Devlet Bakanlığı Sayıları



Kaynak: Tablo Türkiye’de kurulan 67 Hükümetin her birinin açıklandığı Resmî Gazetelerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 6'da görüldüğü üzere, yıllar geçtikçe hükümet başına düşen bakanlık sayısında bir artış yaşanmıştır. 1923-1950 arasındaki tek parti döneminde ortalama bakanlık sayısı yaklaşık 13 iken, çok partili sistemle birlikte bu oran 27'ye yükselmiştir. Bakanlık sayısındaki bu yükselişi açıklayan temel unsurlardan biri ise devlet bakanlıklarının eklenmesidir. Şekilde, devlet bakanlıklarının toplam bakanlık sayısına yaptığı katkı görülmektedir.

Devlet bakanlığının bulunmadığı 1923-1946 ve 2018-2025 yılları arasında bakanlık sayısı düşük seviyelerde kalırken, 1946-2018 yılları arasında devlet bakanlığının eklenmesiyle birlikte bakanlık sayısında belirgin bir artış gözlemlenmiştir. Bu artış, özellikle devlet bakanlıklarının sayısındaki paralel yükselişle ilişkilidir. Devlet bakanlıkları, özellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde daha fazla kurulmuştur. Çoğunluk hükümetlerinde devlet bakanlıklarının sayısı yaklaşık ortalama altı iken, koalisyon hükümetlerinde bu sayı on ikiye yükselmiştir. Bu veriler, hükümet yapılarının devlet bakanlığı sayısına olan etkisini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Tablo 4'te, farklı hükümet türlerinin bakanlık sayısına olan etkisi detaylı bir şekilde ele alınmıştır (Demirkol, 2023, s. 378).

Hükümet türü, yalnızca devlet bakanlıklarının sayısını değil, aynı zamanda kabine başına düşen toplam bakanlık sayısını da belirleyen önemli bir faktördür. Koalisyon hükümetlerinde bakanlık sayısı ortalama 31 ile en üst seviyede yer alırken, tek parti hükümetlerinde bu oran ortalama 13 ile en düşük düzeydedir. Koalisyonlarda bakanlık sayısının yüksek olmasının, koalisyon ortakları arasında dengeyi sağlama ve uyumu artırma amacı taşıyan bir strateji olduğu düşünülebilir. Bu süreçte, koalisyon pazarlıkları sırasında parti içindeki farklı gruplara bakanlık pozisyonlarının verilmesi, hükümetin güvenoyunu sağlamaya yönelik bir hamle olarak değerlendirilebilir (Demirkol, 2023, s. 379).

Tablo 4. Hükümet Türlerine Göre Bakanlık Sayısı

Hükümet Türü	Ortalama Bakanlık	Ortalama Devlet Bakanlığı	En Çok Bakanlık	En Az Bakanlık
Tüm Hükümetler	23,0	7,2	38 (55, 57)	10 (6)
Tek Parti	13,4	0,4	17 (15, 16, 18)	10 (6)
Çoğunluk	24,9	5,5	32 (48)	17 (19)
Koalisyon	31,0	11,6	38 (55, 57)	22 (26)
Azınlık-Seçim-Partiler Üstü-Askerî	25,4	4,7	30 (51)	20 (24, 25)
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	18,5	-	18 (66)	17 (67)

Kaynak: Tablo Türkiye’de kurulan 67 Hükümetin her birinin açıklandığı Resmî Gazetelerden yararlanılarak hazırlanmıştır

Açıklama: Tablonun “En Çok Bakanlık” ve “En Az Bakanlık” sütunlarında yer alan rakamların sağındaki sayılar kaçınıcı hükümet olduğunu göstermektedir.

Küreselleşmenin ve AB'nin etkisi, kamu yönetimi ile kamu hizmeti anlayışındaki dönüşümü beraberinde getirmiştir. Merkezileştirme ve yerinden yönetim tartışmaları da bu değişimin önemli bir parçasıdır. Verimlilik ile etkililik arayışları, siyasetin gücünün bürokrasi karşısında artışı ve bakanlıkların daha fazla politika üreten yapılar hâline getirilme çabası dikkat çeken diğer unsurlardır. Bu gelişmeler, yeni bakanlıkların kurulmasını gündeme taşımıştır. Aynı zamanda, mevcut bakanlıkların isimleri ile yapılarında değişiklik yapılmasını da zorunlu kılmıştır. Tüm bu dönüşümler, bakanlık yapılanmasındaki değişimin ilerleyen süreçte de süreceğini ortaya koymaktadır (Lamba vd., 2014, s. 186).

Gelişmiş ülkelerde bakanlık sayısı genellikle 15 ile 20 arasında değişmektedir. Ancak, ülkemizde özellikle 1980'lerden sonra izlenen yanlış politikalar nedeniyle bu sayı 37'ye kadar çıkmıştır. 1975 yılında, bütçede yer alan bakanlıkların ve diğer katma bütçeli kurumların sayısında belirgin bir artış meydana gelmiştir (Şener, 2010, s. 42).

1975 yılında, bütçede yer alan bakanlıklar ve diğer katma bütçeli kurumların sayısı 56 idi. 2000 yılına gelindiğinde, 45 genel bütçeli idare ve 65 katma bütçeli idare olmak üzere toplam 110 kurum bulunmaktadır. Ancak, 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile katma bütçeli idareler, özel bütçeli idareler olarak yeniden yapılandırılmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s. 29).

Koalisyon hükümetlerinde gözetilen siyasi denge, yeni bakanlıkların sıkça oluşturulmasına ve bazı bakanlıkların kaldırılmasına sebep olmuştur. Bu durum, 1980'li yıllara kadar Bakanlar Kurulu'nun yapısında ve bakanlık sayısında değişimlere yol açmıştır (Karaer, 1990, s. 53).

16 Mayıs 1982 tarihinde yürürlüğe giren 3046 sayılı Kanun'da, devlet bakanlıkları ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Bu kanunda, devlet bakanı sayısının en fazla yedi olabileceği belirtilmiştir. Ancak, 1986 yılında bu üst sınır 10'a çıkarılmıştır. 1988 yılında sayı 15'e, 1994 yılında ise 20'ye yükseltilmiştir (Lamba vd., 2014, s. 181-182). 1990'lı yıllarda devlet bakanlarının sayısının yasal mevzuatla artırılması ve koalisyon hükümetlerinin iktidara gelmesi sonucunda bakanlıkların sayısında önemli bir yükseliş gözlemlenmiş, bu rakam 2002 yılına kadar (51. ve 56. Hükümet dönemleri istisna olmak üzere) 32 ile 38 arasında dalgalanma göstermiştir. Bakanlık sayısı, 57. hükümet döneminde 38'e ulaşmış, 58. hükümet ile birlikte azalmaya başlamıştır. (Lamba vd., 2014, s. 181-182). 2011 yılında yürürlüğe giren 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve yeni kurulan bakanlıkların kuruluş yasaları, bakanlık yapısında ve çalışma düzeninde değişiklikler

getirmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede, bakanlıklar politika belirleyen ve koordinasyonu sağlayan kurumlar olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, bünyelerinde oluşturulan çalışma grupları aracılığıyla hizmet alanlarındaki karar alma yetkilerini paylaşımlarına imkân tanıyan yönetim temelli bir düzene geçmeleri sağlanmıştır (Kayıkcı, 2013, s. 42). 643 sayılı KHK ile devlet bakanlıkları kaldırılmış ve yerine beş başbakan yardımcılığı oluşturulmuştur (Lamba vd., 2014, s. 183).

2018 yılında yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların yapısında köklü bir yeniden yapılanma gerçekleştirilmiştir. Bu kararname ile bazı bakanlıklar kaldırılırken, bazıları da birleştirilmiştir. Bakanlık sayıları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası kurulan 66. hükümette 18, 67. hükümette ise 17 olarak belirlenmiştir.

1980’li yıllarda bakanlıklar ve bağlı kuruluşların sayısındaki hızlı artışlar yetki ve sorumluluk açısından çeşitli yönetimler arasında bir karmaşa yaratmıştır. Koordinasyon sağlanamadığı için, bu yönetimlerden hiçbirisi sorunun çözümünde etkili olamamaktadır. Bu durum, aynı hizmetlerin birden fazla yönetim tarafından sunulması veya hizmetlerin tekrarlanmasıyla sonuçlanmakta ve sınırlı bütçe kaynaklarının israfına yol açmaktadır.

Bakanlık sayılarının yüksek olduğu dönemlerde, bu durum personel giderlerinin ve cari harcamaların önemli ölçüde yükselmesine yol açmaktadır. Bu durum, bütçedeki kaynakların daha fazla işletme ve idari harcamalara yönlendirilmesiyle sonuçlanmakta, böylece yatırım harcamalarının payı giderek daralmaktadır. Örneğin, ekonominin sosyo-ekonomik altyapısını oluşturacak yatırım harcamaları için son yıllarda bütçeden ayrılan pay %10’un altına düşmüş ve bu oran %5’e kadar inmiştir. Bu durum, sosyal hizmetlerin yetersiz sunulmasına neden olmaktadır. Bütçe harcamalarındaki bu olumsuzluklar, gelir dağılımını da ciddi şekilde bozmakta, çünkü eğitim, sağlık, toplu taşımacılık, sosyal konut ve sosyal güvenlik hizmetleri yeterli ve nitelikli bir şekilde sunulmadığında gelir dağılımını iyileştirmek mümkün olmamaktadır (Şener, 2010, s. 43).

Günümüzde AB ülkelerindeki bakanlık sayıları, ülkenin büyüklüğüne, yönetim yapısına ve siyasi sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Örneğin, Almanya ve Fransa 14, bakanlıkla yönetilirken, İspanya ve Yunanistan 22, İtalya 24, Hollanda 12, Macaristan ise 13 bakanlık ile yönetilmektedir. Türkiye’de ise 17 bakanlık bulunmaktadır. Söz konusu AB ülkelerinin bakanlık yapıları ile Türkiye’nin bakanlık yapısının karşılaştırması Tablo 5’te sunulmuştur. Türkiye’nin bakanlık sayısının AB ülkelerinin ortalaması seviyelerinde olduğu söylenebilir. Ancak, bakanlıkların sayısından çok, işlevselliği ve verimliliği de etkin rol oynamaktadır.

Tablo 5. Türkiye ve AB Ülkeleri Bakanlıklarının Karşılaştırılması

Türkiye	Almanya	Fransa	İspanya
1. Adalet Bakanı	1. Ekonomi İşleri ve İklim	1. Millî Eğitim, Yükseköğretim ve	1. Birinci Başkan Yardımcısı ve Hazine Bakanı
2. Aile ve Sosyal Hizmetler	Eylemi Bakanı	Araştırma Bakanlığı	2. İkinci Başkan Yardımcısı ve Çalışma ve
Bakanı	2. Maliye Bakanı	2. Denizaşırı Topraklar Bakanlığı	Sosyal Ekonomi Bakanı
3. Çalışma ve Sosyal	3. İçişleri ve Topluluk Bakanı	3. Adalet Bakanlığı	3. Üçüncü Başkan Yardımcısı ve Ekolojik Geçiş
Güvenlik Bakanı	4. Dışişleri Bakanı	4. İçişleri Bakanlığı	ve Demografik Sorunlar Bakanı
4. Çevre, Şehircilik ve İklim	5. Adalet, Dijital ve Ulaştırma	5. Çalışma, Sağlık, Dayanışma ve	4. Dışişleri, Avrupa Birliği ve İşbirliği Bakanı
Değişikliği Bakanı	Bakanı	Aile Bakanlığı	5. Cumhurbaşkanlığı, Adalet ve Parlamento
5. Dışişleri Bakanı	6. Çalışma ve Sosyal İşler	6. Ekonomi, Maliye ve	İlişkileri Bakanı
6. Enerji ve Tabii Kaynaklar	Bakanı	Endüstriyel ve Dijital Egemenlik	6. Savunma Bakanı
Bakanı	7. Savunma Bakanı	Bakanlığı	7. İçişleri Bakanı
7. Gençlik ve Spor Bakanı	8. Gıda ve Tarım Bakanı ve	7. Silahlı Kuvvetler Bakanlığı	8. Ulaştırma ve Sürdürülebilir Bakanı
8. Hazine ve Maliye Bakanı	Eğitim ve Araştırma Bakanı	8. Kültür Bakanlığı	9. Eğitim, Mesleki Eğitim ve Spor Bakanı ve
9. İçişleri Bakanı	9. Aile, Yaşlılar, Kadınlar ve	9. Bölgesel Planlama ve Yerel	Hükümet Sözcüsü
10. Kültür ve Turizm Bakanı	Gençlik Bakanı	Yönetim Bakanlığı	10. Sanayi ve Turizm Bakanı
11. Millî Eğitim Bakanı	10. Sağlık Bakanı	10. Avrupa ve Dışişleri Bakanlığı	11. Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanı
12. Millî Savunma Bakanı	11. Çevre, Doğa Koruma,	11. Ekolojik Geçiş, Biyolojik	12. Toprak Politikası ve Demokratik Hafıza
13. Sağlık Bakanı	Nükleer Güvenlik ve Tüketiciyi	Çeşitlilik, Ormanlar, Denizler ve	Bakanı
14. Sanayi ve Teknoloji	Koruma Bakanı	Balıkçılık Bakanlığı	13. Konut ve Şehircilik Bakanı
Bakanı	12. Ekonomik İşbirliği ve	12. Tarım ve Gıda Egemenliği	14. Kültür Bakanı
15. Tarım ve Orman Bakanı	Kalkınma Bakanı	Bakanlığı	15. Ekonomi, Ticaret ve İş Bakanı
16. Ticaret Bakanı	13. Konut, Şehircilik ve İnşaat	13. Kamu Eylemi, Kamu Hizmeti	16. Sağlık Bakanı
17. Ulaştırma ve Altyapı	Bakanı	ve Basitleştirme Bakanlığı	17. Sosyal Haklar, Tüketici İşleri ve 2030
Bakanı	14. Şansölyelik Başkanı ve Özel	14. Spor, Gençlik ve Toplum	Gündemi Bakanı
	Görevler Bakanı	Yaşamı Bakanlığı	18. Bilim, Yenilik ve Üniversiteler Bakanı
			19. Eşitlik Bakanı
			20. Kapsayıcılık, Sosyal Güvenlik ve Göç Bakanı
			21. Dijital Dönüşüm ve Kamu Görevlileri Bakanı
			22. Gençlik ve Çocuk Bakanı

Tablo 5. (Devamı) Türkiye ve AB Ülkeleri Bakanlıklarının Karşılaştırılması

Hollanda	İtalya	Macaristan	Yunanistan
1. Dışişleri Bakanlığı	1. Parlamento ile İlişkiler Bakanı	1. Tarım Bakanlığı	1. Millî Ekonomi ve Maliye Bakanlığı
2. Savunma Bakanlığı	2. Kamu Yönetimi Bakanı	2. İçişleri Bakanlığı	2. Dışişleri Bakanlığı
3. Ekonomi Bakanlığı	3. Bölgesel İşler ve Özerklikler Bakanı	3. Enerji Bakanlığı	3. Millî Savunma Bakanlığı
4. Maliye Bakanlığı	4. Sivil Savunma ve Denizcilik Bakanı	4. İnşaat ve Ulaştırma Bakanlığı	4. İçişleri Bakanlığı
5. Altyapı ve Su Yönetimi Bakanlığı	5. Spor ve Gençlik Bakanı	5. Avrupa Birliği İşleri Bakanlığı	5. Millî Eğitim, Din İşleri ve Spor Bakanlığı
6. Adalet ve Güvenlik Bakanlığı	6. Aile, Doğum Oranı ve Eşit Fırsatlar Bakanı	6. Millî Savunma Bakanlığı	6. Sağlık Bakanlığı
7. İklim ve Yeşil Büyüme Bakanlığı	7. Kurumsal Reformlar ve Düzenlemelerin Basitleştirilmesi Bakanı	7. Adalet Bakanlığı	7. Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı
8. Tarım, Balıkçılık, Gıda Güvenliği ve Doğa Bakanlığı	8. Engelliler Bakanı	8. Kamu Yönetimi ve Mekânsal Kalkınma Bakanlığı	8. Çevre ve Enerji Bakanlığı
9. Millî Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı	9. Avrupa İşleri Bakanı	9. Kültür ve Yenilik Bakanlığı	9. Kalkınma Bakanlığı
10. Sosyal İşler ve İstihdam Bakanlığı	10. Dışişleri ve Uluslararası İşbirliği Bakanlığı	10. Dışişleri ve Ticaret Bakanlığı	10. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
11. Sağlık, Refah ve Spor Bakanlığı	11. İçişleri Bakanlığı	11. Başbakanlık Kabinesi	11. Vatandaş Koruma Bakanlığı
12. İskân ve Mekânsal Planlama Bakanlığı	12. Adalet Bakanlığı	12. Başbakanlık Ofisi	12. Adalet Bakanlığı
	13. Savunma Bakanlığı	13. Ulusal Ekonomi Bakanlığı	13. Kültür Bakanlığı
	14. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı		14. Göç ve Sığınma Bakanlığı
	15. Ticaret Bakanlığı		15. Sosyal Uyum ve Aile Bakanlığı
	16. Tarım, Gıda ve Ormancılık Bakanlığı		16. Kırsal Kalkınma ve Gıda Bakanlığı
	17. Çevre ve Enerji Güvenliği Bakanlığı		17. Nakliye ve Ada Politikası Bakanlığı
	18. Altyapı ve Ulaştırma Bakanlığı		18. Turizm Bakanlığı
	19. Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı		19. Dijital Yönetim Bakanlığı
	20. Millî Eğitim ve Liyakat Bakanlığı		20. İklim Krizi ve Sivil Savunma Bakanlığı
	21. Üniversite ve Araştırma Bakanlığı		21. Devlet Bakanı:
	22. Kültür Bakanlığı		22. Devlet Bakanı
	23. Turizm Bakanlığı		
	24. Sağlık Bakanlığı		

Kaynak: Tablodaki bakanlık yapılarına ilişkin bilgiler; Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Almanya Federal Hükümeti, Fransa Hükümeti, İspanya Hükümeti, Hollanda Hükümeti, İtalya Hükümeti, Macaristan Hükümeti ve Yunanistan Hükümeti resmî web sitelerindeki güncel teşkilat yapılarından derlenmiştir.

Bakanlık sayısı ve teşkilatı, hükümetin kurulduğu dönem içinde bulunduğu ortam ve yönetim yapısı gibi faktörlerden etkilenmiştir. Örneğin, ekonomik kriz dönemlerinde ekonomi yönetimine odaklanan yeni bakanlıklar oluşturulabilirken, küresel uyum süreçlerinde dış ilişkiler ve Avrupa Birliği müzakereleri gibi alanlarda uzmanlaşmış bakanlıklar kurulmuştur. Söz konusu gelişmeler doğrultusunda; Türkiye’de bakanlık sayısının tarihsel süreç içerisinde artmasının nedenleri, kamusal mal ve hizmetlerin niteliğindeki değişimler, devletin yüklendiği fonksiyonların genişlemesi ve koalisyon hükümetleri ve siyasi denge arayışları olmak üzere üç temel başlık altında ele alınabilir:

i) Kamusal Mal ve Hizmetlerin Niteliğindeki Değişimler: Kamusal hizmetlerin sunum biçimi ve niteliği, teknolojik gelişmeler, uluslararası standartlar ve toplumsal beklentiler doğrultusunda değişmiştir. Bu değişim, bazı bakanlıkların kapatılmasına, bazılarının ise yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. Örneğin, sağlık hizmetlerinde özel sektörün artan rolü ve sosyal yardım politikalarının farklılaşması, ilgili bakanlıkların yapılarında değişime yol açmıştır. Bu kapsamda üç bakanlık incelenmiştir:

- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Bu sürecin bir parçası olarak 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adıyla kurulmuş, 2018’de Çalışma Bakanlığı ile birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olmuş, 2021 yılında tekrar ayrılarak bugünkü halini almıştır. Bu dönüşüm, sosyal politikaların daha hedef odaklı yönetilmesini amaçlamıştır. Çocuk, yaşlı ve engelli hakları gibi konuların daha kapsamlı ele alınması için bakanlıkta özel bir yapılanmaya gidilmiştir.
- Millî Eğitim Bakanlığı: 1983’te "Millî Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı" olarak düzenlenmiş, ancak sporun giderek profesyonelleşmesi ve ayrı bir alan olarak yönetilmesi ihtiyacı doğduğundan 1989’da spor faaliyetleri ayrılmış ve "Millî Eğitim Bakanlığı" tekrar tek başına bir bakanlık olmuştur. Bu değişiklik, sporun eğitimden bağımsız olarak yönetilmesi gerekliliğinden kaynaklanmıştır. Sporun giderek bir endüstri haline gelmesi, uluslararası organizasyonların ve federasyonların artan rolü, spor yönetiminin daha profesyonel bir yapıya kavuşturulmasını gerektirmiştir. Spor faaliyetleri, sadece eğitim kurumları içinde ele alınamayacak kadar geniş bir kapsama ulaştığından, Gençlik ve Spor Bakanlığı’nın ayrılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Böylece eğitim politikaları, akademik ve pedagojik yaklaşımlara odaklanırken, sporun profesyonel yönetimi farklı bir çatı altında şekillendirilmiştir.

- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı: 1991 yılında kurulan Çevre Bakanlığı, çevre koruma politikalarının kapsamını genişletmek amacıyla 2011’de şehircilik ile birleştirilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adını almıştır. Ancak 2021 yılında, iklim değişikliğinin küresel çapta artan etkileri ve uluslararası taahhütler doğrultusunda, iklim politikalarının daha etkin yönetilmesi gerekliliği doğmuş ve bakanlık Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı şeklinde yeniden düzenlenmiş ve organize edilmiştir. Bu değişimle birlikte bakanlık, karbon salınımını azaltma, yenilenebilir enerji kaynaklarını teşvik etme, iklim dostu şehirleşme projeleri geliştirme ve uluslararası çevre politikalarına uyum sağlama gibi alanlarda daha etkin bir rol üstlenmiştir. Çevre hizmetlerinin niteliği, sanayileşme, iklim değişikliği ve sürdürülebilir şehircilik politikalarının önem kazanmasıyla birlikte değişmiştir. Artık yalnızca çevrenin korunması değil, sürdürülebilir kalkınma, enerji verimliliği, karbon salınımının azaltılması ve yeşil şehir planlaması gibi konular da çevre politikalarının temel bileşeni haline gelmiştir.
- ii) Koalisyon Hükümetleri ve Siyasi Denge Arayışları: Koalisyon hükümetleri, siyasi partiler arasındaki uzlaşının bir sonucu olarak genellikle bakanlık sayısında artışa neden olmuştur. Bu artış, koalisyon hükümetleriyle sınırlı kalmamış, tek parti iktidarlarında da farklı nedenlerle sürdürülmüştür. Özellikle devlet bakanlığı uygulaması, siyasi dengeleri sağlamak, belirli politikaları yönetmek ve özel görev alanları oluşturmak amacıyla uzun yıllar varlığını sürdürmüştür. Bu bakanlık modeli, belirli görevler için esnek bir yönetim yapısı sunarken, siyasi sistem içerisindeki bürokratik ve idari ihtiyaçlara cevap vermek amacıyla kullanılmıştır.

1970’li ve 1990’lı yıllarda sık sık koalisyon hükümetleri kurulmuş ve her partinin hükümet içinde temsil edilmesini sağlamak amacıyla bakanlık sayıları artırılmıştır. Siyasi dengeyi koruma ve çeşitli parti temsilcilerine yönetimde yer verme amacıyla oluşturulan bu yeni bakanlıklar, idari yapıda genişlemelere yol açmıştır. Örneğin, 1991-1995 yılları arasında koalisyon hükümetlerinin etkisiyle devlet bakanlıklarının sayısında belirgin bir artış olmuş, bu süreçte farklı bakanlıklar siyasi dengeleri sağlamak adına oluşturulmuştur. Benzer şekilde, 1999-2002 yılları arasında kurulan koalisyon hükümetlerinde de bakanlık sayısında artış gözlemlenmiştir. Bu süreçler, yönetsel etkinliği artırmaktan ziyade, siyasi uzlaşma ihtiyacına dayalı bir genişlemeyi beraberinde getirmiştir.

Bakanlık sayısındaki artış, koalisyon hükümetleriyle sınırlı kalmamış, tek parti iktidarlara döneminde de farklı nedenlerle sürdürülmüştür. Özellikle “Devlet Bakanlığı Uygulaması”, siyasi dengeleri sağlamak, belirli politikaları yönetmek ve özel görev alanları oluşturmak amacıyla uzun yıllar varlığını sürdürmüştür. Devlet bakanlığı uygulaması, tek partinin iktidar olduğu 58 ve 59. hükümetlerde de devam etmiştir. 60. Hükümet ile birlikte devlet bakanlığı uygulamasına son verilmiştir. Ancak 61’inci hükümetten 63’e kadar dörder, 64 ve 65’inci hükümetlerde ise beşer başbakan yardımcısı görevlendirilmiştir. Aslında devlet bakanlığı uygulaması kaldırılmış olmakla birlikte, başbakan yardımcılığı adı altında benzer işlevleri görmeye devam etmişlerdir. Bu dönemde devlet bakanlığı ve başbakan yardımcılığı adı altında devam eden uygulamanın temel nedeni, belirli alanlarda geçici ve özel politikalar yürütmek için daha esnek bir yönetim yapısı oluşturmaktır. Örneğin, AB müzakereleri, kadın hakları, özelleştirme süreçleri ve kamu reformları gibi konular için devlet bakanlıkları/başbakan yardımcısı atanmıştır. Bu durum, bazı politikaların belirli bir dönemde yoğunlaşması ve uzmanlaşmış yönetim gereksinimi ile açıklanabilir.

iii) Devletin Yönetim Fonksiyonlarının Artması: Devletin zaman içinde yönetsel sorumlulukları genişlemiş ve karmaşıklaşmıştır. Bu genişleme, hem ekonomik ve toplumsal gelişmelere yanıt olarak hem de uluslararası uyumun bir gerekliliği olarak ortaya çıkmıştır. Yönetim fonksiyonlarının artışı, devletin idari yapısının daha fazla alana yayılmasını ve yeni birimler oluşturmalarını gerektirmiştir.

- Hazine ve Maliye Bakanlığı: 2018 yılında Ekonomi Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Bu değişiklik, mali politikaların daha bütüncül yönetilmesini hedeflemiştir. Vergi politikaları, kamu borç yönetimi ve finansal düzenleme gibi konuların tek bir bakanlık çatısı altında toplanması, yönetim kapasitesini artırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı: Teknoloji ve dijital dönüşüm sonucunda 2011’de Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak kurulan yapı, 2018’de Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak yeniden düzenlenmiştir. E-Devlet projeleri ve dijital dönüşüm politikaları, bu değişimin temel gerekçelerindendir. Dijital ekonominin gelişmesiyle devletin bu alandaki fonksiyonları da artmış, kamu hizmetlerinin dijital ortama taşınması ve sanayi ile bilişim sektörünün bütünleşmesi öncelikli hale gelmiştir. Bakanlık bu gelişmelere göre yeniden yapılandırılmıştır.

3.1.2. Bakan Yardımcılığı Uygulaması

58'inci Hükümet Dönemi'nden başlayarak Türkiye bürokrasisinde kapsamlı yapısal reformlar uygulanmaya başlanmıştır. Bu reformların temelinde, iktidar partisinin bürokrasinin etkisini azaltma amacı bulunmaktadır. Bürokratik mekanizmaların sık sık siyasi karar alma süreçlerine müdahil olmasını engellemek için yasal düzenlemeler yapılmıştır ve daha önce önceki dönemlerde siyasi aktörlerin bürokrasi üzerindeki etkisini artıran düzenlemelere devam edilmiştir (Uçman, 2015, s. 197).

Mevcut ve gerçekleştirilen bu düzenlemeler kapsamında; uygulamaya konulan en çarpıcı görev, bakan yardımcılığıdır. Bakan yardımcılığı uygulamasının teorik amacı, bürokrasinin aksayan yönlerini gidermek ve vatandaşın bürokratik mercilere daha kolay ulaşabilmesini sağlamaktır (Uçman, 2015, s. 19).

Ancak uygulamada bu yöntem siyasetin bürokrasiye nüfuz etmede en sık başvurduğu yöntemlerden biri olmuş ve bürokrasinin üst kademelerine siyasi açıdan yönetime yakın isimlerin atanması gibi bir usulün benimsenmesine yol açmıştır (Uçman, 2015, s. 223). KHK'lar³ ve istisnai memuriyet⁴ yoluyla yapılan bu atamalar, siyasi yapıların bürokrasiye müdahale etmek için en sık başvurduğu araçlar haline gelmiştir. Bakan yardımcılığı, KHK ile devreye alınmış ve istisnai memuriyet kategorisinde düzenlenmiştir. Bu tür kadroların çeşitliliğinin ve sayısının artırılması, iktidar partisine bürokrasi üzerinde kolaylıkla kullanabileceği daha geniş bir atama yetkisi vermiştir (Uyanık, 2014, s. 105). Bakan yardımcılığı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan "istisnai memuriyet" statüsünde olup, "Genel İdare Hizmetleri Sınıfı"na dâhil edilmektedir (Kemahlı ve Karcı, 2017, s. 7). İstisnai memur atama süreçleri incelendiğinde, bu yöntemin bürokrasinin temel sorunlarından olan kayırmacılığa yol açma potansiyeline sahip olduğu dikkat çekmektedir.

³ KHK'lar meclis tarafından incelenip kabul edilene kadar, işlevsel açıdan idari düzenleyici işlemler olarak kabul edilmektedir. Ancak, yetki kanununda kaldırılması öngörülen yasal hükümlerin, KHK'nin çıkarılmasına kadar geçen süredeki hukuki niteliği sorgulanabilir. Bu hükümler değiştirilene kadar kanun niteliğindedir; yerlerine konulanlar ise idari düzenleyici işlemlerdir. (Zengin ve Altın, 1999, s. 31)

⁴ İstisnai memuriyetler için, 657 sayılı DMK'nın atamaya ilişkin hükümleri geçerli değildir. DMK'nın "*Derece yükselmesinin usul ve şartları*" başlıklı 68. madde hükmü uygulanmaz. Yönetmeliklerde veya özel kanunlarda aksi belirtilmedikçe herhangi bir öğrenim şartı aranmaz. Atama öncesinde, ilan verme zorunluluğu bulunmamaktadır Asil memur olabilmek için adaylık sürecinde başarı gösterme veya olumlu performans değerlendirmesi alma şartı bulunmamaktadır. Devlet memurluğuna girişte öngörülen sınav hükümleri uygulanmaz (Yıldız, 2017, s. 1049-1050). Bu kadrolar, hem siyasi hem de bürokratik görevleri içermektedir. Siyasi içerikli istisnai memuriyetler, genellikle hükümet politikalarıyla doğrudan bağlantılı olup, siyasi otoriteye yakın pozisyonlardan oluşmaktadır.

Bakan yardımcılığı pozisyonu, bürokrasi ile siyaset arasında kurulan köprülerden biridir. Bu uygulamanın hayata geçirilmesindeki amaçlardan biri, bürokratik kadroları daha erişilebilir hale getirmek ve bakanın siyasi görevlerinde ona destek sağlamaktır. İlk bakan yardımcılarının çoğunun eski milletvekilleri veya milletvekili adayları arasından seçilmesi, bu pozisyonun bürokratik süreçler içinde siyasi bir rol üstleneceğini ortaya koymaktadır (Uçman, 2015, s. 223).

Bakan yardımcılıklarının bakanlık teşkilatındaki yeri, bakan yardımcılarının görevleri, hiyerarşik olarak hangi makamlar arasında konumlandığı ve bürokrasinin diğer makamlarıyla ilişkisi gibi konular, tartışmalarda sıkça vurgulanan ve yanıt aranan sorular arasında yer almıştır (Uçman, 2015, s. 208).

Çalışma kapsamında; bakan yardımcılığı uygulamasının bürokrasi ile mücadelede ki sonuçlarının analiz edilmesinde yakın döneme odaklanılmıştır. Öncelikle ilk bakan yardımcısının atandığı günden günümüze uygulamanın geçirdiği yasal süreç ele alınmıştır. Daha sonra son üç hükümet dönemi yani, 65, 66 ve 67'nci hükümet dönemleri verileri analiz edilmiştir. Bu analizler, önceki hükümetlerin bakan yardımcılıkları ile karşılaştırılarak, uygulamanın sonuçları ortaya konulmuştur. Araştırma kapsamında 17 bakanlığın web siteleri kaynak olarak kullanılmış olup, elde edilen bulgular şöyle sıralanabilir:

- i) Bakan Yardımcılığı Uygulamasının Geçirdiği Yasal Süreç: 60. Hükümet döneminde çıkarılan II. KHK paketi ile KHK çıkarma yetkisinin Meclis'ten alınmasının ardından, bakan yardımcılığı uygulaması Türk idari yapısı ve personel rejimine eklenmiştir (Uçman, 2015, s. 205).

Bakan Yardımcılığı Uygulamasına ilişkin ilk yasal düzenleme, 8 Haziran 2011 tarihli ve 27985 sayılı 1. Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 643 sayılı KHK ile yapılmış ve bunun sonucunda bakan yardımcılığı kurumu resmîleşmiştir (Yılmaz, 2013, s. 37). Bu düzenlemede 20 bakan yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Daha sonra, bakanlık sayısının 21'e çıkmasıyla her bakanlık için bakan yardımcılığı kadroları yeniden düzenlenmiştir.

643 sayılı KHK'nin 3'üncü maddesi ile 3046 sayılı Kanuna 21/A "Bakan Yardımcıları" başlıklı madde ilave edilmiştir:

MADDE 3- 3046 sayılı Kanuna 21'inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 21/A maddesi eklenmiştir.

“Bakan Yardımcıları

MADDE 21/A- “Bakana (Millî Savunma Bakanı dâhil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüz ellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir.”

2 Temmuz 2018 tarihinde kabul edilen ve 9 Temmuz 2018 tarihli 30473 3. Mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 703 sayılı KHK’nin 41’inci maddesi ile 3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

66. Hükümet döneminde 10 Temmuz 2018 Tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası:1)’nin 504. maddesiyle, bakan yardımcılarının statüsü yeniden düzenlenmiştir:

Bakan Yardımcıları

MADDE 504 - (1) Bakan Yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

(2) Bakan Yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.

(3) Bakan yardımcısı kadroları atama işlemi yapıldığı anda herhangi bir işleme gerek kalmaksızın ihdas edilerek Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır.

Bakan yardımcılarının atanmasının, 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin atama usulü başlıklı 2. maddesi esaslarına göre yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Atama Usulü

MADDE 2- (1) Anayasanın 104 üncü maddesine göre yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanı, atamaya yetkili amirlere ait yetkileri haizdir.

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.

(3) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin boşalması hâlinde rektörler bakımından Yükseköğretim Kurulu Başkanı, diğerleri bakımından ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilir. Bu görevlendirmeler aynı gün Cumhurbaşkanlığına bildirilir

1 ve 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen esaslar çerçevesinde, 66'ncı Hükümete kadar her bakanlık için birer bakan yardımcısı atanırken, 66'ncı hükümette bazı bakanlıklara üç, bazı bakanlıklara ise dört bakan yardımcısı atanmıştır. 67. Hükümette ise önce 22 Haziran 2023 tarihli Resmî Gazete ile her bakanlığa dört bakan yardımcısı olacak şekilde toplamda 68 bakan yardımcısı ataması gerçekleştirilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 10 Temmuz 2023). 11 Ocak 2025 tarihli Resmî Gazete ile Dışişleri Bakanlığı bakan yardımcılığına Zeki Levent Gümrükçü atanmıştır (T.C. Resmî Gazete, 11 Ocak 2025). Bu atama sonucunda bir bakanlığa atanan beşinci bakan yardımcısı olarak bugüne kadar atanan bakan yardımcısı olarak en yüksek sayıya ulaşılmıştır. Mevcut yasalara göre bakan yardımcısı sayısında bir sınırlama bulunmamaktadır ve bakanlıklar kendi ihtiyaçlarına göre belirlemektedirler.

Bakan yardımcılığı, 61. Hükümet Dönemi'nde uygulamaya konmuştur. Yasal düzenlemeler tamamlandıktan sonra, 3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen esaslarına göre 6 Ağustos 2011'de yayımlanan 28017 sayılı Resmî Gazete ile ilk bakan yardımcısı ataması Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na yapılmıştır. Ardından, devam eden süreç sonunda toplam 21 icracı bakanlığın hepsine bakan yardımcısı atanmıştır. 61, 62, 63 ve 64'üncü Hükümetler döneminde atanan bakan yardımcılarının Resmî Gazete 'de yer alan atamalarına ilişkin bilgiler Tablo 6'dadır. 61'inci Hükümet döneminde kadronun siyasi güdüyle kamu yönetimine dâhil edildiği ileri sürülebilir. Çünkü 21 bakan yardımcısından 16'sı siyasi geçmişe sahiptir. 62. Hükümet döneminde de toplam 20 bakan yardımcısının ataması yapılmıştır. 63'üncü Hükümet, 28 Ağustos 2015 tarihinde kurulan geçici seçim hükûmeti olarak görev yapmıştır. Bu kabine döneminde sadece bir bakan yardımcısı ataması yapılmıştır. 64'üncü Hükümet döneminde de 21 icracı bakanlığın hepsine birer bakan yardımcısı ataması yapılmıştır.

Tablo 6. 61-64. Hükümetlerde Atanan Bakan Yardımcıları

Resmî Gazete Tarih ve Sayısı	Atama Yapılan Bakanlıklar	Miktar
61. Hükümet Bakan Yardımcılığı Atamaları		
6 Ağustos 2011	28017 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	1
18 Ağustos 2011	28029 Millî Savunma Bakanlığı	1
20 Ağustos 2011	28031 Gençlik ve Spor Bakanlığı	1
16 Eylül 2011	28056 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	2
17 Eylül 2011	28057 Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	1
26 Eylül 2011	28066 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı Sağlık Bakanlığı	3
21 Ekim 2011	28091 Avrupa Birliği Bakanlığı	1
30 Ekim 2011	28100 Kültür ve Turizm Bakanlığı Millî Eğitim Bakanlığı	2
7 Kasım 2011	28107 Adalet Bakanlığı	1
14 Aralık 2011	28142 Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	1
9 Ocak 2012	28168 İçişleri Bakanlığı	1
3 Şubat 2012	28193 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	1
6 Mart 2012	28225 Dışişleri Bakanlığı Orman ve Su İşleri Bakanlığı	2
30 Mayıs 2012	28308 Maliye Bakanlığı	1
13 Haziran 2012	28322 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	1
3 Ağustos 2012	28373 Ekonomi Bakanlığı	1
62. Hükümet Bakan Yardımcılığı Atamaları		
12 Eylül 2014	29117 Avrupa Birliği Bakanlığı Adalet Bakanlığı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Ekonomi Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı Millî Eğitim Bakanlığı Maliye Bakanlığı Millî Savunma Bakanlığı Orman ve Su İşleri Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	17
13 Eylül 2014	29118 Kültür ve Turizm Bakanlığı	1
01 Ekim 2014	29136 Sağlık Bakanlığı	1
10 Ekim 2014	29141 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	1

Tablo 6. Devamı 61-64. Hükümetlerde Atanan Bakan Yardımcıları

Resmî Gazete Tarih ve Sayısı	Atama Yapılan Bakanlıklar	Miktar
63. Hükümet Bakan Yardımcılığı Atamaları		
04 Ekim 2015	29492 Kültür ve Turizm Bakanlığı	1
64. Hükümet Bakan Yardımcılığı Atamaları		
17 Aralık 2015	29566 Çalışma ve sosyal güvenlik bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Millî Eğitim Bakanlığı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	5
19 Aralık 2015	29567 Dışişleri Bakanlığı	1
23 Aralık 2015	29571 Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	1
24 Aralık 2015	29572 Maliye Bakanlığı	1
30 Aralık 2015	29578 Ekonomi Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Millî Savunma Bakanlığı	3
02 Ocak 2016	29581 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı	3
07 Ocak 2016	29586 Kültür ve Turizm Bakanlığı Adalet Bakanlığı	2
09 Ocak 2016	29588 Avrupa Birliği Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Orman ve Su İşleri Bakanlığı	3
10 Ocak 2016	29620 Sağlık Bakanlığı	1
19 Mart 2016	29658 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	1

Kaynak: Tablodaki bakan yardımcısı atama bilgileri, 61, 62, 63 ve 64. dönem Hükümetlerine ait Resmî Gazete kayıtlarından derlenmiştir.

ii) Bakan Yardımcılığı Hiyerarşisinde Belirsizlik Sorunu: 8 Haziran 2011 tarihinde kabul edilen 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. Bakan yardımcılığı ile müsteşarlık uygulaması, müsteşarlığın kaldırıldığı tarih olan 9 Temmuz 2018 tarihine kadar aynı anda devam etmiştir. Bu dönemdeki görev ve yetki çakışmaları ile hiyerarşik belirsizlikler konusunda şu tespitlerde bulunulmuştur (Uyanık, 2014, s. 109-102):

- Yetki ve Hiyerarşik Konum Belirsizliği: 643 sayılı KHK ile yapılan düzenleme sonucunda, bakan yardımcılarının Türkiye'deki idari yapı içindeki hukuki konumu, bakanlık hiyerarşisine dâhil olup olmadığı, yetki ve imza devrinden faydalanıp faydalanamayacağı açık bir şekilde belirlenmemiştir.
- Hiyerarşik Emir Verme Yetkisinin Belirsizliği: 3046 sayılı Kanun, müsteşarın görevlerini yerine getirirken bakanlık birimlerine talimat ve direktif verebileceğini açıkça düzenlemişken, bakan yardımcıları için benzer bir yetki öngörmemektedir.

- Yetki ve Görev Dağılımı Sorunu: Müsteşarın yetki ve sorumlulukları kanunda ayrıntılı şekilde belirtilmiş olmasına rağmen, bakan yardımcılarının görevleri yalnızca genel çerçevede tanımlanmış, ayrıntılı bir görev paylaşımı yapılmamıştır.

Bakanlıklarda bakan yardımcıları ile müsteşarlar arasında yaşanan görev çatışmasını gidermek amacıyla, 703 sayılı KHK'nin Geçici 32. maddesi ile müsteşarlık makamı sona erdirilmiştir⁵. Ayrıca müsteşarların dışında Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir (T.C. Resmî Gazete. 9 Temmuz 2018). Kadroları kaldırılan yöneticilerle ilgili 703 sayılı KHK'nin geçici 32. maddesinde “müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi ile kadroları kaldırılan diğer üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut kadroları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle yeni düzenleme yapılincaya kadar şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur.” denilmektedir.

Ne var ki, pozisyonları lağvedilen personel, yeni bir göreve atanmadıkları müddetçe, hem bu unvanlarını kullanmaya devam etmekte hem de müsteşar sıfatıyla herhangi bir resmi vazifesi bulunmamasına rağmen, müsteşarın yetki ve yükümlülükleri haricindeki tüm ayrıcalıklarından yararlanmaktadır. Benzer uygulama müsteşar yardımcıları için de söz konusudur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle yeni bir düzenleme gerçekleştirilmediğinden, hem bu kişilerin kadroları kişiye özel hale getirilmiş, hem de ekonomik ve sosyal ayrıcalıkları ile yardımları olduğu gibi korunmuştur (Ünlü, 2024).

Önceki hükümetlerde bakan yardımcısının hiyerarşideki yeri ile ilgili olarak farklı uygulamalar (yatay, dikey, teşkilat şemasında bakan yardımcısının yer almaması) söz konusu iken, 66. Hükümette bakan yardımcılığı hiyerarşik olarak standartlaştırılmış ve bakan-bakan yardımcısı ile bakan yardımcısına bağlı kuruluşlar arasındaki hiyerarşi dikey bir yapı şeklinde düzenlenmiştir. Başlangıcında bakan yardımcılarının görevleri net bir şekilde belirlenmemişken, 66. Hükümette bakan yardımcılarının görev alanları, bağlı oldukları kurum ve kuruluşlar ile görevleri açıkça tanımlanmıştır.

⁵ Geçici Madde 32- Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiştir. İptal edilen bu kadrolar kurumların kadro cetvellerinin ilgili bölümlerinden çıkarılmıştır. Bakanlıklarda bakan yardımcıları, bağlı kuruluşlarda başkanlar atanıp göreve başlayıncaya kadar mevcut müsteşarlar görevlerine devam ederler. Müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi ile kadroları kaldırılan diğer üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut kadroları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapılincaya kadar şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur. Bu madde kapsamına giren üst kademe kamu yöneticilerinin mali, sosyal hak ve yardımları, Cumhurbaşkanınca belirlenecek usul ve esaslar yürürlüğe girinceye kadar, bu maddenin yayımı tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre ödenmeye devam eder.

- iii) Bakan Yardımcılarının Siyasi Kariyerleri: 65, 66 ve 67'nci Hükümet döneminde görevli bakan yardımcılarının siyasi kariyerleri Tablo 7'de sunulmuştur. 65. Hükümet döneminde de, daha önceki dönemlerde olduğu gibi aynı gelenek devam etmiş ve bakan yardımcılarının büyük bir kısmı eski milletvekillerinden atanmıştır. Örneğin 21 bakan yardımcısından 18'inin (İçişleri ve Dışişleri bakanlıkları hariç) iktidar partisiyle doğrudan organik bağı vardır. Geçmişte milletvekili olarak görev yapmış, bunlardan ikisi ayrıca belediye başkanlığı deneyimine sahiptir. Milletvekili olmayan üç bakan yardımcısından biri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na atanmasından önce AKP'de çeşitli görevlerde bulunmuştur.

Tablo 7'de 66. Hükümette yer alan bakan yardımcılarının siyasi kariyerleri incelendiğinde toplam altmış iki bakan yardımcısından on altısının siyasetle organik bağı olduğu görülmüştür. Bir önceki dönemle kıyaslandığında siyasetle organik bağı olanlarda azalma olduğu görülmektedir. 65. Hükümette bakan yardımcısı olanların ortalama yüzde doksanı siyasetle organik bağı varken, 66. Hükümette bu oran yüzde yirmi altıya kadar düşmüştür. Ayrıca 65. Hükümette siyasetle bağı olanların hepsi eski milletteki iken bu dönemdeki on altı bakan yardımcısından; sekizi eski milletvekili beşi eski belediye başkanı, biri milletvekili aday, biri belediye meclis üyesi biri ise parti genel başkanının özel kalem müdürü olduğu dikkat çekmektedir. Bir bakan yardımcısı ise siyasetle bağı olmamakla birlikte, eski bakanlardan birinin kuzeni olduğu görülmüştür.

67. Hükümette yer alan bakan yardımcılarını incelediğimizde toplam altmış dokuz bakan yardımcısından yirmi birinin siyasetle bağının olduğu tespit edilmiştir. Bu durum bakanların yüzde otuzunun siyasetle bağının olduğunu göstermektedir. 66'ncı Hükümetle kıyaslandığında artış olduğu görülmektedir. Bu bakan yardımcılarının siyasetle bağının niteliklerine baktığımızda, Tablo 7'ye göre, siyasetle bağlantılı olan 21 bakan yardımcısından on ikisi daha önce milletvekili olarak görev yapmış, ikisi ise milletvekili aday olmuştur. Diğer yedi bakan yardımcısının, iktidar partisinin çeşitli birimlerinde görev yaptıkları görülmektedir (AK Parti İl Başkan Yardımcılığı, AK Parti İl Gençlik Kolları Başkanlığı, AK Parti Genel Merkez Kadın Kolları MKYK (Merkez Karar ve Yönetim Kurulu) Üyeliği, AK Parti Belediye Meclis Üyeliği ve AK Parti İl Başkan Yardımcılığı). Kültür ve Turizm, Millî Eğitim ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda siyasetle bağlantılı bakan yardımcısı yokken, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na atanan dört bakan yardımcısından üçü siyaset kökenlidir.

Tablo 7. 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Siyasi Kariyerleri

Bakanlık	65. Hükümet	66. Hükümet	67. Hükümet
Adalet Bakanlığı	24 ve 25. Dönem Milletvekili	26. Dönem Milletvekili	22, 24, 25, 26 ve 27. Dönem Milletvekili
		-	26. Dönem Milletvekili
		-	-
		-	-
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili	-	AK Parti İstanbul İl Başkan Yardımcılığı
		AKP Belediye Başkanlığı	AK Parti İl Gençlik Kolları Başkanlığı
		AKP Belediye Başkanlığı	AK Parti Kadın Kolları MKYK Üyeliği
		-	-
Avrupa Birliği Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili		
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	22. ve 23. Dönem Milletvekili		
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Adalet ve Kalkınma Partisi Ankara İl Gençlik Kolu Başkanlığı, MKYK Üyeliği	-	-
		-	23.24.25.26.27. Dönem Ak Parti Adıyaman Milletvekili
		-	-
		-	-
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	22. ve 23. Dönem Milletvekili, Belediye Başkanı	AKP Belediye Başkanlığı	-
		-	-
		-	AK Parti Belediye Başkan Yard.lığı ve Meclis Üyeliği,
		-	-
Dışişleri Bakanlığı	-	-	-
		AKP Milletvekili Adayı	27. Dönem Milletvekili
		-	-
		-	-
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	22, 23 ve 24. Dönem Milletvekili, 2015 Seçim Hükümeti Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı	-	-
		-	24, 25, 26 ve 27. Dönem Milletvekili
		-	27. Dönem Milletvekili
		-	-
Ekonomi Bakanlığı	23. Dönem Milletvekili		
Gençlik ve Spor Bakanlığı	25. Dönem Milletvekili	-	28. Dönem Milletvekili Adayı
		-	-
		23. Dönem Milletvekili	23. Dönem Milletvekili
		-	-
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	22, 23 ve 24. Dönem Milletvekili		
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili, Belediye Başkanı		
İçişleri Bakanlığı	Seçim Dönemlerinde İçişleri Bakanı	-	-
		-	24, 25, 26 ve 27. Dönem Milletvekili
		-	2015 Milletvekili Adayı
		-	-
Kalkınma Bakanlığı	23. Dönem Milletvekili		

Tablo 7. Devamı 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Siyasi Kariyerleri

Bakanlık	65. Hükümet	66. Hükümet	67. Hükümet
Hazine ve Maliye Bakanlığı		24, 25, 26. Dönem Milletvekili	22. Dönem Milletvekili
		-	-
		-	-
Kültür ve Turizm Bakanlığı	25. Dönem Milletvekili	-	-
		-	
		AKP Belediye Başkanı	
Maliye Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili		
Millî Savunma Bakanlığı	24 ve 25. Dönem Milletvekili	24 ve 25. Dönem Milletvekili	24 ve 25. Dönem Milletvekili
		-	-
		24 ve 25. Dönem Milletvekili	-
Millî Eğitim Bakanlığı	22 ve 23. Dönem Milletvekili	Başbakan Özel Kalem Müdürü	AK Parti MKYK Üyesi
		22 ve 23. Dönem Milletvekili	-
		-	
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	22, 23 ve 24. Dönem Milletvekili	-	
		-	
		-	
Sağlık Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili	-	-
		-	-
		-	27. Dönem Milletvekili
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı		AKP İl Genel Meclisi Üyeliği	-
		-	
		-	
Tarım ve Orman Bakanlığı		AKP Belediye Başkanlığı	24. ve 26. Dönem Milletvekili
			-
		23. Dönem Milletvekili	-
Ticaret Bakanlığı		-	AK Parti İlçe Başkanlığı
		-	-
		-	-
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	22 ve 23. Dönem Milletvekili		
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı		-	-
		-	-
		25. ve 26. Dönem Milletvekili	-
			24. 26. ve 27. Dönem Milletvekili

Kaynak: 17 Bakanlık Web Sayfaları (Şubat 2025)

Açıklama 1: Tabloda boş olan kutular, o hükümet döneminde söz konusu bakanlığın bulunmadığını göstermektedir.

Açıklama 2: 61'den 66'ncı hükümete kadar olan hükümetlerde görev alan bakan yardımcılarını öncelikle Resmî Gazete taraması ile tespit edilmiş, daha sonra her bir isim için açık internet kaynakların elde edilen verilerle tablonun oluşturulması sağlanmıştır.

iv) Bakan Yardımcılarının Akademik Yeterlilik ve Alan Uyumu: Tablo 8'de, 65, 66 ve 67.

Hükümet döneminde görev yapan bakan yardımcılarının akademik dereceleri ve mesleki geçmişleri sunulmaktadır. Bu verilere göre, bakan yardımcılarının tamamının en az lisans diplomasına sahip oldukları görülmektedir. Ayrıca, bazı bakan yardımcılarının lisansüstü derecelerine sahip olduğu gözlemlenmiştir. Ancak, burada yalnızca lisans derecesini aldıkları bölümler ve meslekleriyle ilgili bilgiler sunulmuştur. Yüksek lisans ve doktora bilgilerine yer verilmemiştir, çünkü bu bölümün amacı, bakan yardımcılarının uzmanlık alanlarını lisans eğitimleri ve meslekleriyle ilişkilendirerek tespit etmektir. İnceleme yapılan 65, 66 ve 67'nci dönem hükümetlerinde görevlendirilen bakan yardımcılarının çoğunlukla bakanlıklarının faaliyet alanıyla ilgili eğitim geçmişine sahip oldukları ve mesleklerini de bu alanlarla uyumlu olarak sürdürdükleri dikkat çekmektedir. Lisans eğitimleri incelendiğinde, özellikle İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri (İİBF), Siyasal Bilgiler Fakülteleri (SBF) ve Hukuk Fakültelerinden mezun oldukları görülmektedir. Bu fakültelerin verdiği eğitim, kamu yönetimi, hukuk ve idari süreçlerde bilgi sağladığı için, Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı gibi bakanlıkların faaliyet alanlarıyla doğrudan ilişkilidir. Bakanlıkların idari ve hukuki yapıları düşünüldüğünde, bakan yardımcılarının bu fakültelerden mezun olmalarının, bakanlıkların etkin yönetimi açısından olumlu olarak değerlendirilmiştir.

Yapılan incelemeler, bakan yardımcılarının akademik ve mesleki geçmişlerine dair şu sorunları ortaya koymaktadır:

- Bir bakan yardımcısı atandığı 65. Hükümet döneminde, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına hukuk fakültesi mezunu bir avukat, Sağlık Bakanlığına ise mali müşavir bir personel atanmıştır. Bakanlıkların ilgi alanı ile doğrudan ilgili mesleki deneyime sahip personelin atanması daha uygun olacaktır.
- 67. Hükümette ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına atanan bakan yardımcılarının akademik ve mesleki geçmişleri incelendiğinde, birinin işletme fakültesi, ikisinin mühendislik fakültesi, birinin ise Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu olduğu görülmektedir. Mesleki deneyim açısından ise üç bakan yardımcısının mülki idare amiri, birinin ise gazeteci olduğu anlaşılmaktadır. Çevre, şehircilik ve iklim değişikliği gibi teknik uzmanlık gerektiren bir bakanlıkta, şehir planlama, imar, çevre mühendisliği, ekolojik yönetim, çevresel politikalar ve sürdürülebilir kalkınma alanlarında doğrudan uzmanlaşmış en az bir bakan yardımcısının bulunması,

işlevsellik ve etkinlik açısından daha uygun olacaktır. Benzer bir durum Tarım ve Orman Bakanlığı için de geçerlidir. Bakanlık ile doğrudan ilişkili olan alanlar incelendiğinde, bakan yardımcılar arasında sadece bir veteriner fakültesi mezununun bulunduğu görülmektedir. Ancak tarım ve ormancılık alanında etkili politikalar oluşturmak ve uygulamak için, ziraat veya orman fakültelerinden mezun, aynı zamanda bu alanlarda saha deneyimine sahip ziraat mühendisliği, toprak bilimi, su yönetimi ve ormancılık gibi alanlarda uzmanlaşmış bakan yardımcılarının bulunmasında fayda bulunmaktadır.

v) Bakan Yardımcılarının Atanma Süreci ve Sık Yapılan Görev Değişiklikleri:

Resmî Gazetede yer alan bakan yardımcılarının atama tarihleri incelendiğinde atama süreçlerinin uzun bir sürece yayıldığı dikkat çekmektedir. Örneğin 64. Hükümette ilk atama 17 Aralık 2015 tarihinde yapılmışken, son atamanın 19 Mart 2016'da yapıldığı görülmektedir. Atama süreçlerinin uzaması bakanlıkların idari, siyasi, kurumsal ve ekonomik işleyişini olumsuz etkileyebilir. Hızlı ve etkin bir yönetim sağlamak adına bakan yardımcılarının en kısa sürede belirleyerek atamaların tamamlaması önemlidir.

Atama sonrası sıklıkla bakan yardımcılarının başka görevlere atanarak ya da görevden alınarak değişiklik yapıldığı görülmektedir. Örneğin, 67. Hükümet için 17 bakanlık için toplamda 68 bakan yardımcısı atanmıştır (T.C. Resmî Gazete, 22 Haziran 2023). Ancak, Sanayi ve Teknoloji Bakan Yardımcısı Prof. Dr. Ahmet Yozgatlıgil'in 15 Ağustos 2024 tarihinde Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) Rektörü olarak atanması sonrasında, bakan yardımcısı sayısı 67'ye düşmüştür (T.C. Resmî Gazete, 16 Ağustos 2024). 14 Eylül 2024 tarihli Resmî Gazete 'de yapılan atamalar ile boş olan bir bakan yardımcılığına atama yapılırken, üç bakan yardımcısı ise görevden alınarak yerine yeni görevlendirmeler yapılmıştır (T.C. Resmî Gazete, 14 Eylül 2024). 21 Eylül 2004 tarihinde gerçekleştirilen atama sonucu, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakan Yardımcısı Yavuz Selim Kıran görevinden alınmış, yerine Sosyal Yardımlar Genel Müdürü Adil Çalışkan getirilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 21 Eylül 2024). 02 Ekim 2024 tarihinde Adalet Bakan Yardımcısı Akın Gürlek, İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı'na atanmıştır. 11 Ocak 2025 tarihinde Dış İşleri Bakanlığına beşinci bakan yardımcısı olarak Zeki Levent Gümrükçü atanmıştır (T.C. Resmî Gazete, 11 Ocak 2025).

Tablo 8. 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Lisans ve Meslekleri

Bakanlık	65. Hükümet	66. Hükümet	67. Hükümet
	Lisans Eğitimi/Meslek	Lisans Eğitimi/Meslek	Lisans Eğitimi/Meslek
Adalet Bakanlığı	Huk. Fakültesi (Fak.)/ Avukat	Huk. Fak./Avukat	Huk. Fak./Avukat
		Huk. Fak./Hâkim	Huk. Fak./Avukat
		Huk. Fak./Hâkim	Huk. Fak./Hâkim
		Huk. Fak./Mülki İdare Amiri	Huk. Fak./Mülki İdare Amiri
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Kamu Yönetimi/Mülki İdare Amiri	SBF/Mülki İdare Amiri	Mühendislik (Müh.) ve Fen Edebiyat Fak./Öğretmen
		Huk. Fak./Avukat	Eğitim Fakültesi/Mülki İdare Amiri
		SBF/Mülki İdare Amiri	İşletme Fakültesi/Ticaret
		SBF/Mülki İdare Amiri	İktisat Fakültesi/Mülki İdare Amiri
Avrupa Birliği Bakanlığı	Uluslararası İlişkiler/Politik Danışman		
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Teknik Eğitim Fakültesi/Akademisyen		
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İktisat/ Ticaret	Mülki İdare Amiri	İktisat Fak./Müfettiş
			Huk. Fak./Avukat
		SBF/Akademisyen	SBF/Mülki İdare Amiri
Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	Makine Mühendisliği/Mühendis, DPT Uzmanı	Mimarlık Mühendislik Fak./ Mülki İdare Amiri	İşletme Fak./Mülki İdare Amiri
		SBF/ Gıda, Temizlik, İnşaat	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
		SBF/ Gazeteci	SBF/ Gazeteci
		İnşaat Mühendisliği/Mülki İdare Amiri	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
Dışişleri Bakanlığı	Uluslararası İlişkiler/Diplomat	SBF/Diplomat	SBF/Büyükelçi
		SBF/Diplomat	SBF/Büyükelçi
		İİBF/Mülki İdare Amiri/	İİBF/Büyükelçi
			SBF/Mülki İdare Amiri
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Maden Fakültesi/Mühendis	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
		İİBF/İş Geliştirme Uzmanı	İİBF/İş Geliştirme Uzmanı
		Makine Fak./Mülki İdare Amiri	Makine Fak./Mülki İdare Amiri
		Müh. Fak./Akademisyen	Müh. Fak./Akademisyen

Tablo 8. Devamı 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Lisans ve Meslekleri

Bakanlık	65. Hükümet	66. Hükümet	67. Hükümet
	Lisans Eğitimi/Meslek	Lisans Eğitimi/Meslek	Lisans Eğitimi/Meslek
Ekonomi Bakanlığı	Huk. Fak./ Avukat		
Gençlik ve Spor Bakanlığı	İşletme/-	Fen ve Edebiyat Fak./ Mülki İdare Amiri	Uluslararası İşletme Strateji danışmanlığı
		İktisat Fakültesi Akademisyen	İktisat Fakültesi Akademisyen
		Eğitim Fakültesi/Sporcu	Eğitim Fakültesi/Sporcu
		İİBF/ Mülki İdare Amiri	Huk. Fak./Avukat
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Huk. Fak./ Avukat		
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Huk. Fak./ Savcı, Avukat		
İçişleri Bakanlığı	Kamu Yönetimi/ Mülki İdare Amiri, Müsteşar	SBF/Mülki İdare Amiri	Huk. Fak./Vali
		SBF/Mülki İdare Amiri	Huk. Fak./Serbest Avukat
		SBF/Mülki İdare Amiri	Huk. Fak./Serbest Avukat
		Teknik Eğt. Fak./ Akademisyen	SBF/Mülki İdare Amiri
Kalkınma Bakanlığı	Huk. Fak./ Avukat		
Hazine ve Maliye Bakanlığı		Aile Şirketinde Yönetici	İİBF/Serbest Mali Müşavir
		Profesyonel Yönetici	İİBF/Mülki İdare Amiri
		Profesyonel Yönetici	İİBF-Huk. Fak./Mülki İdare Amiri
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kamu Yönetimi/ Akademisyen	Huk. Fak./ AKP Belediye Başkanlığı	SBF/Mülki İdare Amiri
		SBF/Mülki İdare Amiri	İletişim Fakültesi Mülki İdare Amiri
		SBF/Mülki İdare Amiri	İİBF/Mülki İdare Amiri
		Edebiyat Fak./ Akademisyen	SBF/Mülki İdare Amiri
Maliye Bakanlığı	Kamu Yönetimi/ Akademisyen, Bürokrat		
Millî Savunma Bakanlığı	Hukuk Fakültesi/ Hâkim, Avukat	SBF/Mülki İdare Amiri	SBF/Mülki İdare Amiri
		SBF/Mülki İdare Amiri	İİBF/Mülki İdare Amiri
		Huk. Fak./Avukat	İİBF/İdari Yargı Hâkimi
		Başbakan Özel Kalem Müdürü	Huk. Fak./Hâkim, Serbest Avukat
		Mühendislik Fakültesi/ Mülki İdare Amiri	Fen Edebiyat Fakültesi/Akademisyen
		Mühendislik Fakültesi/ Akademisyen	Eğitim Fakültesi/Mülki İdare Amiri
Millî Eğitim Bakanlığı	İşletme/ Mali Müşavir, Ticaret	En Edebiyat Fak./ Akademisyen	İlahiyat Fak./Öğretmen
		Eğitim Fakültesi/ Akademisyen	Edebiyat Fakültesi/Mülki İdare Amiri

Tablo 8. Devamı 65-67. Hükümetlerde Bakan Yardımcılarının Lisans ve Meslekleri

Bakanlık	65. Hükümet	66. Hükümet	67. Hükümet
	Lisans Eğitimi/Meslek	Lisans Eğitimi/Meslek	Lisans Eğitimi/Meslek
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Huk. Fak./ Avukat		
Sağlık Bakanlığı	-/ Mali Müşavir	Tıp Fakültesi/Hekim	Tıp Fakültesi/Hekim
		Tıp Fak./ Akademisyen	SBF/Mülki İdare Amiri
		Tıp Fak./ Akademisyen	Tıp Fakültesi/Hekim
		Tıp Fak./ Akademisyen	Tıp Fak./Mülki İdare Amir
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı		Makine ve Uçak Yüksek Mühendisi/Üretim Müdürü	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
			İİBF/Özel Şirket Yönetici
		Endüstri Mühendisliği/Tasarım Müdürü	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
		Endüstri Mühendisliği/İMKB’de Müdür	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
Tarım ve Orman Bakanlığı		Hukuk Fak./Serbest Avukat	Hukuk Fak./Serbest Avukat
			Veteriner Fak./
		SBF/Mülki İdare Amiri	Akademisyen
		Hukuk Fak./Serbest Avukat	İİBF/Akademisyen
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Mühendislik Fakültesi/ Mühendis		SBF/Mülki İdare Amiri
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı		İnşaat Mühendisliği/ Mülki İdare Amiri	Müh. Fak./Mülki İdare Amiri
		İnşaat Mühendisliği/ Mülki İdare Amiri	Müh. Fak./Akademisyen
			Denizcilik Fak./Mülki İdare Amiri
		Makine Mühendis/ Özel Sektör Mühendis	İnşaat Fakültesi/ Mülki İdare Amiri
Ticaret Bakanlığı		Endüstri Müh. Satın alma Başkanlığı	İİBF/İşadamı
		SBF/Mülki İdare Amiri	SBF/Mülki İdare Amiri
		SBF/Mülki İdare Amiri	SBF/Mülki İdare Amiri
		SBF/Mülki İdare Amiri	SBF/Mülki İdare Amiri

Kaynak: 17 Bakanlık Web Sayfaları (Şubat 2025)

Açıklama 1: Tabloda boş olan kutular, o hükümet döneminde söz konusu bakanlığın bulunmadığını göstermektedir.

Açıklama 2: 61’den 66’ncı hükümete kadar olan hükümetlerde görev alan bakan yardımcılarını öncelikle Resmî Gazete taraması ile tespit edilmiş, daha sonra her bir isim için açık internet kaynakların elde edilen verilerle tablonun oluşturulması sağlanmıştır.

vi) Bakan Yardımcılarının Atamalarında Bürokrasi ve Dışarıdan Atama Dengesi: 67. hükümet döneminde atanan 69 bakan yardımcısından 26'sı, görev aldıkları bakanlık bürokrasisinden atanmıştır. Dokuz bakan yardımcısı ise farklı bakanlık bürokrasilerinden başka bakanlıklara atanmıştır. Geriye kalan 33 bakan yardımcısı ise bürokrasiden gelmemiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda görev yapan dört bakan yardımcısının da aynı bakanlığın bürokrasisinden atanmış olduğu gözlemlenmiştir. Kültür ve Turizm, Ulaştırma ve Altyapı, Ticaret, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği ile Tarım ve Orman Bakanlıklarındaki dört bakan yardımcısından üçü bakanlıkların bürokrasisinden atanmıştır. Bakan yardımcılığı uygulaması, devlet yönetiminin en üst kademelerinde dışarıdan atama yapılarak bürokratik mekanizmanın dışında hareket etme eğilimini ortaya koymaktadır. Devlet yönetiminde, bürokrasi içinden yapılan atamalar ile dışarıdan yapılan atamalar arasındaki denge, kamu yönetiminin etkinliği açısından kritik bir konudur. Bürokrasiden gelen atamalar, sistemin sürekliliğini ve kurumsal hafızayı korurken; dışarıdan atamalar, yeni bakış açıları ve dinamizm getirebilir. Ancak, her iki yöntemin de avantajları ve dezavantajları bulunmaktadır.

vii) Türkiye ile AB Ülkeleri Bakan Yardımcılığı Uygulamasının Karşılaştırılması: AB ülkelerinde bakan yardımcılığı uygulamaları farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Pek çok ülkede, bakan yardımcılara denk gelen görevler devlet sekreteri veya junior minister olarak tanımlanmaktadır. Örneğin, Belçika ve Hollanda'da bakanların altında çalışan devlet sekreterleri vardır. Bu sekreterlerin sayısı bir veya ikidir. İspanya ve Almanya'da ise bakanlıkların altındadır. Almanya'da bakan yardımcılarını yerine müsteşarlar görev yapar. Bu yapılar, ülkelerin idari sistemlerine göre farklılık gösterir.

Her ne kadar politize edilmiş gibi görünse de, Türkiye'deki bakan yardımcılarının atanma sürecinde, görev yaptıkları alanla uyumlu meslek geçmişine ve uzmanlıklarına sahip bireylerin tercih edildiği görülmektedir. Avrupa'da bakan yardımcılarının atanmasında farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Örneğin, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde bakan yardımcılarını genellikle ilgili alanlarda uzmanlaşmış kariyer bürokratları veya teknokratlardan seçilmektedir. Belçika ve Fransa gibi ülkelere ise meslek geçmişi çeşitlilik göstermekle birlikte, atanmış kişilerin uzmanlıklarına ve profesyonel deneyimlerine önem verilmektedir. Hem Türkiye'de hem de Avrupa ülkelerinde bakan yardımcılarının atanmasında mesleki uzmanlık ve deneyim, önemli bir ölçüt olarak öne çıkmaktadır. Ancak Avrupa'da teknokratik atamaların daha yaygın olduğu gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak; bürokrasinin üst kademelerinde yoğunlaşan siyasi ilişki, genellikle siyaset geliştirme faaliyetiyle sınırlı ve meşrulaştırılmış olarak değerlendirilmektedir. Ancak, bu durum, sadece siyasete uyum sağlayan kamu görevlisi kadrolarını açıklamak için yetersiz kalmaktadır. Bürokrasinin, parti siyasetinden bağımsız kalarak siyasetçilerle işbirliği içinde politika geliştirme süreçlerine katılması, esasen bürokratik niteliklere sahip olan üst düzey kamu görevlilerinin tamamı için geçerli olabilir. İdari görevliler, bu bağlamda meşru bir şekilde siyaseti çağdaş kavramlar çerçevesinde ilişkilendirebilmektedirler. Ancak, bakan yardımcılığı gibi tamamen siyasi bir görevin bu bağlamda haklı çıkarılması pek mantıklı görünmemektedir. Siyasetle doğrudan ilişkili ve siyasiler tarafından atanan pozisyonlara bürokratik yetkiler tanınması, siyasetin bürokrasiye doğrudan müdahalesi ve iç içe geçmesi olarak değerlendirilebilir (Kemahlı ve Karcı, 2017, s.13). Üst düzey bürokratların kamu politikası oluşturma sürecine katılımı meşru kabul edilebilirken, bakanlık yapısındaki siyasi pozisyonlara bürokratik yetkilerin devredilmesi aynı ölçüde meşruiyet kazanmamalıdır.

3.1.3. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması

2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile yürürlüğe giren 6771 Sayılı Kanun'un 18 maddesi ve 2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu politikalarının oluşturulmasında rol oynayan yasama, yürütme ve bürokratik yapılar yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni sistemle Türkiye idari yapısında ve kamu politikalarının geliştirilmesinde politika kurulları ve ofisler ile tanışmıştır. Devlet yönetiminde yapılan bu köklü reformun başlıca amacı, güçlü ve istikrarlı hükümetler aracılığıyla etkin bir yönetim modeli inşa etmek olsa da, uzun vadede asıl amaç, vatandaşların devlete olan güvenini güçlendirmektir. Bu çerçevede, daha sağlam ve istikrarlı bir yönetim anlayışına ulaşmak, aynı zamanda toplumun gerçek ihtiyaçlarına yönelik, hızlı, uzun vadeli ve stratejik derinliği olan politikalar oluşturmak hedeflenmiştir. Bu politikaların uygulanabilmesi için esnek, hızlı karar alabilen ve dinamik yapıda kurumlara ihtiyaç duyulmuştur.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı; Cumhurbaşkanı Yardımcılığı, İdari İşler Başkanlığı, Ofisler, Bağlı Kuruluşlar ve Politika Kurulları olmak üzere beş ana yapıdan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, dünyadaki örneklerden hareketle yeni kurumsal yapılar getirmiş ve yönetimde köklü değişimler başlatmıştır. Kamu yönetiminde bir dizi yenilik gerektiren hükümet sistemi değişimi, en iyi uygulamayı ve hükümet sistemini oluşturmaya ve geliştirmeye yönelik bir politika aktarımıdır. Bahsi geçen politika

aktarımının merkezinde ABD Başkanlık Sistemi bulunmaktadır (Sobacı, vd. 2018, s. 2). Ofislerin ve politika kurullarının ABD Başkanının Yürütme Ofisi örnek alınarak şekillendirildiği gözlemlenmektedir.

Yeni hükümet sistemi oluşturulurken, doğrudan bir hükümet modelini tamamen kopyalamak yerine; esinlenme veya uyarlama yoluyla, en iyi uygulamaların belirli yönlerini alarak Türk Tipi Başkanlık Sistemi tasarlanmıştır. Bu sistemle birlikte mevcut yapılar dönüştürülmüş, Politika Kurulları ve Ofisler gibi Türkiye’de daha önce örnekleri görülmemiş yeni kurumlar aktarılmış, cumhurbaşkanlığı teşkilatı oluşturulmuştur (Öztürk, 2023, s.163).

Karar alma süreçlerinde, ofislerin temel görevi politika hazırlama, politika kurullarınınki politika geliştirme ve oluşturma, bakanlıklarınki ise bu politikaların uygulanmasında önemli aktörler olarak öne çıkmaktadır. Bu haliyle ofisler ve politika kurulları bürokratik yapının Cumhurbaşkanlığına dâhil edilmiş bürolarıdır.

3.1.3.1. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Oluşturulması

Politika kurullarının başkanlığı Cumhurbaşkanı tarafından yürütülmektedir ve tüzel kişiliğe sahip değildirler. Kurullar, en az üç üyeden oluşmakta olup, üyeler doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Ayrıca, başkan vekili de yine Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Üye sayısına dair bir üst sınır getirilmemiş olup, gerektiğinde artırılabilir. Ayrıca kurullarda yeterli sayıda personel görev yapacak olup, sekreteryaya hizmetleri ve personelin özlük işlemleri Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından sağlanacaktır.

10 Temmuz 2018 tarihinde 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Türkiye’de dokuz farklı politika kurulu hayata geçirilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 10 Temmuz 2018).

- i) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
- ii) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
- iii) Ekonomi Politikaları Kurulu
- iv) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
- v) Hukuk Politikaları Kurulu
- vi) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
- vii) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu
- viii) Sosyal Politikalar Kurulu
- ix) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname'nin 21. maddesi uyarınca, Politika kurullarına atamalar yapılmış ve 9 Ekim 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Bu karara göre, Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki dokuz farklı politika kuruluna toplamda 76 personel atanmıştır. Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışan kurullar, onun yönlendirmeleri doğrultusunda görevlerini yerine getirmekle sorumludur. Ayrıca mevzuatın belirlediği görev alanlarında; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, KİT'ler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çeşitli paydaşlarla iş birliği ve koordinasyon içinde faaliyet gösterirler (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 138).

Politika kurulları, Cumhurbaşkanına kamu politikası yapım sürecinde etkin, etkili, hızlı ve verimli kararlar alabilme kapasitesine sahip resmî bir destekleyici unsurdur. Bu kurullar, Cumhurbaşkanının politika oluşturma yeteneğini geliştirmek ve etkisini daha da güçlendirmek amacıyla önemli bir rol üstlenir. Bürokratik engellerden kaçınarak, doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalıştıkları için bürokrasiye takılmadan hizmet verirler. Kamu politikası oluşturma sürecinde kamu ve özel sektör temsilcileri gibi çeşitli paydaşlarla yakın iş birliği yaparak, yönetim ilkelerini benimserler. İdari ve mali özerkliğe sahip olmayan bu kurullar, Cumhurbaşkanının emir ve talimatlarına bağlı olarak idarenin merkezi teşkilatının bir parçası olarak faaliyet gösterirler (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 139).

Kurullar, kendi yetki alanlarına giren konularda, başta bakanlıklar ve diğer kamu kurumları olmak üzere, gerekli gördükleri her türlü bilgi ve belgeyi talep etme hakkına sahiptir. İlgili kamu idareleri, bu talepleri hızlı bir şekilde karşılamakla yükümlüdür. Ayrıca, ticari sır niteliğindeki bilgilerin gizliliğinin korunması da zorunludur (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 138).

Kurulların etkin ve kesintisiz çalışabilmesi için yeterli sayıda personel görevlendirilir. Kurul personeline yapılacak tüm ödemeler ise Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanır (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 139).

10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 22. maddesinde, kurulların genel görev ve yetkileri özetle şu şekilde sıralanmıştır:

- i) Cumhurbaşkanının aldığı karar ve politikalarına yönelik tavsiyelerde bulunmak,
- ii) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden, Cumhurbaşkanının uygun gördükleri için gerekli çalışmaları yürütmek,
- iii) Küresel rekabetin neden olduğu ani ve hızlı gelişmeler ile değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,

- iv) Yetki alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildirmek,
- v) Görev alanındaki konularda, başta bakanlıklar olmak üzere ilgili kamu kurumlarından, gerektiğinde sivil toplum, sektör temsilcileri ve uzmanlardan görüş alarak politikaları izlemek ve çalışmalar hakkında Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- vi) Bakanlıklar ve kamu kurumlarının çalışma, faaliyet ve uygulamalarını, Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından denetlemek ve rapor sunmak.
- vii) Başta bakanlıklar olmak üzere, ilgili kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum temsilcileri ve uzmanların katılımıyla genişletilmiş kurul toplantıları düzenlemek,
- viii) Görev kapsamına giren tüm konularda talep, ihtiyaç ve etki analizleri yapmak veya bu analizleri yaptırmak.

Kurulların her birinin ayrıntılı görev ve yetkileri ise, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname'nin 23 ile 31. maddeleri arasında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 29'uncu maddesi "Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu", "Sağlık Politikaları Kurulu" şeklinde 30'uncu maddesi "Sosyal Politikalar Kurulu", "Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu" şeklinde değiştirilmiştir. 30'uncu maddeden sonra 30/A maddesi olarak gelmek üzere "Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu eklenmiştir. 31'inci madde "Yerel Yönetim Politikaları Kurulu", "Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu" şeklinde değiştirilmiştir. Düzenleme ile birlikte dokuz olan politika kurulu sayısı 10'a çıkmıştır. Yapılan değişiklikler Tablo 9'da sunulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 28 Mart 2025). Ayrıca 9 Nisan 2025 tarihli ve 32866 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan kararlar ile 10 kurula 140 personel atanmıştır.

Tablo 9. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Teşkilat Değişiklikleri

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararname Numarası: 1 (T.C. Resmî Gazete, 10 Temmuz 2018)	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararname Numarası: 183 (T.C. Resmî Gazete, 28 Mart 2025)
a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu	a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu	b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu
c) Ekonomi Politikaları Kurulu	c) Ekonomi Politikaları Kurulu
ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu	ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
d) Hukuk Politikaları Kurulu	d) Hukuk Politikaları Kurulu
e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu	e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu
f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu	f) Sağlık Politikaları Kurulu
g) Sosyal Politikalar Kurulu	g) Sosyal ve Gençlik Politikaları Kurulu
ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu	ğ) Tarım ve Gıda Politikaları Kurulu.
	h) Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu

Kaynak: Tablo, T.C. Resmî Gazete'nin 10 Temmuz 2018 (Sayı: 30474) ve 28 Mart 2025 (Sayı: 183) tarihli sayılarındaki resmî veriler esas alınarak hazırlanmıştır.

Politika yapım sürecinde Kurulların üç temel görevi vardır. Bunlardan ilki, bilgi toplama işlevini yerine getirmektir. Kamu politikasının konusunu oluşturan toplumsal sorunların çözümü için bakanlıklar, kamu kuruluşları, özel sektör aktörleri, sivil toplum örgütleri ve diğer paydaşlarla etkili bir iş birliği yürütmek ve gerekli bilgileri derlemektir. İkincisi, elde edilen bilgileri bilimsel yöntemlerle analiz etmek, veri odaklı değerlendirmeler yapmak, bu süreçte politika önerileri geliştirmek veya tasarlamak; ayrıca ilgili paydaşlara danışmanlık sağlamaktır. Üçüncüsü ise, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların bakanlıklar ve diğer ilgili kurumlar tarafından nasıl uygulandığını takip etmek, bu politikaların hedef gruplar üzerindeki etkilerini değerlendirmek, analiz etmek ve başarılarını analitik olarak raporlamak ve geri bildirimde bulunmaktır (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 140).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının oluşturulması, bürokrasinin görünür maliyetlerini azaltma ve yönetim verimliliğini artırma amacıyla önemli bir adım olmuştur. Bu düzenleme, süreçlerin hızlandırılması, koordinasyonun güçlendirilmesi ve uzmanlaşmanın artırılması gibi olumlu sonuçlar doğurması öngörülmektedir (Akman, 2019, s. 664).

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yönetim sistemi açısından köklü bir değişiklik olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, geleneksel bürokrasiden farklı bir yapı sunmaktadır. Bu yeni sistem ile amaçlanan, etkinlik, verimlilik ve toplumsal katılımın yüksek olduğu bir yönetim modeli oluşturmaktır. Hukuki açıdan danışma organı niteliği taşıyan bu kurullar, üstlendikleri misyonlar, attıkları proaktif adımlar ve geniş bilgi ağı nedeniyle alternatif bir bürokratik yapı olarak işlev görmektedir. İcra yetkisine sahip olmamakla birlikte, bu kurullar, Cumhurbaşkanına karar alma süreçlerinde sağlam, yeterli ve doğru bilgi sağlayarak, bakanlıkları daha verimli çalışmaya motive etmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, kurulların toplumun farklı kesimleriyle kurdukları iletişimle demokratik meşruiyeti genişletme potansiyeline sahip olduğu düşünülmüştür.

Alternatif bürokratik bir yapı olarak kurulların, bürokrasiyi tekrarlama ve iki bürokrasi arasında çatışmalara yol açma riski her zaman vardır. Bu tür çatışmalar, yetki belirsizlikleri ve görevlerin örtüşmesi gibi sorunlarında bir tezahürü ortaya çıkabilir. Kurullardaki bürokratların başkanla ideolojik ya da siyasi temellere dayanan ilişkisi, karar süreçlerinde tarafsızlık ve reel politikaların gelişmesine engel olabilir. Diğer bir ifadeyle kurullar başkanın beklentilerine ters düşen görüşleri dile getirmekte isteksiz olmasına veya eleştirilerden kaçınmasına neden olabilir. Bu gibi dezavantajlar, alternatif bürokrasinin etkili olma potansiyelini sınırlandırabilir.

3.1.3.2. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Oluşturulması

10 Temmuz 2018 tarihinde 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 No'lu "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile ofislerin kurulması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört ofis kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı ofislerine ilişkin düzenlemeler, Kararname'nin yedinci kısmında, 525 ile 536. maddeleri arasında yer almıştır. Başlangıçta bu maddeler alt bölümlere ayrılmamış ve ofislerin görevleri oldukça genel bir biçimde tanımlanmıştır. Ancak, 48 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklikler sonucunda, Cumhurbaşkanlığı ofisleri daha detaylı bir yapıya kavuşturulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 24 Ekim 2019).

Cumhurbaşkanlığı ofisleri, Türk idare sisteminde daha önce yer almayan yeni bir yapı olarak, hayata geçirilmiştir. Bu ofislerin oluşturulma sebebi, Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi ile beraber Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetki ve sorumlulukların genişlemesidir. Değişen sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığına yürütmeye ilişkin çok sayıda yeni görev yüklenmiş ve bu görev alanı önemli ölçüde büyümüştür. Cumhurbaşkanı, yeni hükümet sistemi çerçevesinde kamu politikalarının belirlenmesi, hizmetlerin yürütülmesi ve toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında en önemli aktör haline gelmiştir. Bu görevleri etkin bir şekilde yerine getirebilmek adına Cumhurbaşkanlığı teşkilatının çağın gereksinimlerine uygun şekilde yeniden yapılandırılması kaçınılmaz olmuştur. Cumhurbaşkanlığı ofislerinin, bu dönemde yürütmenin artan görev ve yetkilerinin uygulanmasında seçilen cumhurbaşkanına yardımcı olmak, danışmanlık hizmeti sunmak ve görüş bildirmek amacıyla oluşturulmuştur (Erol, 2020, s. 120; Sobacı vd., 2018, s. 2).

24 Ekim 2019 tarihli ve 30928 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararname'de değişiklik yapılmıştır. Kararnamenin 6. maddesi uyarınca, 525-533. maddeler Yedinci Kısım olarak eklenmiştir. Bu maddelerde ofislere ilişkin düzenlemeler şu şekildedir:

Kararname ile kurulan ofisler, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren, özel bütçeye sahip, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği bulunan kurumlar niteliğindedir. Ofislerde herhangi bir üyelik sistemi bulunmamaktadır. Başkanlar, üst kademe yönetici olup, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Ayrıca, ihtiyaç duyulduğunda ofisler için başkan yardımcıları da atanabilir. Ofisler, yurt içinde ve yurt dışında şube açma hakkına sahiptir. Örgütlenmesi temel olarak daire başkanlıkları ve çeşitli birimlerden oluşmaktadır

Parlamente sistemde bakanlıkların kamu politikalarının oluşturulmasındaki sorumluluğu, yeni hükümet sistemiyle birlikte ofislere devredilmiştir. Bu bağlamda, Kararname'de, ofislerin bakanlıklar ve diğer paydaşlarla gerekli koordinasyonu sağlayarak kamu politikalarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanına destek vermekle görevli ve yetkilidir.

Ofisler, kendi görev alanlarına ilişkin gerekli inceleme ve araştırmaları yürütebilmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarından ihtiyaç duydukları her türlü bilgi ve belgeyi talep etme yetkisine sahiptir. Ofis personeli, elde ettikleri gizli verileri asla açıklayamaz ve bu bilgileri kişisel ya da başkalarının çıkarları için kullanamaz. Ofis başkanı, ofisin genel yönetiminden, iş yürütümünden ve temsilinden doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Başkan, Cumhurbaşkanınca belirlenen kamu politikası ve stratejilere göre ofisi yönetir. Ayrıca, ofisler yıllık bütçe tekliflerini hazırlamaktan sorumludur ve ortak faaliyet alanlarında tüm kamu idareleriyle, gerektiğinde sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği ve koordinasyon sağlar. İhtiyaç duyulursa, ofislere başkan yardımcısı atanabilir Başkan, görev alanına giren konularla ilgili araştırma, inceleme, proje hazırlama ve uluslararası toplantılar düzenlemek için ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri, yerli ve yabancı gerçek ya da tüzel kişilerden sözleşme veya pazarlık yöntemiyle temin edebilir (Dinç ve Atmaca, 2023, s. 141).

Kararname'nin 527. maddesinde ofislerin görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde tanımlanmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren, kamu tüzel kişiliği, özel bütçesi ve idari ile mali özerkliği bulunan dört farklı ofis bulunmaktadır. Bu ofislerin sorumlulukları özetlenmiş ve Tablo 10'da sunulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 10 Temmuz 2018).

Ofis başkanının amaç, politika ve strateji belirlemesine dair bir ifade bulunmayıp, ofis başkanının Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yöneteceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, ofislerin karar alıcı bir mekanizmadan ziyade uygulayıcı bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir (Çakır Kantarcıoğlu, 2018, s. 432).

21 Haziran 2018'de yayınlanan "Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel" programında Cumhurbaşkanı, ofisler hakkındaki görüşlerini şöyle ifade etmiştir (Anadolu Ajansı, 2018):

Tabii bu arada bir başka adımı da şöyle atıyoruz o da Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi ve Yatırım Ofisi. Bunlar direkt olarak cumhurbaşkanına bağlı çalışacak olan ofisler. Yani bir yerde bizim arka bahçemiz olarak çalışacak olanlardır. Yeni modelde ilk etapta İnsan Kaynakları, Yatırım, Finans ve Dijital Dönüşüm olarak bu 4 tane ofis çok çok büyük önem arz ediyor. Çünkü bunlar hemen hemen başkana en yakın çalışan kadro. Bu bakımdan önemli. Bu ofisler cumhurbaşkanı ile birebir çalışırken bürokrasiye takılmadan, cumhurbaşkanının öncelikleri doğrultusunda projeleri yönetecek ve çalışmalar gerçekleştirilecek. Yani bir yerde de icrai bir görevi de olmuş olacak.

28 Mart 2025 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 183 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi madde 12 ile Dijital Dönüşüm Ofisi ve İnsan Kaynakları Ofisi kaldırılmış, madde 11 ile yatırım ve finans ofisleri tek çatı altında “Yatırım ve Finans Ofisi” olarak birleştirilmiştir. Yapılan değişiklikler Tablo 10’da sunulmuştur (T.C. Resmî Gazete, 28 Mart 2025).

Tablo 10. Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin Görevleri

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No:1)			Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (No:183)
Sr.No.	Ofisin Adı	Görevleri	Yapılan Değişiklik
1	Dijital Dönüşüm Ofisi	- Cumhurbaşkanının belirlediği politika, strateji, hedef ve önceliklere uygun kamunun dijital dönüşüm sürecini yönlendirmek, - Dijital Türkiye (e-devlet) hizmetlerinin sunulmasını desteklemek ve bu alandaki diğer konularda aracılık rolü üstlenmek, - Görev kapsamına giren alanlarda politika önerileri ve stratejik tavsiyelerde bulunmak,	Kapatıldı
2	İnsan Kaynakları Ofisi	- İnsan kaynakları dökümünü çıkararak eksik alanlarda yetenek geliştirme programları düzenlemek, - Türkiye’nin uzun vadeli hedefleri ve vizyonuna paralel olarak beşerî sermayeyi geliştirmek için projeler üretmek ve çalışmalar yürütmek, - Beşerî sermayenin verimliliğini artırmak amacıyla insan kaynağı planlamasına yönelik stratejiler oluşturmak ve bu alanda gerekli adımları atmak,	Kapatıldı
3	Finans Ofisi	- Ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörlerini inceleyerek detaylı analizler yapmak ve bu doğrultuda raporlar oluşturmak, -Türkiye’nin finans piyasalarındaki mevcut durumunu değerlendirip bu konuda kapsamlı raporlar sunmak, - Finansal kaynak çeşitliliğini artırmak ve uluslararası fonları Türkiye’ye çekmek için stratejik çalışmalar yürütmek, -İstanbul Finans Merkezi projesini koordine etmek ve gelişmeleri yakından izlemek,	Finans ve Yatırım Ofisleri “Yatırım ve Finans Ofisi” adı ile tek çatı altında birleştirildi.
4	Yatırım Ofisi	- Ülkeye yatırım çekmek amacıyla teşvik ve özendirme çalışmalarını yürüterek ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı desteklemek, -Kamu ve özel sektör tarafından gerçekleştirilen uluslararası yatırımları tanıtmak için ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, -Ulusal yatırım destek ve tanıtım stratejisini oluşturup, bu stratejinin uygulanmasını denetlemek ve izlemek.	

Kaynak: Tablo, T.C. Resmî Gazete'nin 10 Temmuz 2018 (Sayı: 30474) ve 28 Mart 2025 (Sayı: 183) tarihli sayılarındaki resmî veriler esas alınarak hazırlanmıştır.

Günümüzde, kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması açısından, kamu politikalarının doğru ve sonuç odaklı olarak oluşturulması son derece hayati bir öneme sahiptir. Bu bağlamda, ofislerin kendilerine tevdi edilen görevleri daha verimli bir şekilde ifa edebilmeleri amacıyla, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerklik verilmiş olabilir. Bu sayede, merkezi yönetimin zaman zaman ağır işleyen bürokrasisine takılmadan, kendilerine tanınan yetkileri gerektiğinde merkezi yönetime danışmaksızın süratle kullanabilirler. Ayrıca, icra edici nitelikte kararlar alabilir ve tüm bunları yürütebilmeleri için gerekli olan mali kaynaklara kolaylıkla erişebilirler.

Cumhurbaşkanlığı ofislerinin alternatif yapılar olarak konumlandırılması, bazı olumsuzlukları beraberinde getirebilir. Öncelikle, bu ofislerin kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, merkezi yönetim teşkilatı içindeki yerleri konusunda belirsizliklere yol açmaktadır. Bu durum, idarenin bütünlüğü ve hiyerarşik denetim mekanizmalarının etkinliği açısından sorun yaratabilir. Ayrıca, ofislerin Cumhurbaşkanı ile olan ilişkilerinin niteliği ve denetim süreçleri konusunda da netlik bulunmaması, uygulamada karmaşaya neden olabilir. Nitekim bunun bir sonucu olarak 183 sayılı Kararname ile dört ofisin ikisi kapatılmış, diğer ikisi ise bir çatı altında birleştirilmiştir.

Yeni hükümet sistemi; yasama, yürütme ve yargı ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, yeni bir anayasa, yeni bir meclis yapısı gibi kapsamlı düzenlemeler ve değişimler gerektirmektedir. Yeni hükümet sistemine sadece yürütmeye ilişkin merkezi teşkilat düzenlemesi olarak bakmak, dar bir bakış açısıdır. Ya da sadece cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısını düzenlemek olarak görmek, yetersiz kalmaktadır. Toplumun ve devletin tüm kurumlarıyla birlikte bir değişim ve dönüşüm sürecinin işletilmesini gerektirmektedir. Aksi takdirde, başka ülkelerin, başka kültürlerin yönetim geleneğini yansıtan sistemlerin aktarılmasından öteye geçilemeyecektir. Bu anlamda, aktarılan sistemin ve kurumların mevcut yönetim kültürü içerisinde benimsenmesi sağlanmalı, yeni sisteme ve kurumlara yönelik alışkanlıklar ve gelenekler oluşturulmalıdır (Öztürk, 2023, s.171).

3.1.4. Millî Savunma Bakanlığının Yeniden Yapılandırılması

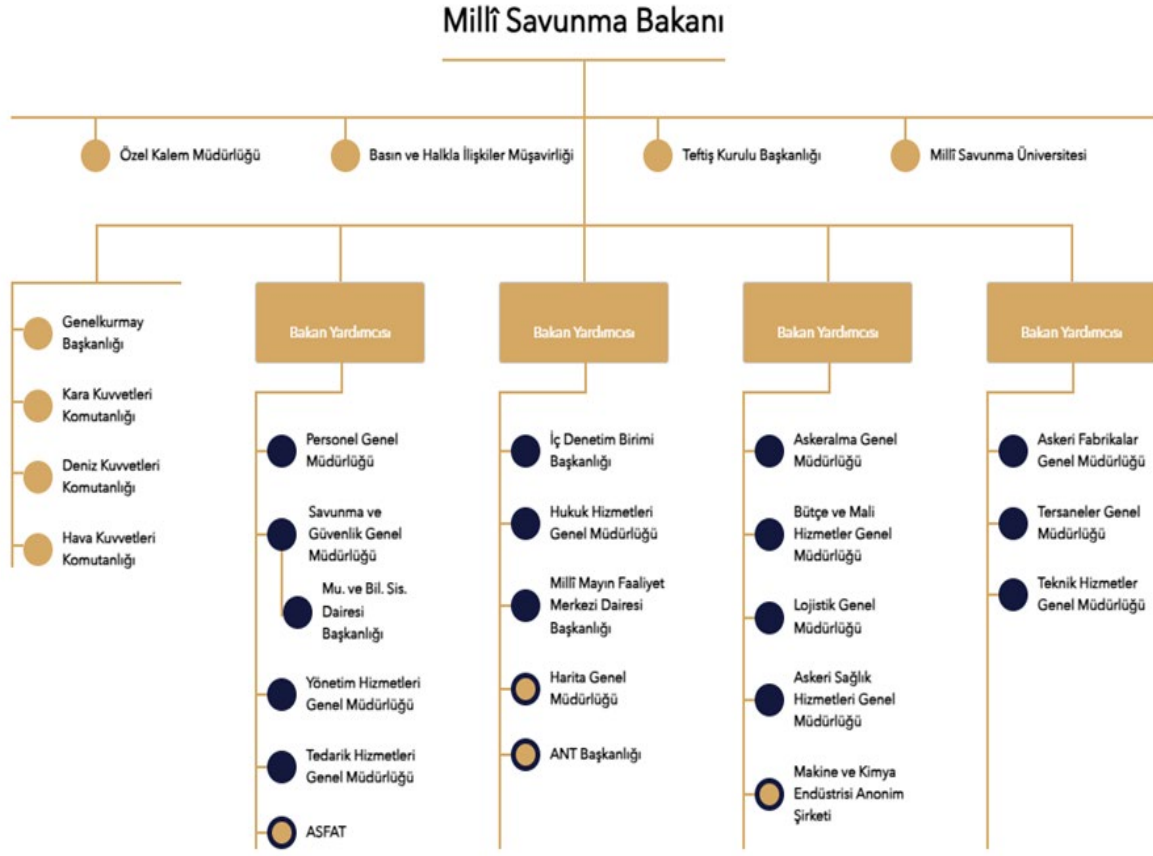
Millî Savunma Bakanlığı (MSB)'nın kuruluşunu düzenleyen 31 Temmuz 1970 tarihli ve 1325 sayılı Kanun'da, bakanlığın idari yapısının Genelkurmay Başkanlığı ile uyum içinde oluşturulacağı ve bakanlık teşkilatının Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nin teşkilat ve kadrolarında yer alacağı hüküm altına alınmıştır. Bu yasal çerçeve, bakanlığın adeta TSK'ya

bağlı birim gibi konumlandırılmasına yol açmış, MSB'yi ordunun çeşitli lojistik gereksinimlerini karşılayan bir idari yapı seviyesine indirmiştir. Bu durum, orduyu ve savunma politikalarını sivil denetimden uzak tutmuş ve askerî özerkliği desteklemiştir. 15 Temmuz darbe girişiminin hemen ardından, MSB'nin TSK üzerindeki siyasi denetimi güçlendirecek şekilde sivilleşmesi ve kurumsal kapasitesinin artırılması amacıyla bir dizi düzenleme yapılmıştır. Bu önemli adımlardan biri, 25 Temmuz 2016 tarihli ve 669 sayılı KHK ile Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıklarının ayrı ayrı MSB'ye bağlanması olmuştur (Akgün, 2021, s.28).

TSK bünyesindeki personel kadrolarının belirlenmesi, askerî personelin sağlanması ve yetiştirilmesi ile bu kadrolara yapılacak atamalarda artık yetki Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarından alınarak MSB'ye devredilmiştir (Barbak, 2018, s. 63). Bu düzenlemelerle birlikte, MSB, TSK'nin teşkilat yapısı ve personel yapısının oluşturulmasında merkezi bir kurum haline gelmiştir. Ayrıca, bu yapı, 2017 Anayasa değişikliğiyle de güçlendirilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 11 Şubat 2017). Yapılan değişiklikle Genelkurmay Başkanının Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı hükme bağlanmış, ancak Genelkurmay Başkanının Millî Savunma Bakanına bağlılığı korunmuş ve Cumhurbaşkanı doğrudan bağlı olduğuna dair herhangi bir ifade eklenmemiştir. 669 sayılı KHK'da olduğu gibi, Cumhurbaşkanının Genelkurmay Başkanı, Kuvvet Komutanları ve diğer askerî personelden doğrudan bilgi alabileceği ve onlara talimat verebileceği; bu talimatların herhangi bir makamdan onay beklenmeden derhal yerine getirileceği 1 sayılı Kararname'nin 338. maddesinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürütmeye tek başlılık ilkesini kazandırması nedeniyle, Cumhurbaşkanının zaten bu yetkiye sahip olmasına rağmen, bu hüküm 15 Temmuz darbe girişiminin ardından sivil otoritenin güçlendirilmesine yönelik bir adım olarak değerlendirilmektedir (Akgün, 2021, s. 28-29).

Yeni yapıyla, TSK'de sivil otoritenin etkisini sınırlayacak bir idari yapının oluşumu önlenmiş ve Genelkurmay Başkanı kuvvetlerin ortak operasyon kabiliyetini koruyarak askerî görevlerin yürütülmesini denetleyen bir pozisyona getirilmiştir. Ayrıca, Genelkurmay Başkanı'nın doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olmaması yaklaşımı benimsenmiş ve bu gelişme, sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi yönünde atılan önemli bir adım olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, MSB'nin yetki alanı genişletilmiş ve kurumsal kapasitesinin artırılması amacıyla teşkilatında yenilenmeye gidilmiştir (Akgün, 2021, s. 29). MSB'nin yeni teşkilat yapısı Şekil 7'de sunulmuştur.

Şekil 7. Millî Savunma Bakanlığı Teşkilat Yapısı



Kaynak: Teşkilat şeması T.C Millî Savunma Bakanlığı web sitesinden alınmıştır.

Bu bağlamda, MSB'nin merkez teşkilatı ilk olarak 25 Temmuz 2016 tarihli 669 sayılı KHK ile yeniden yapılandırılmış, ardından benzer bir düzenleme 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmış ve on iki genel müdürlük ile üç başkanlık oluşturulmuştur. Eskiden yalnızca TSK'nın lojistik ihtiyaçlarını karşılamakla sınırlı kalan, güvenlik politikaları üretme konusunda zayıf olan MSB, bu yeni yapılanma ile savunma politikalarının şekillendirilmesinde önemli bir yasal ve kurumsal dayanak elde etmiştir. Ayrıca, MSB'nin sivilleştirilmesi kapsamında bakan yardımcılarının sivil kişiler arasından atanması yöntemi benimsenmiş, bakanlıkta yer alan başkanlıklar ve genel müdürlükler de atanmış olan bakan yardımcılara bağlanmıştır.

Her ülkenin askerî yapısı, tarihsel, siyasi ve idari nedenlerle farklılık göstermekte ve kuvvet komutanlıklarının denetim yapısı, ülkenin askerî doktrinlerine ve yönetim sistemine göre şekillenmektedir. Örneğin, Almanya ve İtalya'da Kuvvet Komutanlıkları Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıyken, Fransa, İngiltere, İspanya ve Hollanda'da Kuvvet Komutanlıkları doğrudan Savunma Bakanlığı'na bağlıdır.

669 sayılı KHK ile 25 Temmuz 2016 tarihinde Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının MSB'na bağlanması, bürokratik yapının maliyetlerini azaltmak ve idari etkinliği artırmak açısından önemli bir adımdır. Bu düzenleme, idari süreçlerin sadeleşmesini sağlayarak karar alma mekanizmalarını hızlandırmış ve bürokrasiyi azaltmıştır. Aynı zamanda, askerî yapılar üzerindeki sivil denetimi güçlendirerek demokratik denetim mekanizmalarının etkinliğini artırmış, böylece savunma politikalarına sivil otoritenin daha fazla nüfuz etmesine olanak tanımıştır. Genelkurmay Başkanlığı ve kuvvet komutanlıklarının tek bir bakanlık çatısı altında toplanması, savunma bütçesi ve kaynaklarının daha etkin kullanılmasını sağlamış, ihtiyaç ve projelerin daha koordineli yönetilmesine katkıda bulunarak gereksiz harcamaların önüne geçmiştir. MSB'nin yetki alanının genişletilmesi, savunma politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması konusunda kurumsal kapasiteyi güçlendirerek uzun vadede daha etkili bir savunma stratejisi izlenmesine olanak tanımıştır. Ayrıca, askerî hiyerarşide yapılan bu değişiklikler, komuta zincirini daha net hale getirerek ordunun daha uyumlu ve organize hareket etmesini sağlamış, idari ve bürokratik yapıların birleşmesi ise maliyetlerin azalmasına ve kaynakların verimli kullanılmasına katkıda bulunmuştur. Bu reform, aynı zamanda sivil-asker ilişkilerinde demokratik bir dengenin sağlanmasına yardımcı olarak askerî yapıların sivil otoriteye daha fazla uyum göstermesine ve askerî güçlerin demokratik denetim altında faaliyet göstermesine zemin hazırlamıştır. Özetle, yapılan yasal düzenlemelerle hem askerî hem de sivil yönetim açısından TSK daha verimli, denetimli ve maliyet açısından sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmuştur.

3.1.5. Millî Güvenlik Kurulu'na İlişkin Yapılan Düzenlemeler

1961 Anayasası ile anayasal bir kurum statüsü kazanan ve 1982 Anayasası ile bu niteliğini koruyan Millî Güvenlik Kurulu (MGK), devletin millî güvenlik politikalarının şekillendirilmesinde önemli bir rol üstlenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından beri varlığını sürdüren MGK, sivil ve askerî yöneticilerin bir araya gelmesiyle oluşturulan bir yapıdır. MGK, millî güvenlik politikalarını belirleme ve geliştirme noktasında hükümete danışmanlık yapan bir organ olarak yapılandırılmıştır (Gözübüyük, 2003, s. 83).

Zamanla MGK'nin yapısı ve işleyişinde çeşitli yenilikler olmuştur. Bu kapsamda 1961'den günümüze MGK ile ilgili gerçekleşen düzenlemeler incelenmiştir. MGK ile ilgili en köklü dönüşüm, 12 Eylül 1980 darbesi sonrasında kurulan askerî idare döneminde gerçekleşmiştir.

Askerî yönetim tarafından hazırlanan Anayasa'nın 118. maddesi ile MGK'nin yetki alanı genişletilmiştir. 1982 Anayasası doğrultusunda, 9 Kasım 1983 tarihli ve 2945 numaralı Kanun ile yeni bir MGK teşkil edilmiştir. Söz konusu kanunun 4. maddesi çerçevesinde MGK'nin sorumlulukları belirlenmiş ve böylece Kurul, kurumsal yapısı gereği siyaseti ve devlet mekanizmasını yönlendiren ve denetleyen bir yapı haline gelmiştir (Bayramoğlu, 2006, s. 87) 2945 numaralı kanunla, askerî otoritenin devlet içerisindeki bağımsızlığını artırmaya yönelik önemli adımlar atılmıştır. Ulusal güvenlik kavramı ideolojik bir çerçevede ele alınmış, anlamı ve kapsamı genişletilerek ekonomik, toplumsal, kültürel ve diğer alanları da içine alacak şekilde yeniden şekillendirilmiştir. Bu durum, TSK'nin özellikle iç ve dış politika başta olmak üzere siyasi ve toplumsal alanlarda etkisini ve kontrol gücünü artırmıştır (Cizre, 1997, s. 157). 12 Eylül darbesi ile doruk noktasına ulaşan ulusal güvenlik sistemini ve MGK'yı askerileştirme trendi, 2001 yılında hazırlanan Ulusal Program gereğince 3 Ekim 2001 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile durdurulmuştur (Torun, 2017, s. 56). 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte gerçekleşen hükümet sistemi değişikliği, MGK üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Yeni sistemle beraber, MGK'nın üyeleri, toplantı düzeni, alınan kararlar ve MGK Genel Sekreterliği teşkilatında birçok yenilik ve düzenleme yapılmıştır (Nacak, 2022, s. 375). T.C. Anayasasının 21.01.2017 tarihli ve 6771 numaralı Kanunun 16'ncı maddesiyle değiştirilen 118'inci maddesinin son paragrafına göre, MGK Genel Sekreterliğinin yapılanması ve görevleri Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle belirlenmektedir. Bu hüküm doğrultusunda, 10.05.2018 tarihli ve 7142 numaralı Kanunun sağladığı yetkiye dayanılarak 02.07.2018 tarihli ve 703 numaralı KHK yayımlanmıştır.

Bu kararnameyle, 2945 numaralı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Genel Sekreterlik, 10.07.2018 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanan 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37'nci maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı bir birim olarak belirlenmiştir. 6 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurum yeniden düzenlenmiş ve 8'inci maddede Genel Sekreterliğin görevi, Kurulun yazı işlerini yürütmek olarak tanımlanmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2023, s. 1).

Tablo 11'de görüldüğü üzere, hükümet sistemi değişikliğiyle birlikte başbakan ve yardımcılar kurul üyeliğinden çıkarılmış, yerlerine yeni sistemle oluşturulan cumhurbaşkanı yardımcılar eklenmiştir. Jandarma Genel Komutanı, MGK üyeliğinden çıkarılmış ve bunun sonucunda MGK'daki askerî üye sayısı dörde indirilmiştir. Ayrıca, MGK üyelerinin sıralaması da değişmiştir. Genelkurmay Başkanı, daha önce başbakanın hemen ardından gelirken, değişiklikle birlikte artık bakanlardan sonra yer almaktadır.

Tablo 11. Millî Güvenlik Kurulu Üyelerinde Gerçekleşen Değişiklikler

MGK Üyeleri			
1961 Anayasasına Göre MGK'nın Üyeleri	1982 Anayasasına Göre MGK'nın Üyeleri	2001 Tarihli Anayasa Değişikliğine Göre MGK'nın Üyeleri	2017 tarihli Anayasa Değişikliğine Göre MGK'nın Üyeleri
11 Aralık 1962 gün ve 129 sayılı Kanun	01 Kasım 1983 gün ve 2945 sayılı Kanun	03 Ekim 2001 gün ve 4709 sayılı Kanun	21 Ocak 2017 gün ve 6771 Sayılı Kanun
- Cumhurbaşkanı (Başkan) - Başbakan - Genelkurmay Başkanı - Devlet Bakanı ve Başbakan Yard. - Millî Savunma Bakanı - İçişleri Bakanı - Dışişleri Bakanı - Maliye Bakanı - Ulaştırma Bakanı - Çalışma Bakanı - Kara Kuvvetleri Komutanı - Hava Kuvvetleri Komutanı - Deniz Kuvvetleri Komutanı - Jandarma Genel Komutanı	- Cumhurbaşkanı (Başkan) - Başbakan - Genelkurmay Başkanı - Millî Savunma Bakanı - İçişleri Bakanı - Dışişleri Bakanı - Kara Kuvvetleri Komutanı - Hava Kuvvetleri Komutanı - Deniz Kuvvetleri Komutanı - Jandarma Genel Komutanı	- Cumhurbaşkanı (Başkan) - Başbakan - Genelkurmay Başkanı - Başbakan Yardımcıları - Adalet Bakanı - Millî Savunma Bakanı - İçişleri Bakanı - Dışişleri Bakanı - Millî Savunma Bakanı - İçişleri Bakanı - Dışişleri Bakanı - Kara Kuvvetleri Komutanı - Hava Kuvvetleri Komutanı - Deniz Kuvvetleri Komutanı - Jandarma Genel Komutanı	- Cumhurbaşkanı (Başkan) - Cumhurbaşkan Yardımcıları - Adalet Bakanı - Millî Savunma Bakanı - İçişleri Bakanı - Dışişleri Bakanı - Genelkurmay Başkanı - Kara Kuvvetleri Komutanı - Hava Kuvvetleri Komutanı - Deniz Kuvvetleri Komutanı

Kaynak: Tablo, şu Resmî Gazete yayınlarından yararlanılarak hazırlanmıştır: T.C. Resmî Gazete (1962, 19 Aralık), T.C. Resmî Gazete (1983, 11 Kasım), T.C. Resmî Gazete (2001, 17 Ekim), T.C. Resmî Gazete (2017, 11 Şubat).

Tablo 12’de, MGK toplantılarında meydana gelen değişiklikler görülmektedir. Yeni hükümet sistemi ile birlikte, toplantı gündeminin belirlenmesi konusunda önemli bir yenilik getirilmiş ve bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Artık diğer üyeler, gündem önerilerini MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanına sunabilmektedir. Ancak, bu önerilerin dikkate alınıp alınmayacağı tamamen Cumhurbaşkanının takdirine bağlıdır.

Tablo 12. Millî Güvenlik Kurulu Toplantılarında Gerçekleşen Değişiklikler

	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi MGK Toplantıları	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde MGK Toplantıları
	01 Kasım 1983 gün ve 2945 sayılı Kanun	6 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15 Temmuz 2018)
Toplantı Başkanı	Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı
Olağan Toplantılar	İki Ayda Bir	İki Ayda Bir
Olağanüstü Toplantılar	Başbakanın teklifi ya da Cumhurbaşkanının doğrudan çağrısıyla	Cumhurbaşkanının doğrudan çağrısıyla
Toplantı Gündemini Düzenleme Görevi	Cumhurbaşkanı	Cumhurbaşkanı
Gündem Önerisi	Gündemin hazırlanmasında Başbakan ve Genelkurmay Başkanının önerileri dikkate alınır. Kurul üyesi bakanlar ile diğer bakanların gündeme girmesini istedikleri konular, Başbakanın da görüşünü alarak Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri vasıtasıyla Cumhurbaşkanına iletilir.	Cumhurbaşkanı yardımcıları, kurul üyesi bakanlar, diğer bakanlar ve Genelkurmay Başkanı'nın gündem önerileri, MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanına sunulur.
Cumhurbaşkanının Toplantıya Katılamaması Durumunda Toplantı Başkanı	Başbakan	Cumhurbaşkanı Yardımcısı
Kararların Alınması	Kurul, kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.	Kurul, kararlarını çoğunlukla alır. Eşitlik halinde Kurul Başkanının bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış sayılır.

Kaynak: Tablo, T.C. Resmî Gazete'nin 11 Kasım 1983 (Sayı: 18218) ve 15 Temmuz 2018 (Sayı: 30479) tarihli sayılarındaki resmî veriler esas alınarak oluşturulmuştur.

2017'deki Anayasa değişikliğinden sonra, MGK'nın aldığı kararları sadece “öneri” ve “görüş bildirme” niteliği taşımaya başlamıştır. Bu kararların dikkate alınıp alınmaması tamamen Cumhurbaşkanının iradesine bağlıdır ve bu kararlar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da Cumhurbaşkanı kararı olarak onayladığında hukuki bir geçerlilik kazanır (Nacak, 2022, s. 379).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası, MGK'daki en belirgin değişim, MGK Genel Sekreterliği teşkilatının yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu durum, Tablo 13'de ayrıntılı bir şekilde sunulmaktadır. Bu çerçevede, genel sekreterlik teşkilatının düzenlenmesi, artık

kanunla değil, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu nedenle, MGK Genel Sekreterliği teşkilatını düzenleyen 01 Kasım 1983 gün ve 2945 sayılı Kanun 02.07.2018 tarihli ve 703 numaralı KHK ile yürürlükten kaldırılmış ve 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeni bir yapı oluşturulmuştur. Yeni düzenlemeyle, genel sekreterlik teşkilatında görev tanımları, genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının atama yöntemleri gibi birçok alanda köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Tablo 13. Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Teşkilatı Değişiklikleri

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Teşkilatı	
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesi MGK Genel Sekreterliği Teşkilatı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde MGK Genel Sekreterliği Teşkilatı
2945 sayılı Kanun (01 Kasım 1983)	6 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15 Temmuz 2018)
- Genel Sekreter, - Genel Sekreter Yardımcıları - Genel Sekreterlik Bürosu - Hukuk Müşavirliği, - Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığı - Ana Hizmet Birim Başkanlıkları (Ana hizmet birim başkanlıkları, MGK Genel Sekreterinin teklifi ve Başbakanın onayı ile kurulur).	- Genel Sekreter, - Genel Sekreter Yardımcıları, - Hizmet birimleri: • Kurul İşleri ve Kararları Dairesi Başkanlığı, • Dış İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dairesi Başkanlığı, • Seferberlik ve Savaş Hazırlıkları Planlama Dairesi Başkanlığı, • Personel Dairesi Başkanlığı, • Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, • Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, • Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, • Hukuk Müşavirliği, • Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, • Özel Kalem Müdürlüğü.

Kaynak: Tablo, T.C. Resmî Gazete'nin 11 Kasım 1983 (Sayı: 18218) ve 15 Temmuz 2018 (Sayı: 30479) tarihli sayılarındaki resmî veriler esas alınarak oluşturulmuştur.

2017 tarihli 6771 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen anayasa değişikliği, olağanüstü hal yönetim usullerinin yeniden yapılandırılmasını sağlamıştır. Bu kapsamda, olağanüstü hal ve sıkıyönetim uygulamaları tek bir başlık altında toplanmış ve 119. madde olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, yapılan anayasa değişikliği ile olağanüstü hal ilan etme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Bu değişiklikte birlikte, MGK'nın olağanüstü yönetim usullerindeki rolü sona ermiştir (Nacak, 2022, s. 384).

MGK'daki bu değişikliklerin, yeni sistemle uyum sağlamak için gerçekleştirildiği söylenebilir. 2001 Anayasa değişikliği ile MGK'nın sivil üyelerinin etkisinin artırılması çabaları, bu düzenlemede de belirgin bir şekilde ortaya çıkmıştır. Yapılan düzenlemeler, MGK'nın rolünü ve işleyişini yeniden yapılandırarak, güvenlik ve strateji konularında daha etkili ve merkezi bir karar alma süreci oluşturmayı hedeflemektedir.

Günümüz dünyasında, millî güvenlik stratejileri ve bu stratejileri yönlendiren kurullar, ülkelerin iç ve dış tehditlere karşı koyma kapasiteleri açısından kritik bir öneme sahiptir. Her ülkenin siyasi yapısı ve tarihi tecrübeleri, MGK'ların yapısını ve işleyişini doğrudan etkilemektedir. Çalışma kapsamında, Türkiye, Almanya, Fransa ve İtalya gibi Avrupa lkelerinin MGK'ları incelenmiştir. Söz konusu ülkelerin kuruluş ve teşkilat ile görevlerine ilişkin zet bilgiler Tablo 14'de sunulmuştur. Ayrıca bu ülkelerin güvenlik kurullarının yapıları, işlevleri ve siyasi süreçlere etkileri karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. İncelemede sonucunda MGK'lar arasındaki tespit edilen farklar ve benzerlikler Tablo 15'dedir.

Seçilen rnekler, Türkiye'nin askerî müdahale geçmişiyle şekillenen yapısını; Fransa'nın cumhurbaşkanı merkezli, Almanya'nın parlamenter denetimli ve İtalya'nın sembolik MGK modelleriyle karşılaştırmaktadır. Ayrıca, bu ülkelerin Avrupa güvenlik mimarisindeki konumları, Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı (NATO) yelikleri ve terörle mücadeledeki yaklaşımları, MGK'ları karşılaştırmak için kritik bir ereve sunmaktadır.

İncelemede, bu ülkelerin yönetim modellerinde bürokrasiye verilen roller, devlet aygıtı içindeki güç dengeleri ve bürokratik mekanizmaların karar alma süreçlerindeki etkisi analiz edilmiştir. Farklı yönetim modelleri ve karmaşık bürokratik yapılar altında, MGK'ların görev ve yetkileri, bürokratik hiyerarşideki konumu ve devletin güvenlik politikalarının oluşturulmasındaki etkinliği değerlendirilmiştir. Türkiye'nin MGK'sı, diğer üç lkeninkine benzer şekilde savunma ve güvenlik stratejilerinin belirlenmesinde kritik bir rol oynar. Ancak, Türkiye'deki yapının askerî unsurlara ağırlık vermesi ve i tehditlere yönelik odaklanması, Almanya ve Fransa'daki kurulların daha çok uluslararası iş birlikleri ve savunma sanayisine yönelmesiyle farklılık gösterir. İtalya ise daha çok savunma harcamaları ve NATO ile iş birliği üzerine yoğunlaşmıştır.

Sonuç olarak, MGK düzenlemeleri, Avrupa lkelerindeki uygulamalarla uyumlu olup, güvenlik ve savunma süreçlerini merkezileştirerek ve daha verimli yöneterek bürokrasinin maliyetlerini azaltabileceği, karar alma süreçlerini hızlandırarak ve kaynakları daha etkin kullanarak maliyetleri kontrol altında tutmayı mümkün kılabilen değerlendirilmektedir.

Tablo 14. Türkiye, Fransa, Almanya ve İtalya MGK Kuruluş, Teşkilat ve Görevleri

	Kuruluş ve Teşkilat	Görevleri
Türkiye	1961 Anayasası ile kurulan MGK, Türkiye'nin güvenlik politikalarını belirlemek ve hükümete tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurulmuştur. MGK'nın başkanı cumhurbaşkanı olup, kurulun diğer personeli arasında başbakan, millî savunma bakanı ve genelkurmay başkanı vardır. MGK, düzenli toplanarak tavsiye kararları alır.	Ulusal güvenlik stratejilerinin belirlenmesi, iç ve dış tehditlere karşı alınacak önlemler, savunma politikalarının geliştirilmesi.
Fransa	Savunma ve Ulusal Güvenlik Konseyi (Conseil de Défense et de Sécurité Nationale), 2008 yılında Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy tarafından kuruldu. Bu konsey, Fransa'nın ulusal güvenlik ve savunma politikalarını koordine eder. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bu konsey, başbakan, savunma bakanı, içişleri bakanı, dışişleri bakanı ve Genelkurmay Başkanı'nı içerir. Fransa'nın güvenlik politikalarının merkezinde yer alır ve düzenli olarak toplanır. Konsey, özellikle kriz zamanlarında hızlı karar alma süreçlerinde etkili olmuştur.	Savunma Stratejileri: Fransa'nın savunma politikalarının geliştirilmesi ve yönetilmesi. Terörle Mücadele: İç güvenlik ve terörle mücadele stratejilerinin oluşturulması. Nükleer Politikalar: Fransa'nın nükleer caydırıcılık politikalarının yönetimi.
Almanya	Federal Güvenlik Konseyi (Bundessicherheitsrat); Almanya'nın savunma ve güvenlik politikalarını yönetmek için kurulan bu konsey, stratejik kararlar alır ve silah ihracatı gibi konuları denetler. Bundessicherheitsrat, Almanya Şansölyesi başkanlığında toplanır. Savunma, dışişleri ve ekonomi bakanları gibi kilit bakanlıkların üst düzey temsilcileri ile askerî yetkililer bu konseyde yer alır. Silah ihracatı gibi konularda kritik kararlar alır ve NATO ile koordinasyonu sağlar.	Silah İhracatı: Almanya'nın savunma sanayi ürünlerinin ihracatını denetlemek. Savunma Stratejileri: NATO ile iş birliği yaparak Almanya'nın savunma stratejilerini belirlemek. Bu kurul, Almanya'nın ulusal güvenliğine yönelik stratejik kararlar alır ve dış politika ile savunma politikalarını uyumlu kılar.
İtalya	Savunma Yüksek Konseyi (Consiglio Supremo di Difesa): Anayasal bir kurum olup, İtalya'nın savunma politikalarını koordine eden en üst düzey danışma organıdır. 1948 İtalyan Anayasası ile oluşturulmuştur ve İtalya'nın ulusal güvenlik ve savunma politikalarını belirleme yetkisine sahiptir. Savunma Yüksek Konseyi, İtalya Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır. İtalya Cumhurbaşkanı, Başbakan, Savunma Bakanı, Dışişleri Bakanı ve Genelkurmay Başkanı bu konseyin üyeleridir. Konsey düzenli toplanarak savunma politikalarına yön verir ve askerî güçlerin idaresini koordine eder.	Savunma Stratejileri: İtalya'nın ulusal savunma politikalarını belirlemek ve savunma güçlerini modernize etmek. Kriz Yönetimi: Ulusal güvenlik tehditlerine karşı kriz yönetimi stratejileri geliştirmek. NATO ile İlişkiler: NATO ve diğer uluslararası güvenlik örgütleriyle iş birliği yaparak İtalya'nın uluslararası güvenlik stratejilerine katkıda bulunmak.

Kaynak: Tablo; Fransa Cumhurbaşkanlığı (Elysee, 2024), Almanya Güvenlik Politikası Federal Akademisi (Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2024), Alman Dış İlişkiler Konseyi (DGAP, 2024) ve İtalya Cumhurbaşkanlığı (Presidenza della Repubblica Italiana, 2024) kaynaklarından derlenen verilerle hazırlanmıştır.

Tablo 15. Türkiye, Fransa, Almanya ve İtalya MGK’larının Karşılaştırılması

	Türkiye	Fransa	Almanya	İtalya
Benzerlikler	Başkanlık Rolü	Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır. Cumhurbaşkanı, MGK'nın en üst düzey karar alıcısıdır	Cumhurbaşkanı, millî güvenlik ve savunma politikalarının baş mimarıdır. Konsey cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır.	Konsey cumhurbaşkanı başkanlığında toplanır, karar alma süreçlerinde başbakan etkilidir.
	Üst Düzey Katılım	MGK'de cumhurbaşkanı, bakanlar, genelkurmay başkanı ve kuvvet komutanları vardır. Kararlar, cumhurbaşkanı kontrolünde alınır	Konseyde cumhurbaşkanı, başbakan, ilgili bakanlar ve askerî liderler bulunur. Kararlar, cumhurbaşkanı kontrolünde alınır.	Konseyde cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar ve askerî liderler bulunur. Kararlar, başbakan öncülüğünde alınır.
	Sivil Askerî Denge	Denge son yıllarda siviller lehine değişmiştir. Askerler hâlâ önemli bir role sahiptir.	Sivil-asker dengesi siviller lehinedir. Askerî liderler danışman rolündedir.	Sivil-asker dengesi siviller lehinedir. Askerî liderler, danışmanlık rolü üstlenir.
Farklılıklar	Karar Alıcı ve Danışman Yapı	MGK, hem karar alıcı hem de danışman yapı işlevi görür. Politikaların belirlenmesinde esnek fakat merkeziyetçi bir yapı mevcuttur.	Danışmanların Cumhurbaşkanı ile yakın çalışması şeklinde örgütlenir. Danışma organları, stratejik kararların alınmasında önemli girdiler sağlarken, nihai yetki yine başkandadır.	Karar alma süreci, dağıtık bir yapıya sahiptir. Bakanlıklar, askerî ve parlamenter komiteler arasındaki istişareler, merkezi otoriteye bağlı olmaksızın kararların alınmasını sağlar.
	Güvenlik ve Savunma Stratejileri, Uluslararası İş Birliği	Güvenlik ve savunma stratejilerini belirler. NATO üyesi olarak uluslararası iş birliğine önem verir Ancak bölgesel sorunlarda bağımsız hareket etme eğilimindedir.	NATO ve AB güvenlik politikalarında aktif rol oynar. Avrupa ve Afrika'daki güvenlik sorunlarına odaklanır. Nükleer caydırıcılık ve terörle mücadele öncelikli konulardır.	NATO ve AB güvenlik politikalarında aktif rol oynar. Akdeniz'deki güvenlik sorunlarına odaklanır. Göçmen krizi, terörle mücadele ve NATO ile iş birliği önceliklidir.
	MGK’larda Bürokrasi ve Karar Alma Süreçleri	MGK, bürokrasi üzerindeki etkileri sınırlı tutarak daha hızlı r; askerî ve sivil yetkililerin katılımıyla kararlar cumhurbaşkanına bağlı olarak yürütülür.	Bürokrasi süreçleri daha hızlıdır; ancak Konsey, daha çok koordinasyon ve danışma rolüne sahiptir. Karar alma süreçleri daha uzun ve kapsamlı olup, merkezi otoritenin kontrolündedir.	Bürokrasi belirgin olup, çok sayıda aktörün sürece dâhil olması, karar alma süreçlerini daha müzakereci hale getirir. Süreçleri yavaş işler, ancak alınan kararların geniş tabana yayılmasını sağlar.

Kaynak: Tablo; Fransa Cumhurbaşkanlığı (Elysee, 2024), Almanya Güvenlik Politikası Federal Akademisi (Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2024) ve İtalya Cumhurbaşkanlığı (Presidenza della Repubblica Italiana, 2024) kaynaklarından derlenen verilerle oluşturulmuştur.

3.1.6. TSK'nın Kurumsal Yapısına İlişkin Düzenlemeler

TSK'nın kurumsal yapısına yönelik üç temel düzenleme incelenecektir:

- i) Yüksek Askerî Şûra (YAŞ)'ta Yapılan Değişiklikler
- ii) Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının İçişleri Bakanlığına Bağlanması
- iii) Askerî Yargının Kaldırılması

3.1.6.1. Yüksek Askerî Şûra'da Yapılan Değişiklikler

Askerî Şûra geleneği, Türk tarihinde köklü bir uygulamadır. Türkiye Cumhuriyeti'nde de bu gelenek sürdürülmüştür. İlk Askerî Şûra, 28 Aralık 1925 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk'ün başkanlığında gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet döneminde Yüksek Askerî Şûra, üç farklı kanun sürecinden geçmiş ve işleyişine dair iki yönetmelik ile önemli düzenlemelere tabi tutulmuştur (Çaykiran, 2023, s. 163).

1972 yılında, 636 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak yerine 1612 sayılı "Yüksek Askerî Şûra'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" getirilmiştir. 12 maddeden oluşan bu yeni düzenlemede, "Kuruluş", "Başkan ve Görevleri", "Görevler", "Toplantı Zamanı ve Yeri", "Toplantı Çoğunluğu ve Oylama", "Genel Sekreterlik", "Kıdemsizlerin Toplantıya Katılamaması", "Kararların Gizliliği", "Yönetim", "Yürürlükten Kaldırılan Kanunlar", "Yürürlük" ve "Yürütme" gibi önemli başlıklar yer almıştır (T.C. Resmî Gazete, 26 Temmuz 1972). Bu yeni kanun, Yüksek Askerî Şûra'nın askerî bir yapı haline gelmesini sağlarken, aynı zamanda bakanların da Şûra'da yer almasına imkân tanımıştır.

15 Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından Türkiye'de önemli yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar arasında Yüksek Askerî Şûra Yönetmeliği de bulunmaktadır. 1612 sayılı Yüksek Askerî Şûra Kanunu'nun 9. maddesi, çalışma usullerinin içtüzükle belirlenmesini şart koşturmuştur. Bu gereklilik doğrultusunda, 28 Mayıs 2017 tarihli ve 30079 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yüksek Askerî Şûra Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelik, beş bölüm ve toplamda 19 maddeden oluşmaktadır. Bu düzenleme Şûra'nın hazırlık faaliyetleri, yönetim şekli, çalışma ve karar alma yöntemleri ile sekreteryaya hizmetleri gibi konuları içermektedir. Yönetmelikte, 1612 sayılı Kanun'a dayanarak Yüksek Askerî Şûra'nın işleyişine dair ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir. Bu çerçevede, Yüksek Askerî Şûra'nın başkanlığını başbakan üstlenmekte ve başbakan yardımcıları ile bakanlar da bu toplantılara katılmaktadır. Böylece, Yüksek Askerî

Şûra üyeleri, 636 sayılı Kanun'da olduğu gibi yeniden sivil bir nitelik kazanmıştır (Çaykiran, 2023, s. 160-161). Ayrıca, 28 Mayıs 2017 tarihli yönetmelik ile birlikte Başbakanın yetkileri Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Önceki yönetmelikte Şûra Sekreteryasını yürütme yetkisi Millî Savunma Bakanı Müsteşarına verilmişken, yeni yönetmelikte bu yetki MSB Personel Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, Yüksek Askerî Şûra'nın işleyişinde değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, Yüksek Askerî Şûra'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 8 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15 Temmuz 2018) ile gerçekleştirilmiştir. Kararname, 11 maddeden oluşmaktadır ve "Kuruluş", "Başkan ve Üyeler", "Görevler", "Toplantı Zaman ve Yeri", "Toplantı Çoğunluğu ve Oylama", "Sekreteryası", "Kıdemsizlerin Toplantıya Katılmaması", "Kararların Gizliliği", "Yönetim", "Yürürlük" ve "Yürütme" başlıklarını içermektedir. 1612 sayılı Yüksek Askerî Şûra Kanunu (Kabul Tarihi:17 Temmuz 1972), 1612 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ilişkin 2333 Sayılı Kanun (Kabul Tarihi: 17 Nisan 1979) ve Yüksek Askerî Şûra'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 8 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15 Temmuz 2018) arasındaki farklar özetlenerek Tablo 16'da sunulmuştur.

YAŞ'ın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 8 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Yüksek Askerî Şûra'nın çalışma usullerinin, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda; 28 Mayıs 2017 tarihinde yürürlüğe giren 30079 sayılı Yüksek Askerî Şûra Yönetmeliği, 2 Ekim 2022'de yürürlükten kaldırılmıştır (T.C. Resmî Gazete, 2 Ekim 2022). Yerine 2 Ekim 2022 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 31971 sayılı Yüksek Askerî Şûra Yönetmeliği (Karar Sayısı: 6148) yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik toplamda 21 maddeden oluşmaktadır.

1925 tarihli 636 sayılı kuruluş kanununda olduğu gibi, Cumhurbaşkanlığının 8. No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yüksek Askerî Şûra, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanmaya devam etmektedir. Bakanlar, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları da Şûra toplantılarında üyelik görevlerini sürdürmektedirler (Çaykiran, 2023, s. 163).

8. No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan son değişiklikler ile YAŞ'ın yapısının değiştirilmesi, bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadele kapsamında önemli sonuçlar doğurmuştur. Yapısal değişikliklerle, karar alma süreçleri daha hızlı ve merkezi bir şekilde yürütülmeye başlanmıştır. Yapılan düzenlemelerle, YAŞ'ın üyeleri ve yetkileri yeniden belirlenmiş, böylece askerî ve sivil yetkilerin uyumu sağlanmıştır.

Tablo 16. Yüksek Askerî Şûra Kanunlarında Gerçekleşen Değişiklikler

	Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 1612 sayılı Kanun (17 Temmuz 1972)	1612 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ilişkin 2333 sayılı Kanun (17 Nisan 1979)	YAŞ'ın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 8 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (15 Temmuz 2018)
Toplantı Başkanı	YAŞ'ın Başkanı Başbakandır. Başbakan bulunmadığında Genelkurmay Başkam Yüksek Askerî Şûraya Başkanlık eder.	YAŞ'ın Başkanı Başbakandır. Başbakan bulunmadığında Genelkurmay Başkam Yüksek Askerî Şûraya Başkanlık eder.	Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü hallerde Yüksek Askerî Şûra toplantılarına katılır ve başkanlık eder.
Yüksek Askerî Şûranın üyeleri	Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı ve Millî Savunma Bakanı ile Kuvvet Komutanlarıdır.	Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Savunma Bakanı, Kuvvet Komutanları, Ordu Komutanları, Jandarma Genel Komutanı, Donanma Komutanı ile Silahlı Kuvvetler kadrolarında bulunan orgeneral ve oramirallerdir.	Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakam, Millî Eğitim Bakanı, Millî Savunma Bakanı ve Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanlarıdır
Olağan Toplantılar	YAŞ her yılın Şubat ve Ağustos aylarında olağan olarak toplanır.	YAŞ her yılın Ağustos ve Kasım aylarında olağan olarak toplanır. Yüksek Askerî Şûra Başbakan, Genelkurmay Başkam ya da Millî Savunma Bakanının istemi üzerine de ayrıca toplanabilir.	YAŞ, Cumhurbaşkanının başkan olarak belirleyeceği Cumhurbaşkan Yardımcısının çağrısı ile yılda en az bir kez toplanır. Cumhurbaşkan gerektiğinde Şûrayı toplayabilir.
Kararların Alınması	Kararlar üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik halinde Başkanın tarafının oyları geçerli sayılır.		Kararlar üyelerin salt çoğunluğu ile alınır. Oylarda eşitlik halinde Başkanın tarafının oyları geçerli sayılır
Cumhurbaşkanı Toplantıya Katılmazsa Toplantı Başkanı			Cumhurbaşkanı katılmadığında, görevlendireceği yardımcısı başkanlık eder
Kararların Gizliliği	YAŞ toplantıları gizli olarak yapılır. Görüşmelerin ve alınan kararların açıklanması veya yayınlanması yasaktır.		YAŞ toplantıları gizli olarak yapılır. Görüşmelerin ve alınan kararların açıklanması veya yayınlanması yasaktır.
Çalışma Usulleri	Başbakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikte belirlenir		Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikte belirlenir.

Kaynak: Tablo, T.C. Resmî Gazete'nin 26 Temmuz 1972 (Sayı: 14257), 29 Mayıs 1979 (Sayı: 16650) ve 15 Temmuz 2018 (Sayı: 30479) tarihli sayılarındaki veriler esas alınarak hazırlanmıştır.

Bu değişiklikler, bürokratik süreçleri sadeleştirerek etkinliği artırmış ve karar alma süreçlerinin hızlanmasını desteklemiştir. Ancak, merkeziyetçiliğin artması, demokratik denetim ve şeffaflık konularında endişelere yol açmaktadır. Ayrıca, askerî ve siyasi yapı arasındaki denge, liyakat sisteminin korunması gibi konular da tartışmalara neden olmaktadır. Sonuç olarak, YAŞ'taki yapısal değişiklikler, bürokrasiyi daha verimli hale getirirken, dikkatli bir denetim ve dengeli bir yönetim anlayışının önemini ortaya koymaktadır.

Çalışma kapsamında Türkiye ve AB ülkelerinden seçilen Fransa, Almanya ve İtalya'da YAŞ'ın karşılığı olan kurumlar ve terfi işlemleri ile ilgili yapılan karşılaştırma sonuçları şunlardır (Elysee, 2024; DW News, 2024; Ministero della Difesa, 2025):

- i) Sivil Denetim: Türkiye, Fransa ve İtalya'da sivil otorite, askerî terfi süreçlerinde belirleyici role sahiptir. Almanya'da ise terfi süreçleri daha çok askerî profesyonellik ve NATO standartlarına dayalıdır; sivil denetim daha zayıftır.
- ii) Bürokrasi ve Hız: Türkiye'de YAŞ, hızlı ve merkezi bir yapı sayesinde karar alma süreçlerini hızlandırabilirken, Fransa ve Almanya'da daha uzun bürokratik süreçler mevcuttur. İtalya'da yetki paylaşımı nedeniyle bazen terfi süreçleri yavaşlayabilir.
- iii) Liyakat ve Performans: Karşılaştırılan dört ülkedede terfi süreçleri liyakat ve performansa dayanır, ancak Fransa ve Almanya'da bu değerlendirmeler daha derin analizlerle desteklenir. Son yıllarda Türkiye'de terfilerde siyasi otoriteye yakın olmanın önemli bir ölçüt olduğuna ilişkin eleştiriler yoğunlukla dile getirilmektedir.

Sonuç olarak; YAŞ'taki yapısal değişiklikler, askerî ve sivil yönetim arasındaki iş birliğini güçlendirme ve karar alma süreçlerini hızlandırma açısından önemli bir adım olarak değerlendirilebilir. Merkezi bir yapının benimsenmesi, koordinasyonu artırarak, etkin bir yönetim modeli sunarken, demokratik denetim ve şeffaflık konularında sorun çıkarabilir. Ancak, bu tür endişeler, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesiyle aşılabılır. Ayrıca, YAŞ'ın işleyişinde liyakat ve performans değerlendirmesi gibi unsurlar ön planda tutulurken, sivil ve askerî yapılar arasındaki uyum önemlidir. Türkiye'de YAŞ'ın merkezi yapı ve askerî-sivil iş birliği açısından hızlı karar alma kapasitesinin, önemli bir avantaj olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, liyakat sisteminin güçlendirilmesi ve siyasi etkilerin dengeli bir şekilde yönetilmesi, uzun vadede bu avantajın sürdürülebilirliğini destekleyebilir. Bu bağlamda, düzenlemelerin dikkatle izlenmesi ve gerektiğinde iyileştirilmesi, YAŞ'ın etkinliğini artıracaktır.

3.1.6.2. Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıkları Kurumsal Değişiklikleri

Kolluk kuvvetleri, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamakla görevlidir. Türkiye'de emniyet, jandarma ve sahil güvenlik iç güvenlikten sorumludur. Sınıflandırma açısından, emniyet şehir merkezlerinde, jandarma kırsal ve şehir dışı bölgelerde, sahil güvenlik ise Türk deniz kıta sahasında güvenlikten sorumludur (Akgün, 2021, s. 33).

1930 yılında 1706 Sayılı Jandarma Kanunu çıkarılarak Jandarma teşkilatında köklü değişimlere neden olacak mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. Bu kanun ile Jandarma Teşkilatının örgütsel yapısı oluşturulmuş ve teşkilata ilk kez hukuki statü kazandırılmıştır (Taş, vd., 2021, s. 95-96). 1706 sayılı yasa ile jandarma; askerî eğitim ve disiplin konularında Genelkurmay Başkanlığı'na, silah ve cephane, seferberlik ve savaş durumunda ordu emrine girecek birliklerin maaş, yiyecek, giyecek ve donanımı ile her türlü giderlerinin karşılanması açısından Millî Savunma Bakanlığı'na, emniyet işleri ile diğer tüm işlemler açısından da İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır (Alyot, 1947, s.360).

Emniyet ve jandarma teşkilatları, Türkiye'de geniş bir alanda örgütlenmiş olup, güçlü bir iç istihbarat yapısına ve personel altyapısına sahiptir. Ancak, Jandarma Genel Komutanlığı, 10 Mart 1983 tarihinde yürürlüğe giren 2803 sayılı Kanun ile "Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası" olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılanma, çağdaş demokrasi ile uyumlu olmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir. Jandarma, personel eğitimi ve disiplini açısından Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı bir askerî kolluk gücü statüsü kazanmış, ayrıca, komutanlıkta yapılacak atamalar için Genelkurmay Başkanlığı'nın onayı zorunlu hale getirilmiştir (Akgün, 2021, s. 33). Bu durum, İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluk alanına giren bir konuda Türk Silahlı Kuvvetleri'ne önemli bir yetki devri anlamına gelmektedir. Bu yetki devri, iç güvenlik yönetiminde askerî bir yapının etkin rol almasına yol açarak, sivil denetim ve demokratik ilkelerle çelişen bir yapı oluşturmuştur.

Sahil Güvenlik Komutanlığı, 1982 tarihinde 2692 sayılı Kanunla, görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuş, ancak savaş halinde, Deniz Kuvvetleri Komutanlığının bir parçası olarak öngörülmüş, silahlı ve askerî bir teşkilattır. Esas görevi deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın önlenmesi, izlenmesi ve suçlular hakkında gerekli kanuni işlemlerin yapılmasıdır (Yayla, 1990, s. 56).

15 Temmuz darbe girişiminin ardından yapılan reformlarla söz konusu kurumlar köklü bir biçimde ele alınmıştır. 25 Temmuz 2016 tarihinde çıkarılan 668 sayılı KHK ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, demokratik normlara uygun şekilde

genel kolluk kuvvetleri olarak tamamen İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bu yeni düzenleme ile Jandarma Genel Komutanı ve Sahil Güvenlik Komutanının atamaları için Genelkurmay Başkanının önerisi gerekliliği ortadan kaldırılmıştır. Benzer şekilde, Jandarma Genel Komutanının MGK üyeliği, 2017 anayasa değişikliği ile sona erdirilmiştir. Türkiye'nin askerî darbelerle dolu tarihi göz önüne alındığında, örgütlü jandarma teşkilatının bir kolluk gücü olarak İçişleri Bakanlığı'na bağlanması, kurumsal demokratikleşme sürecine bir katkıdır. Bu bağlamda, askerî vesayet ve darbelerin önlenmesi açısından bu değişim oldukça kritik bir adımdır (Yeşiltaş ve Aslan, 2017, s. 14).

Avrupa ülkelerinde jandarma ve sahil güvenlik birimlerinin bağlı olduğu kurumlar, ülkenin yönetim yapısına ve güvenlik ihtiyaçlarına göre farklılık göstermektedir. Genel bir eğilim olarak, jandarmanın çoğunlukla İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduğu ancak aynı zamanda Savunma Bakanlığı ile koordineli çalıştığı gözlemlenir. Sahil güvenlik ise bazı ülkelerde İçişleri Bakanlığı'na (Yunanistan ve İspanya), bazılarında ise Ulaştırma Bakanlığı'na bağlıdır (İtalya ve Fransa). Her ülkenin jandarma ve sahil güvenlik teşkilatları, kendi iç güvenlik ve savunma stratejilerine göre yapılandırılmıştır ve değişiklik gösterebilmektedir.

Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarındaki kurumsal düzenlemelerin maliyetler üzerinde etkisi devam eden açıklamalarda ele alınmaktadır (Erarslan, 2016, s. 2030-2038): Jandarma ve sahil güvenlik gibi yarı-askerî teşkilatlar genellikle savunma veya farklı bakanlıklara bağlıdır, bu durum bürokratik süreçlerde çift başlılığa yol açarak kaynakların etkin kullanılmasını zorlaştırabilir. İçişleri Bakanlığı'na bağlanma, idari koordinasyonu kolaylaştırıp karar alma süreçlerini hızlandırarak dolaylı yoldan maliyetleri düşürebilir. Ayrıca, bu teşkilatların iç ve dış güvenlik görevlerini üstlenmesi, askerî ve sivil görevler arasında denge sağlamayı zorlaştırabilirken, İçişleri Bakanlığı'na bağlanma iç güvenlik odaklı çalışmaları güçlendirerek kaynakların daha verimli kullanılmasını ve maliyetlerin azalmasını sağlayabilir. Personel eğitimi ve kaynak dağılımı açısından bakıldığında, bu teşkilatların hem askerî hem de sivil görevler için karmaşık eğitim ve özel personel ihtiyaçları bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı'na bağlanma, personel eğitiminin ve kaynak dağılımının daha sistematik planlanmasına imkân tanır. Bütçe yönetiminde Savunma Bakanlığı dış tehditlere, İçişleri Bakanlığı ise iç güvenliğe odaklanır. Jandarma ve sahil güvenliğinin İçişleri'ne bağlanması, iç güvenlik bütçesini artırırken savunma bütçesindeki dağılımı azaltabilir. Geçiş sürecindeki yeniden yapılanma, eğitim ve donanım maliyetlerine rağmen, uzun vadede bürokrasinin sadeleşmesi ve kaynak verimliliği önemli tasarruflar sağlayabilir.

3.1.6.3. Askerî Yargının Kaldırılması

Ülkemizde askerî yargı teşkilatı, 1961 Anayasası ile anayasal bir statü kazanmış ve bu durumunu 1982 Anayasası'nda da sürdürmüştür. Sivil personeli askerî mahkemelerde yargılama kapsamına alan ve askerlerin askerî suçlar dışındaki diğer suçlarını da askerî yargının yetki alanına dâhil eden bu sistem, askerî yargıyı adli yargıya paralel ve bağımsız bir yapı haline getirmiştir (Erdem ve Coşkun, 2009, s. 87).

Silahlı kuvvetler için ayrı bir yargı sisteminin varlığı, ordunun bağımsız ve denetimden uzak yapısını desteklemiştir. Toplumda belirli kesimlere ayrıcalık tanıyan geleneksel bir anlayışın ürünü olan askerî yargı, hem askerî personelin sivil yargıdan bağımsız kalmasını sağlamış hem de ordunun üstünlüğüne ilişkin algıyı güçlendirmiştir. Türkiye’de, hem ilk derece hem de yüksek mahkeme seviyesinde askerî yargı organlarının varlığı, bu duruma tipik bir örnek teşkil etmektedir. Bu haliyle askerî yargının bu yapısı, çağdaş hukuk standartları ile çelişmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bu yapı demokrasi, hukukun egemenliği, yargı bütünlüğü, adil yargılama hakkı ve doğal yargıç ilkeleri gibi temel prensiplerle belirgin bir uyumsuzluk göstermektedir. Bu çerçevede, askerî yargı sistemini modern standartlara uyumlu hale getirmek için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır (Erdem ve Coşkun, 2009, s. 87-88).

Batı demokrasilerinde, bağımsız bir askerî yargı kolu ve askerî yüksek mahkemelerin varlığı artık oldukça nadirdir. Özellikle Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) gibi kurumların, TSK'nın sivil denetimden bağımsız bir özerk alan yaratma düşüncesinin bir ürünü olduğu anlaşılmaktadır. Bu yapı, askerî darbeler sonrasında hazırlanan 1961 ve 1982 Anayasalarıyla şekillenen askerî bürokrasi sisteminin bir parçası olarak gelişmiş ve yargıda çift başlı bir düzen oluşturmuştur (Aliefendioğlu, 2001, s. 782).

Cumhuriyetle birlikte, diğer alanlarda olduğu gibi askerî yargı alanında da reform niteliğinde önemli adımlar atılmış ve askerî yargı yeni bir kimliğe kavuşturulmuştur. Cumhuriyet yönetiminde askerî yargının aldığı şekil ve rejimin askerî yargıya yüklediği misyon, üç ayrı döneme ayrılarak incelenebilir. Bu dönemler, tabi olunan kanunlar, askerî yargı teşkilatı, askerî yargının statüsü, askerî mahkemelerin görev alanı, askerî hâkimlerin statüsü, sivillerin askerî mahkemelerde yargılanması, askerî yargının bağımsızlığı, anayasal düzenleme, vesayet ve askerî etki faktörleri kapsamında karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Analiz sonuçları Tablo 17’de sunulmuştur. Bu analiz, her dönemin askerî yargı yapısının nasıl şekillendiğini ve dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

Tablo 17. Türkiye'de Askerî Yargının Evrimi: 1930-2017

Karşılaştırma Kriterleri	1961 Anayasası Öncesi Dönem (1930-1961)	1961 Anayasası Dönemi (1961-1982)	1982 Anayasası Dönemi (1982-2017)
Tabi Olunan Kanunlar	- 1632 sayılı Askerî Ceza Kanunu - 1631 sayılı Askerî Muhakeme Usulü Kanunu	- 353 sayılı Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu - 1961 Anayasası	- 1982 Anayasası - Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu
Askerî Yargı Teşkilatı	- Alay Askerî Mahkemeleri - Tümen ve Daha Yukarı Makamların Askerî Mahkemeleri - Adli Amirler	- Askerî Mahkemeler - Askerî Yargıtay - AYİM (1971'den itibaren)	- Askerî Mahkemeler - Askerî Yargıtay - AYİM
Askerî Yargının Statüsü	Askerî yargı, adli yargıdan bağımsız değil; askerî mahkemeler, emir-komuta zinciri içinde faaliyet gösteriyor.	Askerî yargı, adli yargıdan bağımsız bir yargı kolu olarak anayasal statü kazandı.	Askerî yargı, 1961 Anayasası'ndaki statüsünü korudu; ancak askerî hâkimlerin bağımsızlığı zayıflatıldı.
Askerî Mahkemelerin Görev Alanı	Askerî kişilerin askerî suçları, sivillerin askerî suçları ve askerî mahallerde işlenen suçlar yargılanıyor.	Askerî yargının görev alanı genişletildi; sivillerin askerî mahkemelerde yargılanması anayasal hale geldi.	Askerî yargının görev alanı korundu; AYİM'in görev alanı genişletildi.
Askerî Hâkimlerin Statüsü	Askerî mahkemelerde hukukçu üyeler azınlıkta; yargılamada askerî kişiler ağırlıkta.	Askerî mahkemelerde hukukçu üyeler çoğunlukta; hâkimlik teminatı sağlandı.	Askerî hâkimlerin bağımsızlığı zayıflatıldı; komutanlıkla ilişkileri vurgulandı.
Sivillerin Askerî Mahkemelerde Yargılanması	Siviller, askerî suçlardan dolayı askerî mahkemelerde yargılanabiliyor.	Sivillerin askerî mahkemelerde yargılanması anayasal hale geldi; görev alanı genişletildi.	Sivillerin askerî mahkemelerde yargılanması devam etti; ancak 2017'de kaldırıldı.
Askerî Yargının Bağımsızlığı	Askerî yargı, emir-komuta zinciri içinde; bağımsızlık yok.	Askerî yargı, adli yargıdan bağımsız hale geldi; hâkimlik teminatı sağlandı.	Askerî yargının bağımsızlığı zayıflatıldı; komutanlıkla ilişkiler ön plana çıkarıldı.
Anayasal Düzenleme	Askerî yargı, anayasal bir düzenlemeye tabi değil; 1930 tarihli kanunlarla yönetiliyor.	Askerî yargı, anayasal bir statü kazandı; Askerî Yargıtay ve AYİM kuruldu.	Askerî yargı, 1961 Anayasası'ndaki düzeni korudu; AYİM'in görev alanı genişletildi.
Vesayet ve Askerî Etki	Askerî yargı, askerî vesayetin bir parçası olarak görülüyor.	Askerî yargı, askerî vesayet ideolojisi çerçevesinde güçlendirildi.	Askerî yargı, askerî vesayetin bir aracı oldu; siviller üzerindeki etkisi devam etti.

Kaynak: Tablo; T.C. Resmî Gazete'nin 14 Haziran 1930 (Sayı: 1519), 15 Haziran 1930 (Sayı: 1520), 20 Temmuz 1961 (Sayı: 10859), 26 Ekim 1963 (Sayı: 11541) ve 9 Kasım 1982 (Sayı: 17863) tarihli sayılarındaki resmî veriler temel alınarak oluşturulmuştur.

Türkiye'de askerî yargı, 2000'li yıllardan itibaren önemli reformlara tabi tutulmuş ve bu reformlar, askerî yargının yetki alanını, işleyişini ve siviller üzerindeki etkisini önemli ölçüde değiştirmiştir. 7 Ağustos 2003 tarihinde 7. Reform Paketi ile başlayan süreç, 29 Haziran 2006'da 5530 sayılı Kanun, 26 Haziran 2009'da 5918 sayılı Kanun, 2010 Anayasa Değişikliği ve nihayet 16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği ile devam etmiştir. Bu değişiklikler, askerî mahkemelerin sivilleri yargılama yetkisini kademeli olarak kısıtlamış ve nihayetinde askerî yargıyı tamamen ortadan kaldırmıştır. Bu süreçte, doğal yargıç ilkesine dönüş sağlanmış, askerî yargının bağımsızlığı ve sivil yargı üzerindeki vesayet etkisi azaltılmıştır. Askerî yargının kaldırılması süreci Tablo 18'de sunulmuştur. Bu süreç belirli aşamalardan geçerek 16 Nisan 2017 tarihinde askerî yargının tamamen kaldırılmasıyla sonuçlanmıştır:

- i) 7. Reform Paketi Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu (AMKYUK) Madde 11: 7 Ağustos 2003 tarihinde kabul edilen 7. Reform Paketi kapsamında, AMKYUK'nun 11. maddesine eklenen bir fıkra ile Askerî Ceza Kanunu'nun 58. maddesinde düzenlenen "halkı askerlikten soğutma suçu"nun yargılama yetkisi, adli mahkemelere devredilmiştir. Bu değişiklikle, askerî mahkemelerin sivil kişileri bu suç kapsamında yargılama yetkisi kaldırılmıştır (T.C. Resmî Gazete, 11 Şubat 2017).
- ii) 5530 Sayılı Kanun: 29 Haziran 2006 tarihinde, askerî yargılamayla ilgili 65 maddede değişiklik gerçekleştirilmiştir. 5530 sayılı "Askerî Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ile 17 suç, askerî mahkemelerin yetki alanından çıkarılmıştır (T.C. Resmî Gazete 5 Temmuz 2006). Bu düzenlemeyle, Türk Ceza Kanunu'nda siyasi suç olarak tanımlanmasına karşın Askerî Ceza Kanunu'na eklenerek askerî suç kapsamına alınan pek çok suç bakımından doğal yargıç ilkesine geri dönmüştür. Bu adım, askerî yargının siviller üzerindeki yetkisini kısıtlayarak, sivil yargının görev alanını genişletmiştir (Erdem ve Coşkun, 2009, s. 16).
- iii) 5918 Sayılı Kanun: 26 Haziran 2009 tarihinde TBMM, 5918 sayılı Kanun'u kabul etmiş ve bu Kanun, 8 Temmuz 2009 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanıp Resmî Gazete'de yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun'un 6. Maddesi ile 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu (CMK)'nın 3. maddesine bir fıkra eklenerek, askerî mahkemelerin sivil kişileri yargılama yetkisi tamamen kaldırılmıştır. Bu değişiklik, askerî yargının siviller üzerindeki yetkisini sona erdirerek, sivil yargının yetki alanını güçlendirmiştir (T.C. Resmî Gazete 9 Temmuz 2009).

Tablo 18. Askerî Yargının Kaldırılma Süreci: 2003-2017

Değişiklik Tarihi	Değişikliği İçeren Kanun	Değişikliğin Kapsamı	Askerî Yargıya Etkisi	Önemli Sonuçlar
7 Ağustos 2003	7. Reform Paketi (AMKYUK Madde 11)	"Halkı askerlikten soğutma suçu"nın yargılama yetkisi adli mahkemelere bırakıldı.	Askerî mahkemelerin sivilleri yargılama yetkisi kısıtlandı.	Siviller artık askerî mahkemelerde değil, adli mahkemelerde yargılanacak.
29 Haziran 2006	5530 Sayılı Kanun	17 suç askerî mahkemelerin görev alanından çıkarıldı.	Askerî mahkemelerin yetki alanı daraltıldı.	Doğal yargıç ilkesine dönüş sağlandı, ancak "müşterek suçlar" kapsamında siviller askerî mahkemelerde yargılanmaya devam etti.
26 Haziran 2009	5918 Sayılı Kanun	Askerî mahkemelerin sivilleri yargılama yetkisi tamamen kaldırıldı. Asker kişilerin özel yetkili ağır ceza mahkemelerinde yargılanması öngörüldü.	Askerî mahkemelerin siviller üzerindeki yetkisi sona erdi.	Asker kişileri, örgüt faaliyeti, devlet sırları, casusluk gibi suçlardan adli mahkemelerde yargılanacak.
2010 Anayasa Değişikliği	5982 Sayılı Kanun	Barış zamanı sivillerin askerî mahkemelerde yargılanması yasaklandı. "Askerî mahallerde işlenen suçlar" ifadesi Anayasa'dan çıkarıldı. Askerî hâkim ve savcılarının özlük işlemleri mahkemelerin bağımsızlığına göre düzenlendi.	Askerî yargının yetki alanı daha da daraltıldı.	Devletin güvenliği ve anayasal düzeni hedef alan suçlar adli mahkemelerde yargılanacak.
16 Nisan 2017	6771 Sayılı Kanun (Anayasa Değişikliği)	Askerî yargı tamamen kaldırıldı, sadece disiplin mahkemeleri istisna olarak bırakıldı. Savaş halinde asker kişilerin görevle ilgili suçları için askerî mahkemeler kurulabilecek.	Askerî yargı sistemi ortadan kaldırıldı.	Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kaldırıldı. Askerî yargı, sadece savaş zamanı için sınırlandırıldı.

Kaynak: Tablo; T.C. Resmî Gazete'nin 7 Ağustos 2003 (Sayı: 25192), 5 Temmuz 2006 (Sayı: 26219), 9 Temmuz 2009 (Sayı: 27283), 13 Mayıs 2010 (Sayı: 27580) ve 11 Şubat 2017 (Sayı: 29979) tarihli sayılarındaki resmî veriler esas alınarak hazırlanmıştır.

iv) 5982 Sayılı Kanun (Anayasa Değişikliği) 7 Mayıs 2010: 1982 Anayasası'nın 148. maddesi, askerî mahkemelerin yetki alanını, demokratik bir hukuk devleti bağlamında kabul edilemeyecek ölçüde geniş tanımlamıştır. Sivil kişileri yargılama yetkisi, askerî suç kavramının aşırı geniş yorumlanması ve askerî hâkimlerin yeterli yargı güvencesine sahip olmamaları önemli sorunlar arasındaydı. Askerî yargıya ilişkin bu sorunlar, 2009 yılında kabul edilen 5918 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyük ölçüde çözüme kavuşturulmuştur. Ancak, Kanun'un bazı hükümleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Reformlar 2010 Anayasa değişikliği ile yapılabilmektedir. Değişiklikler sonucunda;

- Askerî mahkemelerin barış zamanı sivilleri yargılama yetkisi sona erdirilmiştir.
- Askerî yargının yetki alanını belirleyen "askerî mahallerde işlenen suçlar" ifadesi Anayasadan çıkarılmıştır.
- Devletin güvenliği, anayasal düzen ve bu düzenin işleyişine yönelik işlenen suçların her durumda adli mahkemelerde yargılanacağı belirtilmiştir.
- Askerî hâkim ve savcıların özlük işlemleri ölçütlerinden "askerlik hizmetinin gerekleri" ifadesi kaldırılarak, bu işlemlerin "mahkemelerin bağımsızlığı" ve "hâkimlik teminatları"na göre düzenleneceği vurgulanmıştır (Uzun, 2018, s. 427).

Askerî yargının demokratik bir hukuk devletinin standartlarına uygun hale getirilmesi yönünde yapılan bu düzenlemelere karşın, Türk yargı sistemindeki iki başlılık durumu, devam etmiştir. Batı demokrasilerinde, bağımsız bir askerî yargı kolu ve askerî yüksek mahkemelerin varlığı artık oldukça nadirdir. Özellikle Askerî Yargıtay ve AYİM gibi kurumların, TSK'nın sivil denetimden bağımsız bir özerk alan yaratma düşüncesinin bir ürünü olduğu anlaşılmaktadır. Bu yapı, askerî darbeler sonrasında hazırlanan 1961 ve 1982 Anayasalarıyla şekillenen askerî bürokrasi sisteminin bir parçası olarak gelişmiş ve yargıda çift başlı bir düzen oluşturmuştur (Aliefendioğlu, 2001, s. 782).

v) 6771 Sayılı Kanun (Anayasa Değişikliği) 16 Nisan 2017:Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun, 11 Şubat 2017 tarihli ve 29976 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasının ardından, 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasıyla kabul edilmiştir. Anayasa değişikliği, askerî yargının tamamen ortadan kaldırılmasını öngörmektedir; bu kapsamda yalnızca disiplin mahkemeleri istisna olarak bırakılmıştır. Referandumda kabul edilen 6771 sayılı Kanun'un 13. maddesi ise bu durumu ifade etmektedir:

"2709 sayılı Kanunun 142'nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir. Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askerî mahkemeler kurulabilir."

Referandumla kabul edilen Anayasa değişikliği ile ilgili 6771 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, bürokratik vesayet sistemini ortadan kaldırmak ve etkili bir yürütme mekanizması oluşturmak amacıyla hükümet sistemini değiştirmek olarak belirtilmiştir. Bu değişiklik, Türkiye'nin siyasi yapısında önemli bir dönüşüm sağlama hedefini taşımaktadır. Askerî yargı sisteminin tamamen ortadan kaldırılması çerçevesinde, 6771 sayılı Kanun'un 16. maddesinin (e) fıkrası ile Anayasa'nın "Askerî Yargı" başlıklı 145. maddesi, Askerî Yargıtay'ı düzenleyen 156. maddesi ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'ni düzenleyen 157. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu değişiklik, 16.4.2017 tarihli ve 6771 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiş ve T.C. Resmî Gazete'de 11 Şubat 2017 tarihinde yayımlanmıştır.

Askerî yargı, ülkelerin silahlı kuvvetler içindeki düzeni ve disiplini sağlamak amacıyla kurdukları önemli bir yargı sistemi olarak dikkat çekmektedir. Ülkelerde askerî yargının işleyişi, her ülkenin tarihsel, politik ve hukuki gelişimlerine göre farklılaşmaktadır. Bu kapsamda, Tablo 19'da Türkiye ile Fransa, Almanya ve İspanya askerî yargısının yapısal ve işlevsel karşılaştırması yapılmıştır. Karşılaştırmada, bu dört ülkede askerî yargının nasıl düzenlendiği ve bürokratik yapıların askerî yargı üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Türkiye'de askerî yargı son yıllarda sivil yargıya devredilmişken, Fransa, Almanya ve İspanya gibi Avrupa ülkelerinde askerî suçlar farklı düzeylerde ele alınmaktadır.

Türkiye, Fransa, Almanya ve İspanya'daki askerî yargı sistemleri, bürokrasi ve işleyiş açısından birbirinden farklı dinamikler sergilemektedir. Türkiye, askerî yargıyı tamamen kaldırarak sivil yargıya devretmiş ve askerî disiplinin kontrolünü sivil otoriteye emanet etmiştir. Fransa ve Almanya, askerî yargıyı büyük ölçüde sivil yargıya dâhil ederek bürokratik etkileri sınırlandırmış ve hızlı karar alma süreçleri sağlamıştır. İspanya ise askerî mahkemeleri koruyarak, askerî uzmanlık ve disiplin gerektiren davalarda daha geleneksel bir yapı sergilemektedir. Bu farklı yaklaşımlar, ülkelerin güvenlik ve adalet sistemleri açısından özgün dengeler kurmasına yol açmıştır.

Tablo 19. Türkiye, Fransa, Almanya ve İspanya Askerî Yargısının Karşılaştırması

	Mevcut Durum	Değerlendirme
Türkiye	Türkiye’de askerî yargı sistemi, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile tamamen kaldırılmıştır. Bu reform, askerî suçların yargılanmasının sivil mahkemelere devredilmesini sağlamıştır. Daha önce askerî disiplin suçları ve savaş zamanı suçları için işlev gören Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, bu değişikliklerin sonucunda kapatılmıştır. Sivil mahkemeler artık askerî personelin her türlü suçunu yargılayabilmektedir.	-Askerî yargının kaldırılması ile sivil denetim ve demokratik kontrol mekanizmaları güçlendirilmiştir. - Askerî personelin tüm suçlarının sivil yargıda görülmesi, hukukun üstünlüğü ve şeffaflık açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. - Askerî uzmanlık gerektiren davaların sivil yargıya devredilmesi, sivil mahkemelerin bu konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaması nedeniyle bazı endişelere yol açmıştır. - Askerî disiplin suçlarının hızlı çözüme kavuşturulması konusunda sivil yargının yeterli esnekliği gösterememesi eleştirilmektedir.
Fransa	Fransa’da askerî yargı sistemi barış zamanı büyük ölçüde sivil yargıya devredilmiş, ancak savaş zamanı askerî mahkemelerin devreye girdiği bir sistem uygulanmaktadır. Fransa’da askerî suçlar genellikle sivil mahkemelerde görülse de, savaş dönemlerinde ve belirli disiplin davalarında askerî mahkemeler devreye girmektedir. Fransa, askerî yargıyı sivil denetime açmakla birlikte, gerektiğinde askerî mahkemeleri kullanmaktadır.	-Askerî ve sivil yargının bütünleşmesi, askerî personelin hukuki hesap verebilirliğini artırmakta ve bürokratik süreçleri azaltmaktadır. -Savaş zamanı devreye giren askerî mahkemeler, askerî disiplin ve ulusal güvenlik konularında hızlı karar alınmasını sağlar. -Sivil mahkemelerde askerî suçların görülmesi, askerî disiplin ve hızlı karar alma gereksinimleri açısından bazı durumlarda yetersiz kalabilir. -Savaş zamanı ayrı askerî mahkemelerin varlığı, normal zamanlarda yargı süreçlerinde bir belirsizlik yaratabilir.
Almanya	Almanya’da tamamen sivil bir yargı sistemi benimsenmiştir. Ülkede askerî mahkemeler bulunmamaktadır ve askerî personel, disiplin ve ceza davalarında sivil mahkemelerde yargılanmaktadır. Almanya’nın bu yaklaşımı, askerî ve sivil yargı arasındaki ayrımı ortadan kaldırmakta ve hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde tüm yargılama süreçlerini sivil otoriteler altında toplamaktadır.	-Tüm askerî personelin sivil mahkemelerde yargılanması, hukuk devleti ilkelerine uygunluğu güçlendirmekte ve bürokratik süreçlerin minimal düzeyde olmasını sağlamaktadır. -Şeffaf ve hesap verebilir bir yargı süreci, askerî personelin adil bir şekilde yargılanmasına olanak tanır. -Askerî disiplin suçlarının askerî bağlamdan koparılması, bazı davalarda askerî uzmanlık eksikliği nedeniyle sorun yaratabilir. -Sivil mahkemelerin askerî konularda yeterli deneyime sahip olmaması, yargıda aksaklıklara yol açabilir.
İspanya	İspanya’da askerî yargı sistemi, barış zamanı askerî personelin sivil mahkemelerde yargılanmasına olanak tanıırken, disiplin ve savaş zamanı suçları için askerî mahkemeler mevcuttur. İspanya, askerî mahkemeleri disiplin davaları ve savaş suçları gibi özel durumlar için kullanmaya devam etmekte ve bu, askerî disiplinin korunmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.	-İspanya’daki askerî mahkemeler, askerî disiplinin korunması ve savaş zamanı suçların hızlı yargılanması açısından etkili bir sistem sunar. -Askerî suçların uzman kişiler tarafından ele alınması, davaların daha isabetli kararlarla sonuçlanmasını sağlar. -Askerî yargıdaki bürokratik süreçlerin yavaş ilerlemesi, yargılamaların uzamasına neden olabilir. -Sivil ve askerî yargı sistemlerinin birbirinden ayrı olması, yargı süreçlerinde tutarsızlıklara yol açabilir ve hukuki şeffaflık konusunda eleştirilere sebep olabilir.

Kaynak: Tablo; Law Library of Congress (2013) ve FINABEL (2022) raporlarındaki veriler esas alınarak hazırlanmıştır.

Sonuç olarak, bu düzenleme ile Türk yargı tarihinin önemli bir unsuru olan askerî yargı büyük ölçüde kaldırılmıştır. Askerî yargının kaldırılması, Türkiye'deki yargı sisteminin sadeleşmesi, bürokratik maliyetlerin azaltılması ve adaletin daha erişilebilir hale gelmesi açısından önemli avantajlar sağlamıştır. Diğer sonuçları ise şunlardır:

- i) Askerî yargının kaldırılması, demokratik ülkelerde hukuk devleti ilkesine uygun bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. Askerî yargı süreçlerinin kamuoyu denetiminden uzak olması eleştirilirken, düzenlemeyle yargı denetimi sağlanmıştır.
- ii) Çift başlı yapının ortadan kaldırılmasıyla, yargı süreçleri daha hızlı ve etkin bir hale gelmiş, bu durum bürokratik maliyetlerin azalmasına katkıda bulunmuştur.
- iii) Askerî yargının kaldırılması, iki ayrı yargı sistemi için yapılan harcamaların tek bir yargı sisteminde toplanmasını sağlamıştır. Böylece, askerî ve sivil yargı arasındaki yetki paylaşımı ve kaynak kullanımındaki verimsizlikler ortadan kaldırılmıştır.
- iv) Çift başlı yargı sistemi, ayrı kurumlar ve personel gerektiriyordu. Bu düzenlemenin ardından askerî mahkemeler kaldırılmış ve yargı birimlerinin birleştirilmesiyle gereksiz harcamalar azaltılmıştır.
- v) Askerî yargının kaldırılmasıyla birlikte, askerî disiplinin sivil yargı altında ne denli etkili bir şekilde korunabileceği tartışma konusu olmuştur. Askerî personel için özel olarak tasarlanmış askerî yargı sisteminin ortadan kalkması, disiplinin ve askerî hiyerarşinin zayıflayabileceği yönündeki eleştirileri beraberinde getirmiştir.

3.2. Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması

Kamu hizmetlerinin sunumunda bürolar arası rekabet, hem verimliliği artırmak hem de kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasını sağlamak açısından büyük önem taşır. Rekabetçi bir ortam, büroların daha şeffaf, yenilikçi ve hesap verebilir bir yapıya kavuşmasına katkıda bulunur. Bu durum, hizmet kalitesini artırmanın yanı sıra kamuoyunun güvenini kazanmaya da yardımcı olur. Özellikle tekel konumundaki büroların aksine, rekabetçi bir yapı, büroların performanslarını daha açık bir şekilde sergilemelerini ve hatalarını gizlemek yerine düzeltmelerini teşvik eder. Rekabet, büroları yalnızca şeffaflığa değil, aynı zamanda yenilikçiliğe ve verimliliğe de yönlendirir. Talep, üretim ve maliyet koşullarındaki değişikliklere uyum sağlamak, büroları yeni teknolojiler geliştirmeye ve bu teknolojileri kullanmaya iter. Bu süreç, hizmet sunumunda modern yöntemlerin

benimsenmesini kolaylaştırır ve kamu hizmetlerinin kalitesini artırır. Ayrıca, rekabetçi bir ortam, büroların yönetsel açıdan daha etkin bir yapıya kavuşmasını sağlar. Karmaşık ve koordinasyonsuz yönetim yapıları, rekabet sayesinde açığa çıkar ve bu durum, hizmet sunumunda yaşanan aksaklıkların giderilmesine yardımcı olur. Rekabetin bir diğer önemli avantajı, denetim maliyetlerinin azalmasıdır. Büroların performansı daha kolay izlenebilir hale gelir ve kaynaklar daha etkin bir şekilde kullanılır (Niskanen 1979, ss. 519-521).

Konu, “Kamu Büroları Arasında Rekabet Sağlanması” ve “Kamu Sektörü ile Özel Sektör Büroları Arasında Rekabetin Sağlanması” olmak üzere iki başlık altında seçilen örnek uygulamalar üzerinden analiz edilecektir.

3.2.1. Kamu Büroları Arasında Rekabet Sağlanması

Türkiye’de bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadelede, doğrudan kamu büroları arasında bir rekabet ortamının oluşturulmasına yönelik uygulama bulunmamaktadır. Ancak, bazı düzenlemelerle dolaylı olarak rekabetin teşvik edildiği görülmektedir. Bu bağlamda sunulan örnekler, dolaylı olarak rekabet yaratma çabası kapsamında değerlendirilebilir.

3.2.1.1. Stratejik Planlama ve Performans Programları

Türkiye’de stratejik planlama ve performans programları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yürütülmekte olup, bu kanun kamu kurumlarının mali süreçlerini şeffaflandırmayı ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlamaktadır. Kurumlar, stratejik planlarına uygun performans hedefleri belirler ve bu hedeflere ulaşma çabaları performans göstergeleriyle değerlendirilir. Bu değerlendirmeler, hem bütçe kaynaklarının tahsisini hem de kurumların itibarını etkiler. Stratejik planlama ve performans programları, Kanun’un 9. ve 41. maddelerine dayanarak yıllık performans programlarıyla uygulanır. Bu uygulamalar, devletin kaynaklarının daha etkili ve şeffaf şekilde kullanılmasını sağlayarak bürokrasi içinde rekabeti teşvik eder. Performans programları, kamu kurumları arasında performansa dayalı karşılaştırmalar yapma imkânı sunarak verimliliği ve etkinliği artırmayı amaçlar. Kaynak tahsisinde performansın belirleyici bir ölçüt haline gelmesi, bürokratik verimliliği yükseltir ve israfı önler. Böylece, kurumlar arasında rekabet gelişir ve kaynaklar daha etkin kullanılarak, bürokratik gayret artar (Bakırtaş ve Nazlıoğlu, 2019, s. 110).

3.2.1.2. Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi

Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen çalışmalar sonucunda 2020 yılında yeni bir bütçeleme modeli geliştirilmiştir. Bu model, bütçeleme sistemine program bütçe yaklaşımının ve araçlarının dâhil edilmesi üzerine kurgulanmıştır. Model, performans esaslı bütçeleme ile program bütçe yaklaşımlarının birleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu nedenle, yeni bütçeleme yaklaşımı “Program Bazlı Performans Bütçe” olarak adlandırılmıştır. Bu yeni yaklaşım ile beş hedefin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda, belirlenen her bir hedefin içeriği ve bu hedeflerin kamu büroları arasında rekabeti nasıl teşvik edebileceği detaylı olarak değerlendirilmektedir [Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), 2017, s. 4-5]:

- i) Program Yapısının Geliştirilmesi: Her bir kamu bürosu, belirli programlar üzerinden bütçe talebinde bulunur. Bu, büroların kendi performanslarını daha net bir şekilde sergilemelerini ve diğer bürolarla karşılaştırılabilir hale gelmelerini sağlar. Rekabet, büroların daha verimli ve etkili programlar sunma çabasını artırır.
- ii) Stratejik Planlar ve Performans Programları: Bürolar, stratejik planlarını ve performans hedeflerini bütçeleriyle doğrudan ilişkilendirir. Bu, büroların hedeflerine ulaşma konusunda daha hesap verebilir olmalarını sağlar. Performansları düşük olan bürolar, kaynak tahsisinde dezavantajlı duruma düşebilir, bu da rekabeti teşvik eder.
- iii) Bütçesel Esneklik ve Analiz İmkânı: Otomasyon ve veri analizi imkânları sayesinde, büroların performansları daha şeffaf izlenebilir. Bu, büroların kaynak kullanımında daha verimli olmalarını ve yenilikçi çözümler geliştirmelerini teşvik eder.
- iv) Program Maliyetlendirme ve Kaynak İhtiyacı: Bürolar, program maliyetlerini ve kaynak ihtiyaçlarını daha detaylı hesaplamak zorunda kalır. Bu, kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlar ve bürolar arasında verimlilik yarışını artırır.
- v) Program İzleme ve Değerlendirme: Büroların programları düzenli olarak izlenir ve değerlendirilir. Performansı yüksek olan bürolar ödüllendirilirken, düşük olanlar iyileştirme yapmaya zorlanır. Bu süreç, büroları sürekli gelişim ve rekabete teşvik eder.

3.2.1.3. Elektronik Kamu Alımları Platformu

Türkiye’de kamu alımlarının şeffaf, etkin ve rekabetçi bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) kurulmuştur. Bu platform, kamu

ihalelerine katılan firmaların teklif süreçlerini elektronik ortamda yürütmesine olanak verir. Böylece süreçler hızlanır. Ayrıca sistem, maliyetlerin düşmesine ve denetimin kolaylaşmasına da katkı sağlar. EKAP, uygulama olarak kamu kurumları ile özel sektörü buluşturan bir platformdur. Ancak kamu kurumları arasında da dolaylı yoldan rekabetin artmasına katkıda bulunabilir (Yıldız vd., 2018, s. 13).

EKAP, kamu alımlarının tüm aşamalarını şeffaf bir şekilde yürütmekte ve bu süreçleri merkezi bir platformda toplamakta, devlet kurumlarının alım süreçlerini daha açık ve izlenebilir hale getirmektedir. Bu şeffaflık, kurumların kendi alım süreçlerini diğer devlet kurumlarıyla karşılaştırmalarına ve performanslarını değerlendirmelerine olanak tanır. Dolayısıyla, her kurum kendi alım süreçlerini iyileştirme ve maliyetleri düşürme yönünde rekabet edebilir, bu da genel olarak kamu kurumları arasında daha verimli ve rekabetçi bir ortam yaratır (Çebi ve Ersoy, 2024).

3.2.1.4. Benchmarking (Kıyaslama) Uygulamaları

Küreselleşmenin daha fazla önem kazanmasıyla, uluslararası pazarlara giriş, rekabet gücünü artırma ve kaliteli mal ile hizmet üretme amacı doğrultusunda yeni yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, özellikle TÜSİAD-KALDER (Türkiye Kalite Derneği) Kalite Ödülü süreci, bu hedeflere ulaşmak için etkili bir yöntem olarak öne çıkmaktadır (Özer, 1996, s. 18-19).

Türkiye’de kamu kurumları arasında benchmarking uygulamaları mevcuttur ve bu uygulamalar, rekabeti teşvik etmede önemli bir rol oynamaktadır. Benchmarking, kurumların performanslarını ölçerek en iyi uygulamaları öğrenerek, kendi performanslarını bu standartlara göre iyileştirmeleri anlamına gelir. Benchmarking, performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama ve kalite yönetimi süreçlerinde kullanılmaktadır (Ünlü, 2020).

Söz konusu uygulamanın 2021 yılında uygulanmaya başlanan program temelli performans bütçeleme sistemi kapsamında da etkili bir şekilde uygulanabileceği değerlendirilmektedir. Türkiye’de kamu kurumlarında benchmarking uygulamaları, performans ve hizmet kalitesini artırmayı amaçlayan önemli bir stratejidir. Örneğin, Sağlık Bakanlığı’nın Hastane Performans Standartları ve Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Kamu İç Kontrol Standartları gibi uygulamalar, kurumların hizmet kalitelerini ve mali yönetimlerini diğer benzer kurumlarla karşılaştırmalarına olanak sağlamaktadır.

27 Haziran 2015 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sağlıkta Kalitenin Geliştirilmesi ve Değerlendirilmesine Dair Yönetmeliğin amacı, sağlık teşkilatında kaliteli hizmet sunumunu sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Yönetmeliğin temel hedefleri arasında hasta güvenliği, çalışan güvenliği, hasta memnuniyeti ve çalışan memnuniyeti gibi unsurlar yer almakta olup, sağlıkta kalite standartları (SKS) ile bu standartların uygulanmasına ilişkin esasları düzenlemektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın 26 Aralık 2017 tarihli Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, idarelerin iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesi sürecinde dikkate alması gereken temel yönetim kurallarını belirlemektedir. Bu standartlar, tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamayı hedeflemektedir.

Bu tür uygulamalar, kurumların en iyi uygulamaları benimsemelerini teşvik eder ve süreçlerini iyileştirme çabalarını artırır. Sağlık sektöründe, hastaneler arasında performans kıyaslamaları yapılması hasta bakım kalitesini yükseltirken, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın iç kontrol standartlarıda mali disiplin ve şeffaflığı artırarak daha etkin bir yönetimi amaçlamaktadır. Bu uygulamalar, kurumlar arasında rekabeti doğrudan teşvik etmeden dolayı yoldan performans artışını destekleyerek, genel kamu hizmetlerinin kalitesinin yükselmesine ve kaynakların daha verimli kullanılmasına katkıda bulunur.

3.2.1.5. Kamu Yönetiminde Dijitalleşme ve E-Devlet Uygulamaları

E-Devlet sisteminin yaygınlaşmasıyla kamu kurumlarının sunduğu bazı hizmetler dijital ortama taşınmaktadır. Dijitalleşme sayesinde kamu kurumları arasındaki iletişim süreçleri hızlanmakta ve vatandaşlara daha hızlı hizmet sunmak için bir rekabet ortamı oluşturmaktadır. Bu E-Devlet uygulamaları, hizmet sunumunda kaliteyi artırma ve bürokratik yükü azaltma açısından önemlidir (Karasoy ve Babaoğlu, 2020, s. 118). Bu uygulamalar doğrudan bürokratik rekabeti hedeflemezse de, dolaylı olarak bürokratik rekabeti teşvik etmesi ve kamu kurumlarının verimliliğini artırması beklenmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından yayımlanan “Government at a Glance 2023” raporunda, OECD ülkelerindeki kamu yönetimi performansını karşılaştıran göstergeler sunulmaktadır. Rapor, hükümetlerin verimliliği, kamu harcamaları, kamu sektörü istihdamı, dijitalleşme gibi konularda geniş kapsamlı analizler içermekte olup, hükümetlerin dijital dönüşüm süreçlerini ve bu süreçlerin kamu yönetimine olan etkilerini detaylı bir şekilde ele almaktadır. Raporun, 9. bölümü olan “Digital Government and Open

Government Data”da OECD ülkelerinin dijitalleşme seviyeleri ve bu dijitalleşmenin kamu hizmetleri üzerindeki etkileri üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde, hükümetlerin dijital araçları nasıl kullandığı, verimliliği nasıl artırdığı, bürokratik maliyetleri nasıl azalttığı ve kamu hizmetlerini nasıl iyileştirdiği incelenmektedir. Ayrıca, kapsayıcı dijital dönüşüm stratejileri, yapay zekâ teknolojilerinin kamu hizmetlerine uyumu ve açık devlet verilerinin iklim değişikliğiyle mücadelede kullanımı gibi güncel konular da analiz edilmektedir. Rapor, dijitalleşmenin yanı sıra, kamu hizmetlerine olan güven, hizmet sunumunda memnuniyet, politika yapımında şeffaflık gibi kamu yönetimi konularını da kapsamaktadır (OECD, 2023, s. 138-140). OECD ülkelerinin performanslarını karşılaştırmalı olarak sunan rapor, politika yapıcılar için önemli bir referans kaynağı niteliği taşımaktadır. OECD ülkelerin kamu sektöründeki dijital dönüşüm çabalarını 0 (en düşük) ile 1 (en yüksek) arasında puanlayarak değerlendirmektedir. OECD'nin Dijital Hükümet Endeksi (DGI) 2023 raporuna göre OECD ortalaması ~0.65, Güney Kore 0,82 ile en başarılı ülke iken, Türkiye'nin skoru: 0.50-0.55 arasında olup, OECD ortalamasının altındadır (OECD, 2023).

3.2.2. Kamu Sektörü ile Özel Sektör Büroları Arasında Rekabetin Sağlanması

Kamu ve özel bürolar arasında rekabet oluşturulmasında amaç, kamu sektörünün etkinliğini iktisadiliğini ve verimliliğini artırmak ve özel sektörün dinamizmini kamusal hizmetlerde daha fazla kullanarak maliyetleri azaltmak ve hizmet kalitesini artırmaktır. Kamu ve özel sektör arasında rekabeti teşvik eden uygulamalar Türkiye'de daha ziyade eğitim, sağlık bankacılık ve finans sektörü gibi yarı kamusal hizmetler veya mallara ilişkindir.

3.2.2.1. Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

Kamu ihaleleri, devletin varlık satışlarını ve alımlarını kapsamaktadır. Varlıkların satışı ve kiralanması 2886 sayılı Kanun kapsamında düzenlenirken, kamu alımlarına ilişkin düzenlemeler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile belirlenmiştir. Avrupa Birliği düzenlemelerinde kamu alımları, klasik alımlar, imtiyazlar ve su, enerji, ulaştırma ile posta hizmetleri sektörlerindeki işletmelerin alımlarını içermektedir. Türkiye’de 4734 sayılı Kanun, yalnızca klasik kamu alımlarını düzenlemektedir ve diğer alanlara yönelik kapsamlı bir çerçeve düzenleme bulunmamaktadır. 4734 ve 4735 sayılı Kanunlar, 22 Ocak 2002 tarihinde yayımlanmış ve 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 4734 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde,

yürürlükteki 2886 sayılı Kanun'un çeşitli eksiklikler barındırdığı, bu nedenle kamu ihalelerine yönelik daha kapsamlı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Bu eksiklikler, Kanun'un gerekçesinde ayrıntılı biçimde ortaya konmuştur (Emek, 2022, s. 5):

- i) Günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap verememesi,
- ii) Uygulamada ortaya çıkan aksaklıkları gidermede yetersiz kalması,
- iii) Bütün kamu kurumlarını kapsamaması,
- iv) AB ve uluslararası ihale uygulamalarına uyum sağlamaması.

4734 sayılı Kanun'un amacı, bu eksiklikleri gidermek ve kamu ihale sistemini daha etkin ve şeffaf hale getirmektir. 2886 sayılı Kanun, devletin hem harcama gerektiren hem de gelir getiren faaliyetlerine ilişkin ihaleleri düzenlemekteydi. 4734 sayılı Kanun, 2886 sayılı Kanun'un kamu alımlarını düzenleyen hükümlerinin yerine geçmiş, ayrıca kamu alım sözleşmelerinin yönetimi ve icrasını düzenlemek amacıyla 4735 sayılı Kanun hazırlanmıştır (Emek, 2022, s. 5). 4734 sayılı Kanun'un 1. ve 5. maddeleri şu şekilde düzenlenmiştir:

Amaç 1. Madde

Kanununun amacı; kamu hukukuna tâbi olan, kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.

Temel İlkeler 5. Madde

İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. (Kamu İhale Kanunu, 2002, mad. 1, 5).

4734 sayılı Kanun'un rekabeti artırmaya yönelik yapısı gereği, bazı ihalelere sadece kamu firmaları girerken bazılarında sadece özel sektör firmaları girebilir. Ya da aynı ihaleye hem kamu hem de özel sektör firmaları girebilir. Bu durum ihale türüne, ihale şartnamesine ve mevzuatta öngörülen bazı özel düzenlemelere göre değişiklik gösterebilir. Dolayısıyla bürokrasi ile mücadeledeki bu düzenleme her ne kadar kamu özel sektör arasında rekabet örnekleri arasında yer almışsa da, kamu büroları arasındaki rekabete de örnek gösterilebilir.

4734 sayılı Kanun, başlangıçta tam anlamıyla olmasa da önemli ölçüde AB düzenlemeleriyle uyumluydu. Ancak, günümüze kadar birçok kez değiştirilmiş olup, 18 yılda yaklaşık 186 kez değişikliğe uğramıştır (BirGün Gazetesi, 2018). Bu değişikliklerin büyük bir bölümünü istisnalar oluşturmaktadır. 4734 sayılı Kanun kapsamında yapılan kamu alımlarının

Gayrisafı Yurt İçi Hâsıla (GSYİH) içindeki payı %3 olup, AB ortalaması olan %15-16'nın oldukça altındadır. Ayrıca, istisna kapsamına giren kamu alımlarının GSYİH içindeki payı giderek artmaktadır. AB direktiflerinin aksine 4734 sayılı Kanun, su, enerji, ulaştırma ve posta hizmetleri sektörlerinde faaliyet gösteren idarelerin ve imtiyaz sözleşmelerinin satın alma yöntemlerini kapsamamaktadır. Bu durum, istisnaların giderek genişlemesine ve kamu alımlarında rekabetin azalmasına yol açmaktadır (Emek, 2022, s. 7-8).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, zamanla yapılan değişikliklerle rekabet, şeffaflık ve eşit muamele ilkelerinden sapmalara uğramış ve genişleyen istisnalar nedeniyle kamu alımlarında rekabet azalmıştır. Buna rağmen, kanun hâlâ kamu alımlarında rekabeti sağlama, kaynakların etkin ve verimli kullanılması açısından önemli bir çerçeve sunmaktadır. Kamu kaynaklarının doğru yönetilmesi, maliyet kontrolü ve hizmet kalitesinin artırılması için rekabetin korunması, kamu ihale sisteminin temel unsurlarından biri olmayı sürdürmektedir.

3.2.2.2. Eğitim Sektöründe Rekabet

Eğitimde rekabet, yenilikçi yaklaşımlar ve alternatif seçenekler sunma gibi avantajlar sağlarken, eşitsizlikleri de derinleştirebilir. Özel okul teşvikleri kaliteyi artırsa da, yalnızca ekonomik gücü olanların kaliteli eğitime erişimi, toplumsal adaleti zedeleyebilir. Kamu okullarının kaynakları azalabilir ve kalite kaybı yaşanabilir. Özel okul teşvikleriyle birlikte kamu okullarında desteklenmeli ve fırsat eşitliğini sağlayacak politikalar geliştirilmelidir. Böylece, eğitimde kalite artırılırken toplumun her kesimi adil bir şekilde faydalanabilir.

Devlet okulları ile özel okullar arasında eğitim hizmetlerinde ciddi bir rekabet vardır. Özel okullara yönelik teşvikler, bu alandaki rekabeti artırmakta ve aileler için alternatif eğitim imkânları sunulmaktadır. Özellikle özel okulların ve devlet okulları arasındaki rekabetin artırılması, eğitimde kaliteyi artırmak ve verimliliği sağlamak için uygulanan politikalarındandır. Bürokrasinin maliyetleriyle mücadele amacıyla yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Türkiye'deki eğitim sektöründe rekabeti teşvik eden ve çeşitli uygulamaların hayata geçirildiği gözlemlenmiştir (T.C. Millî Eğitim Bakanlığı, 2007, Ek Madde 1):

- i) Özel okulların teşviki ve devlet desteği: Özel okulların yaygınlaştırılması ve devletin öğrencilere yönelik eğitim destekleri, özel sektörün eğitimde daha fazla rol almasını sağlamıştır. Bu, kamu ile özel okullar arasında rekabeti teşvik eden bir unsurdur.

- ii) Eğitimde özel kurs ve dershaneler: Devlet okulları ile özel kurslar ve dershaneler arasındaki rekabet de Türkiye’deki eğitimde verimliliği artırmak için kullanılan bir rekabet modeli olarak gösterilebilir.

15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında eğitim sektöründe, terör örgütüyle mücadele kapsamında bürokrasinin yeniden yapılandırılması ve daha etkin hale getirilmesi için önemli adımlar atıldı. Ayrıca, terör örgütüyle bağlantılı olduğu tespit edilen dershaneler ve özel okullar, 677 Sayılı KHK ile kapatılarak bu kurumlarda görev yapan ve örgütle ilişkili olduğu belirlenen personel hakkında yasal işlemler başlatıldı. Bu süreçte, bürokrasideki yavaşlık, verimsizlik ve usulsüzlük gibi sorunların azaltılmasına yönelik adımlar atılırken, hesap verebilirlik, şeffaflık ve liyakat ilkeleri ön plana çıkarıldı. Eğitim kurumlarının denetimi ve yönetiminde iyileştirmeler hedeflenirken, bürokratik süreçlerde tarafsızlık güçlendirildi.

Özel okullara yönelik teşviklerin olumlu yönleri şu şekildedir (Atay, 2024, s. 50):

- i) Kalitenin Artması: Rekabet, okullar arasında kaliteyi artırmayı teşvik ederek, öğrencilere daha iyi eğitim sunulmasına yol açmaktadır. Özel sektörün dinamizmi, yenilikçi eğitim programlarının hayata geçirilmesine katkı sağlamaktadır.
- ii) Verimliliğin Artması: Performansa dayalı ödüllendirme ve teşvikler, öğretmenlerin ve okulların daha verimli çalışmasına, katkı sağlamaktadır.
- iii) Alternatif Eğitim Seçenekleri: Devletin yanında özel sektörün de etkin bir şekilde hizmet sunması, ailelere alternatif eğitim seçenekleri sunmaktadır.

Özel okullara yönelik teşviklerin olumlu yönlerine karşın, rekabet bozucu etkileri nedeniyle eğitimde sorunlar yaratabilmektedir (Alpaydın, 2018, s. 105). Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

- i) Eşitsizlik: Özel okulların ve devlet okullarının adil olmayan rekabeti, maddi gücü yüksek olan öğrencilerin avantajlı hale gelmesine ve eğitimde fırsat eşitsizliğinin derinleşmesine neden olmaktadır. Bu durum, daha iyi eğitim imkânlarının yalnızca ekonomik açıdan güçlü ailelerin çocuklarına sunulmasına yol açarak, eğitim sisteminde adaletsiz bir rekabet ortamı yaratmaktadır.
- ii) Kamu Okullarında Kalitenin Düşmesi: Özel okulların ve kursların rekabetçi baskısı, devlet okullarının kaynaklarını sınırlayabilmekte ve bu durum, kamu okullarında eğitim kalitesinin düşmesine neden olabilmektedir. Özel okulların avantajlı konumu, kamu okullarını dezavantajlı bir pozisyona iterek, eğitim sisteminde dengesiz bir rekabete yol açmaktadır.

- iii) Odak Kayması: Performans odaklı teşvikler, eğitimcilerin uzun vadeli gelişim yerine kısa vadeli sonuçlara odaklanmasına neden olabilmektedir. Bu durum, öğrencilerin öğrenme süreçlerini olumsuz etkileyebilmekte, eğitimin kalitesini düşürmekte ve eğitim sisteminde amaç sapmasına neden olabilmektedir.

Sonuç olarak; Türkiye'de devlet okulları ve özel okullar arasında artan rekabet, ulusal fayda açısından hem pozitif hem de negatif etkilere sahiptir. Özel okullara yönelik teşvik politikaları, eğitimde kaliteyi ve verimliliği artırma hedefini desteklemekle birlikte, bu rekabetin toplum üzerindeki etkilerinin daha derinlemesine analiz edilmesi gerekmektedir.

3.2.2.3. Sağlık Sektöründe Rekabet

Sağlık sektöründe kamu hastaneleri ile özel hastaneler arasında bir rekabet tesis edilmiştir. Özellikle Sağlık Bakanlığı'nın hizmet kalitesini artırmaya yönelik projeleri ve özel sektör yatırımları, bu rekabetin güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Bu uygulamalar, sağlık sektöründe kaliteyi artırmayı ve hizmetlerin daha verimli sunulmasını amaçlamaktadır. Sağlıkta bu rekabeti teşvik eden önemli uygulama örnekleri şu şekilde özetlenebilir:

- i) Sağlıkta Dönüşüm Programı: Türkiye'de 2003 yılında başlatılan Sağlıkta Dönüşüm Programı, kamu ve özel hastaneler arasında rekabetin teşvik edilmesine yönelik önemli bir reformdur. Bu program kapsamında, hem kamu hem de özel sağlık kuruluşlarınca sunulan sağlık hizmetlerine erişimin artırılması hedeflenmektedir. Programla birlikte, hastanelerde performans değerlendirme sistemleri ve kalite ölçüm araçları geliştirilmekte, kamu hastanelerinin hizmet kalitesinin özel hastanelerle rekabet edebilmesi amaçlanmaktadır (Keskin, 2018, s. 125).
- ii) Kamu-Özel İşbirliği ile Şehir Hastaneleri Projesi: Türkiye'de sağlık alanında kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli ile hayata geçirilen şehir hastaneleri, sağlık hizmetlerinin sunumunda kamu ve özel sektörün işbirliğini temel almaktadır. Özel sektörün yatırımıyla yapılan hastaneler, kamu hizmeti veren hastaneler olarak yönetilmekte, ancak özel sektör tarafından işletilmektedir. Bu model, kamu hastanelerinin rekabet gücünü artırarak, hem hizmetlerin kalitesini yükseltmeyi hem de hizmetleri verimli hale getirmeyi amaçlamaktadır (Kara, 2021, s. 82).
- iii) Sosyal Güvenlik Kurumu Anlaşmaları: Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), özel hastanelerle anlaşmalar yaparak sağlık hizmetlerinin bir kısmını sosyal güvence altına almakta ve vatandaşlara uygun fiyatlarla hizmet sunulmasını sağlamaktadır. Bu

sayede, kamu ve özel hastaneler arasında rekabet teşvik edilmekte, her iki taraf da daha geniş bir hasta kitlesine hizmet verme imkânı bulmaktadır

- iv) Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi: Performansa dayalı ek ödeme sistemi, kamu hastanelerinde görev yapan doktorlar ve sağlık personelinin verimliliğini artırmayı hedefleyen bir teşvik mekanizmasıdır. Bu uygulama ile kamu hastanelerinin sunduğu sağlık hizmetlerinin kalitesini yükseltmesi ve özel hastanelerle daha etkin bir şekilde rekabet edebilmesi hedeflenmektedir. Bu sistemle, kamu hastaneleri özel sektörle rekabet edebilecek nitelikte bir sağlık hizmeti sunma kapasitesine kavuşmuştur (Korku ve Kaya, 2019, s. 83).
- v) Sağlık Turizmi ve Yabancı Hastalar: Türkiye’de sağlık turizmi kapsamında kamu ve özel hastaneler arasında rekabet artmıştır. Özellikle yabancı hastalara yönelik hizmet sunumunda, özel hastaneler daha aktif rol oynasa da, kamu hastaneleri de bu alanda hizmet vererek rekabete dâhil olmuştur. Sağlık turizmi, hem özel hem de kamu hastanelerinin kalite ve hizmet sunumlarını artırmaları için teşvik edici bir unsur olmuştur (Goral, 2021, s. 24).
- vi) Hastane Hizmetlerinde Kalite Değerlendirme Sistemleri: Kamu ve özel hastaneler arasındaki kalite rekabetini teşvik etmek için Türkiye’de çeşitli kalite değerlendirme sistemleri uygulanmaktadır. Sağlık Bakanlığınca yürütülen SKS programı, hem kamu hem de özel hastane standartlarını yükselterek, rekabetçi bir sağlık ortamı yaratmayı amaçlamaktadır (Çınar, 2023, s. 182).
- vii) Hasta Memnuniyet Anketleri ve Şeffaflık Politikaları: Kamu ve özel hastaneler arasındaki rekabeti artırmak amacıyla Sağlık Bakanlığı, hasta memnuniyet anketleri gibi geri bildirim mekanizmalarını kullanmaktadır. Bu anketler sayesinde hastaların aldıkları sağlık hizmetlerinin kalitesi ölçülmekte ve sonuçlar kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu şeffaflık politikası, hastanelerin kendi hizmetlerini iyileştirmeleri ve diğer hastanelerle rekabet etmeleri için önemli bir teşvik mekanizmasıdır (Güler, vd., 2015, s. 2).

Sağlık sektöründe kamu ve özel hastaneler arasındaki rekabet, bürokrasinin dönüşümü ve hizmet kalitesinin artırılması açısından önemli bir rol oynamıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı, KÖİ modelleri ve performansa dayalı ödeme sistemleri gibi uygulamalar, kamu kurumlarını daha şeffaf, hesap verebilir ve verimli hale getirmektedir. Ancak, bu rekabetin yalnızca kalite artışına değil, kaynakların adil dağılımına ve toplumsal eşitliğe de odaklanması gerekmektedir. Bürokrasinin etkinleştirilmesi ve kamu hastanelerinin

desteklenmesi, sağlık hizmetlerinin her kesime ulaşmasını sağlayacaktır. Bu süreç, bürokratik yapının yenilenmesi ve hizmet sunumunda şeffaflığın artırılması açısından önemli bir adım olmakla birlikte, uzun vadeli toplumsal etkilerinin dikkatlice değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.2.2.4. Bankacılık ve Finans Sektöründe Rekabet

Türkiye'de kamu ve özel sektör arasındaki bankacılık ve finans sektöründe rekabetin artırılmasına yönelik reformlar ve dijitalleşme stratejileri önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle dijitalleşme, bankaların operasyonel maliyetlerini azaltmada önemli bir rol oynar. Özel bankalar ve kamu bankaları arasındaki bu rekabet, dijital bankacılığın yaygınlaşmasıyla hız kazanmıştır. Dijital bankacılık ve finansal teknolojilerin kullanımı, müşteri odaklı hizmetleri genişletmiş, verimliliği artırmış ve finansal hizmetlerde maliyetlerin düşürülmesini sağlamıştır. Bankacılık ve finans sektöründe maliyetlerin düşürülmesi ve verimliliğin artırılması, bürokratik süreçlerin azaltılmasıyla doğrudan ilişkilidir. Bu kapsamda gerçekleştirilen faaliyetler şu şekildedir (Vardar, 2015, s. 536-567; Yıldırım, 2020, s. 145-174):

- i) Deregölasyon Politikaları: Deregölasyon uygulamaları, bankacılık ve finans sektöründe kamu ve özel sektör arasında rekabetin artırılmasına yönelik önemli bir adımdır. Özellikle bürokratik süreçlerin azaltılması ve düzenlemelerin daha esnek hale getirilmesi, özel finansal kuruluşların piyasaya girişini kolaylaştırmaktadır. Bu, hem maliyetleri düşürmekte hem de hizmet kalitesini artırmaktadır.
- ii) Dijital Bankacılık Uygulamaları: Dijital bankacılık bürokrasiyi azaltmanın bir başka yoludur. Bu uygulama kamu ve özel bankaların müşterilerine daha hızlı ve düşük maliyetli hizmetler sunmalarını sağlar. Elektronik fon transferleri, dijital kredi değerlendirmeleri ve online işlemler, maliyetleri düşürür ve rekabeti teşvik eder. Özel bankalar ve kamu bankaları arasında bu alanda ciddi bir rekabet yaşanmaktadır.
- iii) Kamu ve Özel Bankalar Arasındaki Rekabet: Kamu bankaları, özellikle devlet destekli projelere kredi sağlamada avantajlıdır. Ancak, özel bankalar daha esnek ve yenilikçi hizmetler sunarak bireysel ve ticari müşterilere daha iyi koşullar sağlayabilir. Bu rekabet, finansal ürünlerin fiyatlarında ve hizmet kalitesinde iyileşmeler sağlayarak, piyasanın maliyetlerini düşürebilir.

- iv) Yatırım Teşvikleri ve Finansal Destekler: Devlet destekli teşvik programları, kamu bankalarının bu tür projelerdeki etkinliğini artırırken, özel sektörün de rekabete katılmasını sağlar. Bu da finansman maliyetlerinin daha uygun olmasına katkıda bulunur. Örneğin, sanayi ve altyapı projeleri için kamu bankaları genellikle düşük faizli kredi sağlayarak, özel bankalarla rekabeti artırır.
- v) Rekabetin Güçlendirilmesi için Düzenleyici Reformlar: BDDK ve Merkez Bankası'nın düzenleyici reformları, finans sektöründe rekabeti artırma ve bürokratik engelleri azaltma amacını taşır. Bu reformlar, özellikle lisans süreçlerinin basitleştirilmesi ve sermaye gereksinimlerinin esnekleştirilmesi gibi adımlarla maliyetleri düşürür.

Türkiye'de bankacılık ve finans sektöründe rekabetin artırılmasına yönelik reformlar, hem kamu hem de özel bankalar için önemli fırsatlar sunmaktadır. Dijitalleşme ve deregülasyon politikaları, sektörün operasyonel verimliliğini artırmış, müşteri odaklı hizmetleri yaygınlaştırmış ve maliyetlerin düşürülmesini sağlamıştır. Kamu bankalarının devlet destekli projelerdeki avantajlarına karşılık, özel bankaların daha esnek ve yenilikçi hizmetler sunma yeteneği, piyasadaki rekabetin dinamik bir şekilde devam etmesini sağlamaktadır. Bu durum, hem finansal ürünlerin çeşitliliğini hem de hizmet kalitesini olumlu yönde etkilemektedir. Bürokrasinin azaltılması ve dijital bankacılığın yaygınlaştırılması, sektördeki maliyetlerin düşmesini sağlarken, finansal güvenlik ve şeffaflık konularında yeni zorlukları da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, BDDK gibi kurumların denetim reformlarını sürdürülebilir bir çerçevede ele alması, hem kamu hem de özel sektörün dengeli bir şekilde büyümesini destekleyecektir.

3.3. Ödüllendirme ve Teşvikler

Ödüllendirme ve teşvik uygulamaları, bürokrasinin yol açtığı verimlilik kayıplarını azaltmak ve kamu kurumları ile özel sektördeki çalışanların çalışma şevkini artırmak amacıyla, etkili bir mücadele aracı olarak giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Ödüllendirme uygulamaları bürokratik engellerin azaltılmasına katkıda bulunarak, çalışanların performansını artırıp, kurum içindeki verimliliği yükseltirken, teşvik uygulamaları ise, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, yatırımları artırmak ve istihdamı desteklemek amacıyla hayata geçirilen önemli politika araçlarıdır. Bu uygulamalar, özellikle bürokratik engellerin azaltılması ve iş süreçlerinin kolaylaştırılması yoluyla, hem kamu hem de özel sektörde verimliliği artırarak sürdürülebilir bir büyüme ortamı sağlamaktadır.

3.3.1. Ödüllendirme Uygulamaları

Ödüllendirme aslında örgütsel ve bireysel performans değerlendirmesi sonucunda ortaya çıkan bir olgudur. Ortada objektif bir performans değerlendirmesi ve bu değerlendirmeye dayalı somut sonuçlar olmadan ödüllendirmeden söz etmek anlamsızdır. Performans değerlendirmesi, hem kurumsal hedeflere ulaşma düzeyini hem de çalışanların bireysel katkılarını ölçerek, ödüllendirme mekanizmalarının temelini oluşturur. Performans değerlendirme sonuçları, ödüllendirmelerin adil ve etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayarak, hem örgütsel verimliliği hem de çalışan bağlılığını güçlendirir.

Günümüzde örgütler bireylerin performanslarının değerlendirilmesi konusuna özel bir önem vermektedirler. Bunun nedeni örgütsel performansın bireyin performansına bağlı olmasıdır. Ayrıca örgütsel etkinliği ve verimliliği artıracak bir örgütsel iklimin oluşturulması da performans değerlendirme sisteminin etkinliğine bağlıdır (Tunçer, 2013, s. 105). Tarih boyunca örgütlerin var olmasıyla birlikte, yönetim bilimleri alanında örgütsel ve bireysel performans kavramı üzerine tartışmalar süregelmıştır. Örgütsel ve bireysel performans değerlendirme kavramları, özellikle kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçiş sürecinde daha da önemli hale gelmiştir (Koruk, 2023, s. 166).

Türk kamu yönetiminde performans değerlendirmesi ilk kez 1948 yılında Karabük Demir Çelik Fabrikası'nda uygulanmış, daha sonra bu uygulama Sümerbank, Makine ve Kimya Endüstrisi ile Devlet Demiryolları'nda yaygınlaştırılmıştır (Göksel, 2013, s. 34). 1996 yılında ise 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 4179 sayılı Yasa ile eklenen Ek 10'uncu maddeyle “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” başlıklı bir düzenleme getirilmiş ve Sayıştay'a performans denetimi yapma yetkisi açıkça tanınmıştır (Sayıştay, 2002, s. 25).

Finansal performansa dayalı ölçüm sistemlerinin yetersizlikleri çok boyutlu performans değerlendirme sistemlerini gündeme getirmiştir (Ağca ve Tunçer, 2006, s. 173). 2003 yılı Aralık ayında kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile kamuda performans yönetimi anlayışına geçilmiş ve modern mali yönetim uygulamalarının benimsenmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır (T.C. Resmî Gazete, 24 Aralık 2003).

48 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan İnsan Kaynakları Ofisi bünyesinde, İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığına “Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar için performans değerlendirme ve ödüllendirme sisteminin oluşturulmasına ve bu sistemin etkin bir şekilde uygulanmasına destek sağlamak” görevi verilmiştir (Kutlu ve Erbaş, 2020, s. 77).

Bireysel performans değerlendirmesi, bir çalışanın yaptığı işlerin, görev tanımlarında belirlenen hedeflere objektif ölçütlerle yaklaşma düzeyine göre iyi ya da kötü performans sergileyip sergilemediği hakkında verilerin toplanıp değerlendirilmesi sürecidir (Uysal, 2015, s. 33). Geleneksel kuramlarda bireysel performans değerlendirmeleri daha çok çalışanların fiziksel ve davranışsal özelliklerinin ölçülmesi olarak sürdürülmüştür (Saydam, 2018, s. 78-79). Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında artık kamu çalışanları, tutum, davranış, mevzuata uygun iş görme, kamu kaynaklarının kullanımında ve korunmasında üstün bir başarı elde etme gibi geleneksel sistemden kalma kriterlerin yanında; hizmetin kalitesinden, verimliliğinden ve krlılığından ile i ve dış paydaşların memnuniyetinden de sorumlu tutulmaya başlanmıştır (Uygun, 2016, s. 86-87).

Türk Kamu Yönetiminde bireysel performans değerlendirme sistemleri, aslında 1990'lı yıllarda ticari işletme özelliklerine yakınlığından dolayı KİT'lerde 399 sayılı KHK kapsamında uygulanmaya başlamıştır. Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri içinde bireysel performans değerlendirme üzerine ilk uygulama ise 2004 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından başlatılmıştır (Kandemir, 2022). Türkiye'de bazı kamu kurumlarının uyguladığı bireysel performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemleri Tablo 20'de sunulmaktadır.

3.3.1.1. Sağlık Sektöründe Uygulanan Performansa Dayalı Ek deme Sistemi

Sağlık sektöründe artan rekabet koşulları, kurumların verimliliklerini artırma ve kaynaklarını daha etkili kullanma gerekliliğini gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, sağlık hizmetlerinde performans değerlendirme sistemlerinin uygulanması yaygınlık kazanmaktadır. Performans lm, sağlık çalışanlarının bireysel başarılarını ve sağlık kurumlarının genel işleyişini optimize etmeye yönelik bir mekanizma olarak işlev görmektedir. Amaç, sağlık hizmetlerinin hızlı ve etkin sunulmasını sağlamak ve kuruluşların belirlediği hedeflere ulaşmalarını desteklemektir. Bu kapsamda, Performans Esaslı deme Sistemi, sağlık sektöründe yaygın olarak kullanılmaktadır (Ekinci, 2021, s. 112).

Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı, performansa dayalı ek ödeme sistemini 2003 yılında başlatarak sağlık çalışanlarının verimliliğini artırmayı hedeflemiştir. 2004 yılında ise bireysel performans ölçütlerine ek olarak kurumsal performans ltleri de sisteme dâhil etmiştir (Tanrıverdi, 2012, s. 327). Performansa dayalı ek ücret sistemi, Sağlık Bakanlığı'na bağlı bütün sağlık kuruluşlarında uygulanmaktadır. 2005 yılının başında SSK'ya bağlı sağlık tesisleri ve alışanlarının Sağlık Bakanlığı'na aktarılmasıyla, performans uygulaması sağlık sistemimizin neredeyse %90'ında geçerli hale gelmiştir (Aydın ve Demir, 2007, s. 61).

Tablo 20. Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme Amaçları

Kamu Kurumları	Terfi/Kariyer Gelişimi	Görev Süresi Uzatma	Görev Yeri Değişikliği	Sözleşme İptali/ İlişik Kesme	Disiplin İşlemleri	Örgün Eğitim İhtiyaçları	Hizmet İçi Eğitime Yönlendirme	Ek Ödeme	Ücret Azaltma	Başarı/Üstün Başarı Belgesi /Ödeme
Sağlık Bakanlığı										
Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi								X		X
Aile Hekimliği Performans Değerlendirme Sistemi						X	X	X		X
Millî Eğitim Bakanlığı										
Öğretmenlik Meslek Kanunu Kariyer Basamakları Sistemi	X					X	X	X		X
Eğitimde Kaliteyi Artırma						X	X	X		X
Eğitimde Başarıyı Artırma						X	X	X		X
İçişleri Bakanlığı										
BEPER Projesi	X						X			X
MİAPER Projesi	X						X			X
Üniversiteler (Üniversiteye göre farklı)										
İdari Personel			X			X	X			X
Akademik Personel		X						X		X
Proje Bazlı Çalışmalar										
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Demiryolu ve Yol Projeleri)								X		X
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Yenilenebilir enerji projeleri)								X		X
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Kentsel Dönüşüm, Çevre Projeleri)								X		X
Diğer Kurum ve Kuruluşlar										
Tarım Bakanlığı								X		X
Türk Silahlı Kuvvetleri	X			X						
KİT'ler		X						X		X
TBMM			X			X	X			X
TÜBİTAK	X	X	X	X						X
TÜİK	X				X			X		
Yerel Yönetimler (Belediyelere göre farklı)	X	X	X	X		X	X	X		X
Emniyet Genel Müdürlüğü			X			X	X			X
Adalet Bakanlığı (Hâkimler ve Savcılar Kurulu)	X									X
Kamu İhale Kurumu								X		X

Kaynak: Tablo; Bilge (2007), Çalı (2016), Ekinci (2021), HSK (2022), Koruk (2023), Kutlu ve Erbaş (2020), Tanrıverdi (2012), T.C. Kalkınma Bakanlığı (2018), T.C. Resmî Gazete (2002, 22 Ocak), TODAİE (2006), TSKSDK (2015), TÜBİTAK (2022), TÜİK (2015) ve Uysal vd. (2023) kaynaklarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

6 Ağustos 2024 tarihli ve 32624 sayılı Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliği kapsam konulu 2. maddesi ile ek ödeme sistemi ülke genelindeki sağlık kuruluşlarının tamamına yakınında uygulanır hale gelmiştir. Yönetmeliğe göre; 663 sayılı KHK'nin 42. ve 45. maddeleri uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personel, özel sağlık kuruluşları, kamu kurumlarında sağlık hizmeti dışında görev yapan personel dışında kalan tüm kurum ve personeli kapsayacak şekilde genişletilmiştir (T.C. Resmî Gazete, 6 Ağustos 2024).

Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında, sağlık sistemine dâhil edilen reformlardan biri; sağlık çalışanlarının performans sonuçlarının değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelere bağlı olarak, bireysel biçimde maaşlarına ek ücret ödemesinin yapılmasıdır (Ekinci, 2021, s. 112). Bireysel performans, sağlık hizmeti sunumunda gerçekleştirilen işlemlerin bağlı değerleri dikkate alınarak hesaplanmaktadır (Tanrıverdi, 2012, s. 328-329).

Türkiye’de sağlık sektöründe performansa dayalı ek ödeme sistemi Sağlık Bakanlığı'na bağlı kamu hastanelerinde çalışan sağlık personeline yönelik performanslarına göre ek ödeme yapılmasını içermektedir. Ek ödemeler ise 6 Ağustos 2024 tarihli ve 32624 sayılı Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliği doğrultusunda yapılmaktadır. Uygulamada;

- i) Performans ölçütleri; sağlık personelinin yaptığı işin sayısı ve niteliğine göre değerlendirilmektedir. Örneğin, doktorlar için baktıkları hasta sayısı, gerçekleştirdikleri ameliyatlar, tedavi süreçlerinin etkinliği birer ölçüttür.
- ii) Ek ödemeler; hastanenin gelirlerine göre personelin performansına dayalı olarak belirlenmektedir. Hastane gelirleri ne kadar yüksekse, ek ödemeler de o kadar yüksektir. Ödemelerin tavanı mesai içi, mesai dışı, tıbbi işlemler ve uluslararası sağlık hizmetleri olmak üzere dört kategoride, 6 Ağustos 2024 tarihli ve 32624 sayılı Sağlık Bakanlığı Ek Ödeme Yönetmeliği EK 1 listedeki katsayılara göre belirlenmektedir.
- iii) Hasta memnuniyeti ve hizmet kalitesi performansın parçasıdır. Sağlık çalışanlarının tedavi başarısı ve hasta iletişimi ek ödemeleri etkiler. Ancak sistem, performans ölçütlerinin hasta sayısına dayalı olması nedeniyle eleştirilir. Bu durum, çalışanları fazla hasta bakma baskısına sokarak hizmet kalitesini olumsuz etkileyebilir.

Performansa dayalı ek ödeme sistemi, sağlık çalışanlarının motivasyonunu ve hizmet kalitesini artırmayı hedeflemektedir. Ancak, hasta sayısı ve işlem sayısı gibi nicel ölçütlere odaklanması, çalışanlar üzerinde baskı oluşturarak, hizmeti olumsuz etkileyebilmektedir. Ayrıca, hastane gelirleriyle bağlantılı olması, düşük gelirli bölgelerde eşitsizliklere yol açabilir. Hasta memnuniyeti gibi niteliksel ölçütler ise iletişim ve hasta odaklı yaklaşımları

geliştirmektedir. Sistemin daha dengeli ve kapsayıcı hale gelmesi için nitelik odaklı ölçütlerin artırılması ve bölgesel eşitsizlikleri azaltacak düzenlemeler yapılması gereklidir. Ödemelere esas olan ölçütler, Yönetmeliğin "Sağlık Tesislerinde Ek Ödeme Hesaplama Usul ve Esasları" başlıklı 5. maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

3.3.1.2. Eğitim Sektöründe Performans Değerlendirme Uygulamaları

Eğitim sektöründe performans teşviklerine yönelik uygulamalar, öğretmenlerin ve okulların performansını artırmak, eğitim kalitesini yükseltmek ve öğrenci başarısını teşvik etmek amacıyla geliştirilen projelerden oluşmaktadır. Türkiye'de son yıllarda eğitimde performans ve teşvik odaklı uygulamalara üç örnek verilecektir:

- i) Öğretmenlik Meslek Kanunu ve Kariyer Basamakları Sistemi: 7354 Sayılı Öğretmenlik Meslek Kanunu'na göre öğretmenlerin kariyer basamaklarında ilerlemelerini sağlayacak performans değerlendirme sistemleri oluşturulmuştur. Bu sistem, öğretmenlerin kariyer basamaklarında yükselmeleri için sınav, hizmet içi eğitim, mesleki başarı gibi ölçütlere dayanan bir değerlendirme içerir. Öğretmenler, performanslarına göre uzman öğretmenlik ve başöğretmenlik gibi unvanlar kazanabilir, bu da maaşlarında artış ve diğer teşvikler sağlar (Uysal vd., 2023, s. 27).
- ii) Eğitimde Kaliteyi Artırma Projesi: Bu proje okullarda eğitim kalitesini yükseltmeyi ve performans değerlendirme sistemini kurmayı amaçlar. Okullar; akademik başarı, sosyal etkinlikler, eğitimde yenilikler ve toplumsal katkılar gibi ölçütlere göre değerlendirilir. Başarılı okul ve öğretmenler ödüllendirilerek motivasyon artırılır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 44).
- iii) Eğitimde Başarıyı Artırma Projesi: Bazı illerde valilikler tarafından yürütülen bu proje, dezavantajlı bölgelerde eğitim kalitesini artırmayı hedeflemektedir. Valiliklerin web sayfaları incelendiğinde Eğitimde Başarıyı Artırma Projesi (EBAP)'ni uyguladıkları görülmektedir. Şanlıurfa, projenin ilk pilot illerinden biridir. Şanlıurfa (2015-2016), daha sonra sırasıyla; Mardin (2016-2017), Ağrı (2017-2018), Van (2018-2019) ve Diyarbakır (2019-2020) illerinde proje uygulanmıştır. 2025 yılı itibarıyla Batman ilinde proje uygulanmaya devam etmektedir (T.C. Batman Valiliği, 2024). Öğretmenler ve okul yöneticileri, performanslarına dayalı olarak teşvik edilmektedir. Başarı ölçütleri; öğrenci başarısı, okulun akademik gelişimi ve sosyal etkinliklerdeki başarılarla değerlendirilmektedir.

Eğitimde performans teşvikleri, motivasyon ve kaliteyi artırır. Başarılı okulların ödüllendirilmesi yenilikçi uygulamaları yaygınlaştırabilir. Ancak kalıcı etki için teşvikler, öğretmen gelişimini destekleyen ve eşitlikçi bir yaklaşımla tasarlanmalıdır.

3.3.1.3. Diğer Kamu Kurumlarında Performans Değerlendirme Uygulamaları

- i) Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi (BEPER): İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2002 Ağustos ayında BEPER kapsamında büyükşehir belediyeleri için 63, diğer belediyeler ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri için 70 performans göstergesi geliştirmiştir. Ayrıca, hizmet büyüklüğü, maliyetler, hizmet kalitesi, yönetim etkinliği ve çevre koruma olmak üzere beş “Anahtar Başarı Göstergesi” belirlenmiştir (Bilge, 2007, s. 4).
- ii) MİAPER Projesi: İçişleri Bakanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) arasında 1 Şubat 2006’da “Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi” (MİAPER) sözleşmesi imzalanmıştır. Projede, alan uygulaması için mülkiye müfettişleri görevlendirilmiştir (TODAİE, 2006).
- iii) Tarım Bakanlığı Performansa Dayalı Teşvik Primi: Tarım Bakanlığı’ndaki üretim teşvik primi, döner sermaye gelirlerine dayanmakta olup performansa dayalı bir ödeme sistemidir. 969 sayılı Kanun’da, döner sermaye kârının belirli bir kısmının teşvik primi olarak dağıtılması hükmü yer almaktadır (Kutlu ve Erbaş, 2020).
- iv) TSK Sicil Sistemi: TSK, 2015 yılından itibaren sicil sistemini yenileyerek personel performansını daha nesnel ve görev odaklı değerlendirmeye başlamıştır. Sicil işlemleri, “*TSK Sicil Düzenleme Kılavuzu (TSKSDK)*” doğrultusunda TSK-NET üzerinden yürütülmektedir. Değerlendirmede, personelin genel performans düzeyi belirlenmekte ve bu düzeylere karşılık gelen puanlar sicil notunu oluşturmaktadır. Ayrıca, amirler tarafından personelin ayırt edici nitelikleri değerlendirilmekte, ancak silah kullanma becerisi ve eğitim performansı gibi faktörler doğrudan nota yansıtılmamaktadır (TSKSDK, 2015, s. 11).
- v) KİT’lerde Sözleşmeli Personel Başarı Değerlemesi: 1990 yılından bu yana KİT’ler, “*Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik*” kapsamında sözleşmeli personelin değerlendirme notu hesaplanmaktadır. Yönetmeliğe bağlı ölçütlerle belirlenen sicil ve başarı puanına göre, sözleşmeli personele başarı ücreti eklenmekte ve sözleşmeleri yenilenmektedir (Koruk, 2023, s. 171).

- vi) TBMM Personeli Performans Yönergesi: 2013 yılında yürürlüğe giren “*TBMM İdari Teşkilatı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesi*” ile 657 sayılı DMK kapsamında çalışanların performansı, mesleki bilgi ve becerilere dayalı yetkinlik değerlendirmesine tabi tutulmaktadır (Erbaş ve Kutlu, 2020, s. 79). Performans değerlendirmesi, üst, eşit ve ast düzeydeki personel tarafından yapılmakta; eksik performans gösterenlerle görüşülerek eğitim planlaması veya birim değişikliği gibi önlemler alınırken, yüksek performans gösterenlere DMK kapsamında Başarı/Üstün Başarı Ödülleri verilmektedir (Koruk, 2023, s. 171).
- vii) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) Performans Tabanlı Sicil Sistemi: TÜBİTAK, “*Performans Tabanlı Sicil ve Başarı Değerlendirme Esasları*” kapsamında çalışan personelin performansını değerlendirmektedir (TÜBİTAK, 2022).
- viii) Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) Personel Performans Göstergeleri Sistemi: TÜİK, 2011 senesinde sicil sisteminin kaldırılması sonucu oluşan eksikliği gidermek için performans değerlendirme çalışmalarını başlatmıştır. 2013 yılında İstanbul Bölge Müdürlüğü’nde deneme uygulaması yapılan bu sistem, 2015 yılında “*Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Bölge Müdürlükleri Personeli Performansının Ölçümüne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge*” ile “Personel Performans Göstergeleri (PPG) Sistemi” adıyla tüm TÜİK çatısı altında yürürlüğe girmiştir. Personel, “yönetmelik” ve “teknik” boyutlarda değerlendirilmekte; nihai PPG puanı, bu iki puanın ortalamasıyla belirlenmekte ve çalışanlara bildirilmektedir (TÜİK, 2015).
- ix) Akademik Teşvik Ödeneği: 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanun kapsamında çalışan akademisyenler “*Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği*” hükümlerince akademik çalışmaları üzerinden değerlendirmeye tabi tutularak maaşlarına ek ödenekten yararlanmaktadır. Üniversitelerde genellikle idari personel için yetkinlik veya beceri temelli performans değerlendirmesi yapıldığı, bu değerlendirme sonuçlarının hizmet içi eğitime yönlendirme, takdir belgesi verme, kişisel gelişim için görüşme yapma, sözleşme sonlandırma veya görev yeri değişikliği gibi çeşitli sonuçlarla değerlendirildiği gözlemlenmektedir.
- x) Belediyelerde Esnek Performans Değerlendirmeleri: Belediyelerin web sayfalarında yer alan yönergeler ve akademik yayınlara göz atıldığında bireysel performans değerlendirmelerinin belediyeden belediyeye değerlendirilen grup, değerlendirmenin amacı yönünden değişiklik gösterdiği anlaşılmaktadır.

- xi) Emniyet Genel Müdürlüğü Performans Yönetmeliği: Emniyet Genel Müdürlüğü'nde, 2012'den bu yana uygulanan “*Kurum İçi Bireysel Performans Değerlendirme Yönetmeliği*” ile personelin atış becerisi, eğitim performansı, fiziksel yeterlilik ve iş davranışları değerlendirilmektedir. Performansı yetersiz bulunanlar için görev yeri değişikliği veya hizmet içi eğitim gibi önlemler alınırken, 10 yıl üst üste çok iyi performans gösterenlere Üstün Performans Ödülü verilebilmektedir (Çalı, 2016, s. 9).
- xii) Hâkim ve Savcıların Derece Yükselme Sistemi: 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu'na göre çalışan hâkim ve savcılar “*Hâkim ve Savcıların Derece Yükselmesi Esaslarına İlişkin İlke Kararı*” kapsamında terfi imkânlarından yararlanmaktadır (HSK, 2022).
- xiii) Kamu İhalelerinde Performans Temelli Değerlendirme: Türkiye'de kamu ihalelerinde, firmaların daha önceki projelerdeki performansları, yeni ihalelerde değerlendirme sürecinde dikkate alınmaktadır. Bu durum, Kamu İhale Kanunu ve ilgili yönetmeliklerle düzenlenmiştir. 4 Ocak 2002 tarihli ve 4734 numaralı Kamu İhale Kanunu 10/b /1-2 Maddesinde İhaleye katılımda yeterlik kuralları başlığı altında söz konusu durum yer almaktadır (T. C. Resmî Gazete, 22 Ocak 2002). Kanun kapsamında İstanbul'daki Başakşehir Çam ve Sakura Şehir Hastanesi, Adana Şehir Hastanesi, Bursa Şehir Hastanesi, Elazığ Fethi Sekin Şehir Hastanesi, Yozgat Şehir Hastanesi ve Fizik Tedavi Rehabilitasyon, Psikiyatri ve Yüksek Güvenlikli Adli Psikiyatri hastanelerinin ihalesini Rönesans Holding'in almasında etkili olmuştur.
- xiv) Performansa Dayalı Prim Uygulamaları: Bazı bakanlıklar ile kamu kurumlarında çalışanlar için performansa dayalı prim uygulamaları vardır. Ancak, bu uygulamalar genellikle proje esaslı ya da belirli dönemler için uygulanmaktadır. Uygulama örnekleri şu şekildedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015):
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı: Ulaştırma projelerinde çalışan kamu görevlileri, özellikle demiryolu ve yol projeleri gibi büyük altyapı çalışmalarında belirli hedeflere ulaştıklarında prim alabilmektedirler. Bu teşvikler, projelerin zamanında tamamlanmasını ve kalite standartlarının sağlanmasını teşvik etmektedir.
 - Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı: Yenilenebilir enerji projelerinde yer alan personel, enerji verimliliği ve sürdürülebilir enerji hedeflerine ulaşınca performansa dayalı teşviklerden yararlanabilmektedir. Bu, enerji tasarrufunu ve yenilenebilir enerji kullanımını artırma amaçlı projelerde daha etkili bir işleyiş sağlamaktadır.

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: Kentsel dönüşüm ve çevre projelerinde görev alan kamu çalışanları da performans hedeflerini gerçekleştirdiklerinde ek ödemeler alabilmektedir. Bu teşvikler, özellikle çevre düzenlemesi ve iklim değişikliği ile mücadele projelerinde daha hızlı sonuç alınmasını sağlamaktadır.

Tablo 21. AB Ülkelerinde Performans Değerlendirme Bilgilerinin Kullanımı

ÜLKE	TERFİ	KIDEM	KARIYER GELİŞİMİ	OTOMATİK TERFİ	HAREKETLİLİK	DÜŞÜK PERFORMANS	GÖREVİNE SON VERME	DİSİPLİN SÜRECİ	DİĞER	GELİŞİM	GELİŞİM PLANLARI	EĞİTİM İHTİYAÇLARI	EĞİTİM SAĞLAMA	ÜCRET	MALİ ÖDÜLLER	AZALTMA	DİĞER
Belçika	●	●	●	-	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bulgaristan	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●	-	●	●	●	-	-
Hırvatistan	●	-	●	●	-	●	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-
Çekya	-	-	-	-	-	●	●	-	●	●	●	●	-	●	●	●	-
Kıbrıs	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Danimarka	●	-	●	-	-	-	-	-	●	●	●	●	-	-	-	-	-
AB Komisyonu	●	-	●	-	●	●	●	●	-	●	-	●	●	-	-	-	-
Estonya	●	-	●	-	●	●	-	-	●	●	-	-	●	●	-	-	-
Finlandiya	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	-	●	-	●	●	●	-
Fransa	●	-	●	-	●	●	-	●	-	●	●	●	●	●	-	-	-
Almanya	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-
Yunanistan	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	-	●	●	●	-	-	●
Macaristan	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●	●	-	●	●	●	-
İrlanda	●	-	●	-	-	●	●	-	●	●	●	-	-	●	●	-	-
İtalya	●	-	●	-	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	●	●	-
Letonya	-	-	-	-	-	●	●	-	-	●	-	●	-	●	●	●	-
Litvanya	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	-	●	●	●	●	●	-
Lüksemburg	●	-	-	-	-	●	●	-	-	●	-	-	●	-	-	-	-
Malta	●	-	●	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	●	-	-
Hollanda	●	●	-	-	●	●	●	●	-	●	●	-	-	-	-	-	-
Norveç	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	-	-	-	-
Polonya	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●	●	-	●	●	-	-
Portekiz	●	●	●	-	-	●	-	●	-	●	●	●	●	●	●	-	-
Romanya	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●	●	-	-	-	-	-
Sırbistan	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●	●	●	-	-	-	-
Slovakya	-	-	-	-	-	●	●	-	-	●	●	●	-	●	●	●	-
Slovenya	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	●	-
İspanya	●	-	●	-	-	●	-	-	●	●	-	●	●	●	●	-	-
İsveç	●	-	●	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	●	●	-
İsviçre	●	-	●	-	●	-	-	●	●	-	-	●	●	●	●	-	-
TOPLAM	25	2	23	2	2	23	18	4	6	25	15	17	13	21	20	9	2

Kaynak: Staronova (2017, s. 49)

Ulaştırma, enerji ve çevre gibi sektörlerdeki bu uygulamalar, projelerin zamanında tamamlanmasını, kalite standartlarının sağlanmasını desteklemektedir. Ancak teşviklerin proje temelli olması, süreklilik ve çalışanlar arasında adalet duygusu açısından sorunlara neden olabilir. Değerlendirme ölçütlerinin nesnelliği ve şeffaflığı da uygulamanın etkinliği üzerinde belirleyicidir. Sonuç olarak, performans teşvikleri, kamu hizmetlerinde verimliliği artırmak için önemli bir araçtır. Ancak bu sistemin daha kapsayıcı ve adil bir yapıya kavuşturulması, çalışan motivasyonunun sürdürülebilirliğini sağlamak için gereklidir.

Tablo 21, 2017 yılı itibarıyla AB üye ülkelerindeki bireysel performans değerlendirme uygulamalarının amaçlarını göstermektedir. Performans değerlendirme sonuçları en çok terfi (25 ülke) ve personel gelişimi (25 ülke) süreçlerinde etkili olmuştur. Bunu, kariyer ilerlemesine yönelik idari kararlar (23 ülke), düşük performans gösterenlerin tespiti (23 ülke) ve üstün performanslı çalışanların maddi ödüllendirilmesi (21 ülke) izlemektedir. Buna karşılık, kadro ayırma, otomatik terfi, iş değişikliği, disiplin süreçleri, düşük performansta maaş kesintisi ve maaş artışları gibi alanlarda performans verilerinin etkisi daha sınırlıdır (Staronova, 2017, s. 48).

3.3.2. Teşvik Uygulamaları

Teşvik kavramı, ekonomide kamunun çeşitli şekillerde bazı sektörlerin hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla maddi veya manevi destek, yardım ve özendirme sağlamasını ifade eder. Diğer bir ifadeyle, teşvik kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine göre daha hızlı ve fazla gelişmesini sağlamak amacıyla kamu tarafından çeşitli yöntemlerle sunulan maddi ve/veya gayri maddi destek ve özendirmeler olarak tanımlanabilir (Çiloğlu, 1997, s. 1). Uygulama biçimlerine göre teşvikler beşe ayrılabilir. Bunlar; ayni teşvikler, nakdi teşvikler, vergi teşvikleri, garanti ve kefaletler ile diğer çeşitli teşvik uygulamalarından oluşmaktadır.

3.3.2.1. Ayni Teşvikler

Ayni teşvikler, firmalara, bölgelere ve sektörlerle yönelik olarak muafiyetler ve avantajlar sunan, maliyet unsurlarını azaltan veya tamamen ortadan kaldıran ayrıcalıklardır. Devlet tarafından oluşturulan organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, nitelikli sanayi bölgeleri, endüstri havzaları veya küçük sanayi siteleri gibi altyapısı tamamlanmış bölgelerin enerji, ulaşım, temiz ve düzenli bir çevreye sahip olması, yatırımcılar için önemli bir teşvik unsuru oluşturmaktadır (Duran, 2003, s. 29).

3.3.2.2. Nakdi Teşvikler

Nakdi teşvikler, hibeler ile kaynak kullanımını destekleme primlerinden oluşmaktadır. Hibe, geri ödemesi veya herhangi bir karşılığı olmayan nakit teşviklerdir. Herhangi bir karşılığının veya geri ödemesinin olmaması ve nakit olarak sağlanması gibi özellikleriyle yatırımcılar açısından önemli bir destek unsuru olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de 1991 yılından itibaren hibe türü teşvikler uygulanmamaktadır (Duran, 2003, s. 31).

3.3.2.3. Vergi Teşvikleri

Vergi teşvikleri, belirlenmiş makroekonomik hedeflere ulaşmak amacıyla vergi mevzuatında yapılan değişikliklerle, belirli ekonomik unsurlara veya faaliyetlere vergisel kolaylıklar sağlanmasıdır. Bu teşvikler, bölgesel ve sektörel yatırımların artırılması, iş gücünün eğitimi ve teknoloji transferinin sağlanması gibi amaçlarla uygulanır (Benk, 2005, s. 184). Vergi teşvikleri başlıca yatırımları ve yabancı sermayeyi artırmak için uygulanır. Ayrıca işsizliği azaltmak, sektörel destek sağlamak ve bölgesel gelir farklarını dengelemek gibi amaçlarla da kullanılmaktadır (Tekin, 2015, s. 302). Vergi teşvikleri, başlangıçta gelirlerde azalmaya neden olsa da, uzun vadede üretim, verimlilik ve istihdamın artmasına sağlayarak vergi gelirlerini artırabilir (Bıyık ve Kıratlı, 2006, s. 61).

3.3.2.4. Garanti ve Kefaletler

Garanti ve kefaletler, özellikle yatırımcıların ve işletmelerin finansal risklerini azaltmak amacıyla kamu kurumları veya özel kuruluşlar tarafından sunulan destek mekanizmalarıdır. Kobi olarak nitelendirilen üretimin temelini oluşturan işletmelerin, öz kaynakların yetersiz kaldığı durumlarda, finansmana erişiminin zamanında ve yeterli seviyede olmasını verdiği kefalet ile teminat desteği sağlayan Kredi Garanti Fonu, can suyu olarak tanımlanabilecek bu hizmeti ile hayati öneme sahiptir (Tağtekin, 2024, s. 288).

3.3.2.5. Diğer Teşvikler

Yatırım yapılacak bölgede altyapı eksikliklerinin giderilmesi için devlet tarafından yol, su, elektrik, doğalgaz gibi temel altyapı hizmetleri sağlanır. Bu, yatırımcıların projelerini daha hızlı ve düşük maliyetle hayata geçirmelerine olanak tanır (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2025). Yatırımcılara, özellikle enerji yoğun sektörlerde, düşük maliyetli enerji sağlanır. Bu, üretim maliyetlerini düşürerek rekabet gücünü artırır (T.C. Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanlığı, 2025). Yatırımcılara, projelerini planlama aşamasında destek sağlanır. Bu kapsamda pazar araştırması, hammadde temini, üretim süreçleri, pazarlama teknikleri, eğitim ve kalite kontrol gibi konularda danışmanlık ve teknik destek verilir (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı [OKA], 2025). Yatırımcılar, devletle özel anlaşmalar yaparak vergi indirimleri, gümrük kolaylıkları veya özel izinler gibi avantajlar elde edebilir.

Tablo 22. Teşviklerin Bürokrasi ile Mücadeleye Katkıları

Sr.No.	Teşvik Türü	Bürokrasi ile Mücadeleye Katkısı	Örnek
1	Yatırım ve Girişimcilik Teşvikleri	Yeni yatırımlar için sağlanan teşvikler, işletmelerin bürokratik engellerle daha az karşılaşmasını ve izin süreçlerinin hızlandırılmasını sağlayabilir.	Tek Durak Ofis Uygulaması, yatırımcıların çeşitli kamu kurumlarına ayrı ayrı başvurmasını önleyerek iş kurma sürecini hızlandırmaktadır.
2	Vergi ve Finansal Teşvikler	Vergi indirimleri, kolay ödeme planları ve krediler, işletmelerin uzun süren bürokratik işlemlerle uğraşmasını azaltır.	KDV ve Gelir Vergisi teşvikleri, işletmelerin vergi yükünü hafifleterek bürokratik işlemleri daha yönetilebilir hale getirmektedir.
3	İhracat ve Ticaret Teşvikleri	İhracatı teşvik eden düzenlemeler, gümrük işlemlerini hızlandırarak bürokratik engelleri azaltır.	Yeşil Hat Uygulaması, ihracatçı firmaların gümrüklerde bekleme sürelerini kısaltarak işlemleri hızlandırmaktadır.
4	İstihdam ve Eğitim Teşvikleri	İşe alım süreçlerini kolaylaştıran teşvikler, işverenlerin uzun süren resmî işlemlerle uğraşmasını engelleyebilir.	İŞKUR teşvikleri, işverenlerin devlet desteğiyle bürokratik yükünü azaltarak çalışan istihdamını kolaylaştırmaktadır.
5	AR-GE ve Yenilik Teşvikleri	Araştırma ve geliştirme (AR-GE) faaliyetlerini destekleyen teşvikler, kamu kurumları ile özel sektör arasındaki bürokratik süreçleri basitleştirebilir ve inovasyon sürecini hızlandırabilir.	TÜBİTAK ve KOSGEB destekleriyle verilen hızlandırılmış fon başvuruları, uzun değerlendirme süreçlerini kısaltarak girişimcilerin daha hızlı ilerlemesine yardımcı olur.
6	Kamu-Özel Sektör İşbirliği Teşvikleri	Kamu hizmetlerinin özel sektör işbirliğiyle yürütülmesini teşvik eden uygulamalar, devletin bürokratik yükünü azaltarak işlemleri daha verimli hale getirir.	Şehir hastaneleri modeli, sağlık sektöründe kamu hizmetlerini daha hızlı ve etkin bir şekilde sunmayı sağlamaktadır.
7	Lojistik ve Ulaşım Altyapı Teşvikleri	Taşımacılık ve lojistik sektörüne yönelik destekler, gümrük ve izin süreçlerindeki bürokrasiyi azaltarak ticaretin daha hızlı akmasını sağlar.	Tek Pencere Sistemi, ithalat ve ihracat işlemlerinde birden fazla kuruma ayrı başvuru yapma zorunluluğunu kaldırarak bürokratik süreci kısaltmaktadır.
8	Kırsal Kalkınma ve Tarım Teşvikleri	Kırsal bölgelerde üretimi artıran teşvikler, çiftçilerin ve tarımsal işletmelerin karmaşık bürokratik süreçlerle uğraşmasını azaltabilir.	Çiftçi Kayıt Sistemi (ÇKS) tarımsal desteklemelere başvuruda bürokrasiyi azaltarak çiftçilere hızlı destek sağlar.

Kaynak: Tablo; Duran (2003), Küçük ve Dik (2021), Selen ve Akbelen (2021), T.C. Resmî Gazete (2014, 27 Mayıs), T.C. Ticaret Bakanlığı (2025) ve Türkiye İş Kurumu (2025) kaynaklarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

Sonuç olarak, teşvikler bürokrasiyle mücadelede önemli rol oynayabilir; idari süreçleri kolaylaştırarak zaman ve maliyetleri azaltabilir. Bu duruma ilişkin örnekler Tablo 22’de sunulmuştur. Ancak, yanlış uygulandığında teşvikler bürokrasiyi artırabilir ve yolsuzluk riskini yükseltebilir. Bu yüzden teşviklerin şeffaf, sade ve amaca uygun olması gereklidir.

3.4. Özelleştirme

Bu bölümde, bürokrasi ile mücadele kapsamında gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarına yer verilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına geçmeden önce, konunun kavramsal çerçevesinin netleştirilmesi amacıyla, öncelikle özelleştirmenin bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadeledeki rolü ele alınacak; ardından, özelleştirme örneklerinin seçildiği 2002-2024 döneminde Türkiye’de özelleştirme politikalarının genel özellikleri incelenecektir. Ardından, Türkiye’de uygulanmış beş önemli özelleştirme ile mücadele yöntemi anlatılacaktır. Bu özelleştirmeler Türk Telekom, TÜPRAŞ, TEKEL, Şeker Fabrikaları ve PETKİM’e ilişkindir. Bu özelleştirmeler bürokrasinin küçültülmesi ve etkinliğinin artırılmasına katkıları açısından seçilmiştir. Çalışmada, özelleştirmelerin olumlu ve olumsuz yönleri ele alınarak, bürokrasiyle mücadelede etkileri incelenmektedir.

3.4.1. Özelleştirmenin Bürokrasinin Maliyetleri ile Mücadelede Rolü

Türkiye’de özelleştirmenin temel amaçları ekonomik, mali ve sosyaldır. Bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadeleyi hedefleyen özelleştirme politikaları, genellikle mali amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen özelleştirmeler kapsamına girmektedir. Özelleştirme politikaları, bütçenin sahip olduğu varlıkların özel sektöre devredilmesiyle kamu borçlarını azaltmayı ve bütçe açığını kapatmayı hedeflemektedir. Bu süreçte elde edilen gelirler, hem bütçe açıklarını kapatmakta hem de yatırımların finansmanında kullanılmaktadır.

Özelleştirmenin bürokrasinin maliyetleriyle mücadeledeki rolü, devlet kontrolündeki işletmelerin faaliyetleri sırasında ortaya çıkan siyasi, idari ve yönetsel sorunlar nedeniyle oluşan zararların önlenmesine yöneliktir (Çetinkaya, 2001, s. 175). Bu tür sorunlu işletmelerin satılmasıyla devletin bütçe üzerindeki yükü azaltılmakta ve kaynaklar, bu işletmelerin açıklarını kapatmak için harcanmamaktadır. Ayrıca, kamu işletmelerinde siyasilerin yakın çevresini ve parti üyelerini istihdam etme politikaları sonucunda işgücü fazlalığı oluşmakta, bu da gizli işsizliği artırarak, işletmelerin sorunlarının daha da büyümesine neden olmuştur (TÜSİAD, 1992, s. 24-28). Özelleştirmenin bir diğer mali amacı, bu tür gizli işsizliği önlemek ve devlete olan yükü azaltmaktır.

Özellikle 1980'li yıllarda başlayan özelleştirme programları, 2000'li yıllarda hız kazanmış ve birçok kamu işletmesi ya kapatılmış ya da özel sektöre devredilerek daha verimli hale getirilmiştir. Bu özelleştirmelerin bir diğer hedefi de siyasi atamalar ve yönetim süreçlerindeki müdahalelerin sona erdirilmesidir. Ancak bazı durumlarda, özelleştirme süreçlerinin kendisi de şeffaflık ve yolsuzluk tartışmalarına yol açmaktadır.

2000'li yıllarda Türkiye'de yapılan önemli özelleştirmeler, genellikle serbest piyasa ekonomisine geçiş ve devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi ve ekonomik hedefi doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme öncesi süreçte; devletin ekonomik faaliyetlerden uzaklaşması ve kamu sektöründeki maliyetlerin azaltılması hedeflenmiştir. Siyasi müdahaleler, kamu işletmelerini verimsiz hale getirmiş ve kaynakların etkin kullanımını zorlaştırmıştır. Özelleştirme yoluyla, bu müdahalelerin önüne geçilerek daha profesyonel ve piyasa odaklı yönetim süreçlerinin uygulanması amaçlanmıştır.

3.4.2. Özelleştirme Politikaları

Türkiye'de özelleştirme, yalnızca ekonomik büyüme ve altyapı gelişimi için değil, aynı zamanda bürokrasinin maliyetleriyle mücadele amacıyla da önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Özelleştirme, 1980'lerden itibaren uygulanan bir politika haline gelmiştir. Çalışmada incelenen 2000-2024 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirme süreçleri üç ayrı dönemde farklı dinamiklerle şekillenmiştir. 2000-2009, büyük kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesiyle bürokratik yükün azaltılmasına odaklanmıştır. 2010-2018 dönemi ise KÖİ projelerinin yaygınlaşmasıyla bürokratik engellerin aşılmasını hedeflemiştir. 2019-2024 döneminde özelleştirme ekonomik kriz ve pandemi gölgesinde, şekillenmiştir. Bu üç dönemin özelleştirme politikalarını incelemek, bürokrasi ile mücadelede özelleştirmenin etkilerini daha derinlemesine anlamamıza yardımcı olacaktır.

3.4.2.1. 2002-2009 Dönemi Özelleştirme Politikaları

1980'lerin ortalarından itibaren gelişmekte olan özelleştirme süreci, hem elden çıkarma hem de KÖİ biçiminde belirgin bir şekilde hız kazanmış ve Türkiye'nin 2001'deki büyük krizinden sonra ivme kazanmıştır. 2001 sonrası dönemin ilk aşamasında (2002-2009), TÜPRAŞ (4,1 milyar dolar), Türk Telekom (6,55 milyar dolar), Erdemir (2,77 milyar dolar) ve PETKİM (2,0 milyar dolar) gibi büyük ölçekli kamu iktisadi teşebbüslerinin hisselerinin büyük bir kısmı, yerli ve yabancı yatırımcılara blok satış yoluyla devredilmiştir. Aynı

dönemde, çok sayıda büyük ölçekli proje KÖİ modeli uygulanarak tamamlanmıştır. 2002-2009 yılları arasında toplam 51 milyar dolarlık özelleştirme gerçekleştirilmiştir. Bu tutarın yaklaşık 32 milyar doları doğrudan özelleştirme gelirlerinden, 19 milyar doları ise KÖİ projelerinden elde edilmiştir. 1984-2001 yılları arasında toplam özelleştirme geliri 19 milyar dolar olmuştur. 2009 yılı sonunda bu rakam 70 milyar dolara ulaşmıştır (Zaifer, 2022, s. 73). 2001 krizi sonrasında, özellikle 2002-2009 yılları arasında Türkiye’de köklü bir dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu süreç, devlet yapısının daha merkezi ve kontrol edilebilir hale getirilmesi amacıyla şekillendirilmiştir. Güçlerin dağılması ve devletin karmaşıklaşması eğilimleri tersine çevrilmiş, devlet yapısı daha merkezîyetçi bir hale gelmiştir. Yaşanan bu dönüşümün etkilerini üç başlık altında ele almak mümkündür (Zaifer, 2022, s. 73-74).

- i) Ekonomik ve Siyasi Gücün Yoğunlaşması: Bu dönüşüm, sermaye birikimi ve kaynakların belirli ellerde toplanmasını hızlandırmıştır. Ancak, bu durum ekonomik ve siyasi gücün belirli kişi, aile veya gruplar elinde yoğunlaşmasına neden olmuştur.
- ii) Devletin Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunları: Devletin ekonomik ve siyasi gücünün belirli kişiler veya gruplar tarafından kontrol edilmesi, kamu işlevlerinin özel çıkarlara hizmet edecek şekilde yönlendirilmesine yol açmıştır. Bu durum, devletin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini zayıflatmıştır.
- iii) Marjinalleşen Kesimler: Dönüşüm sürecine uyum sağlayamayan kesimler ekonomik ve siyasi güç kaybı yaşamıştır. Özelleştirmeye direnen bürokratlar, uluslararası rekabette zorlanan yerel işletmeler ve olumsuz etkilenen gruplar marjinalleşmiştir.

3.4.2.2. 2010-2018 Dönemi Özelleştirme Politikaları

Türkiye’de kamu-özel işbirliği projelerine ayrılan yatırım kaynakları 2009 sonrasında önemli ölçüde büyümüştür. 2010-2018 yılları arasında Türkiye, 100 milyar doların üzerinde KÖİ projesini hayata geçirmiş ve yaklaşık 30 milyar dolar özelleştirme gerçekleştirmiştir (Zaifer, 2022, s. 110) Bu dönem, KÖİ’nin yükselişiyle karakterize edilmiştir. 2010’larda KÖİ’nin yaygınlaşması, üç temel dinamikle bağlantılıdır (Zaifer, 2022, s. 149-150).

- i) Ekonomik Kriz Dinamiklerini Erteleme İhtiyacı: 2010’larda Türkiye, artı değer üretimi ve rekabet gücünü artırmada başarısız olmuş; bu durum yeni finansal kaynak arayışını doğurmuş, KÖİ projeleri bu ihtiyacı karşılamakta önemli hale gelmiştir.
- ii) Sermaye Sınıfının Çıkarları: 2010’larda sermaye çelişkileri artsa da, özelleştirme ve KÖİ’ler sermaye çıkarını koruduğu için destek gördü.

- iii) Olağanüstü Devlet Yapısı ve Denetim Mekanizmalarının Zayıflaması: 2010'larda oluşturulan olağanüstü devlet yapısı, denge-denetim mekanizmalarını aşarak KÖİ projelerinin hızlı ve sorunsuz uygulanmasını sağlamıştır.

3.4.2.3. 2019-2024 Dönemi Özelleştirme Politikaları

2019'dan itibaren özelleştirme gelirleri yavaşlamış, büyük KİT satışları yerine küçük ölçekli varlıklara odaklanılmıştır. Altyapı yatırımları KÖİ modeliyle sürse de, ekonomik kriz, döviz dalgalanmaları ve pandemi projelerde gecikmelere yol açmıştır. Artan döviz kuru, enflasyon ve borçlanma maliyetleri ise KÖİ projelerinin finansmanını zorlaştırmış, yabancı yatırımcı ilgisini azaltmıştır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2025).

3.4.3. Özelleştirme Uygulamaları

3.4.3.1. Türk Telekom

1840 senesinde kurulan bu kuruluş, başlangıçta Osmanlı Posta Nezareti adını taşımış, daha sonra ise PTT adını alarak uzun bir süre bu çatı altında hizmet vermiştir. Teknolojik gelişmelerin etkisiyle, telekomünikasyon ve posta hizmetleri ayrılmış ve 24 Nisan 1995 tarihinde Türk Telekom bağımsız bir şekilde faaliyetlerine başlamıştır (T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü, b.t.). 1992'den başlayarak PTT'nin ve 1995'de bu amaçla yeni oluşturulan Türk Telekom'un özelleştirilmesi çalışmaları gündeme gelmiştir (Erol, 2003, s. 79).

Türk Telekom'un özelleştirilmesi, kamu işletmelerinde görülen verimsizlik ve yüksek maliyetlerin düşürülmesi amacıyla 2005 yılında gerçekleştirilmiştir. Devlet kontrolünde olduğu dönemde, Türk Telekom'un etkin olmayan bir yapıya sahip olduğu ve özellikle fazla sayıda çalışan ve altyapı yetersizliklerinin şirketin performansını olumsuz etkilediği belirtilmekteydi. Şirketin %55'lik hissesi, 14 Kasım 2005 tarihinde Oger Telekomünikasyon A.Ş.'ye 6 milyar 550 milyon dolar karşılığında devredilmiştir (Kalaycı, 2018, s. 10). Bu işlem, o dönem Türkiye'de yapılan en büyük ihale olarak kaydedilmiştir. (Anadolu Ajansı, 2013). Devir sürecinde, kablo televizyon ve internet hizmetleri TÜRKSAT'a devredilmiş, deniz haberleşmesi ve seyir güvenliği hizmetleri ise Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne aktarılmıştır (T.C. Resmî Gazete, 2004).

Blok satışın ardından Türk Telekom'da Hazine'ye ait %45'lik payın bir kısmının halka arzına yönelik hazırlıklar başlatıldı. Bu kapsamda, 10 Aralık 2007 tarihli ve 12973 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Türk Telekom'un %15'lik hissesinin 31 Aralık 2008 tarihine kadar halka arz yöntemi ile özelleştirilmesine karar verildi. Türk Telekom, 15 Mayıs 2008 itibarıyla TTKOM koduyla Borsa İstanbul (BİST)'da işlem görmeye başladı. 5 Şubat 2017'de Resmî Gazete 'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla Türk Telekom'un %6,68'lik Hazine'ye ait hissesi Türkiye Varlık Fonu'na aktarıldı (Kalaycı, 2018, s. 10).

Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle verimlilik ve rekabetin artırılması, uygun fiyatlı ve yaygın hizmet sunumu, ayrıca yabancı sermaye ile uyum sağlanması gibi hedefler gözetilmiştir. Ancak, özelleştirmenin bir diğer sonucu olarak, şirketin yüksek istihdam sağlaması ve çalışanlara iyi ücret verilmesi gibi sosyal hedeflerin ihmal edildiği dikkat çekmektedir. Bunun yanı sıra, devlete ait bir tekelin yerini özel bir tekelin almasıyla birlikte yeni düzenleyici kurumlar devreye girmiş, özelleştirme ile bürokrasiyi azaltma amacı güdülmesine karşın bürokrasinin daha da arttığı gözlemlenmiştir (Kalaycı, 2018, s. 1). Türk Telekom'un özelleştirilmesinin bürokrasi ile mücadeledeki etkileri Tablo 23'dedir.

Özelleştirme sonrasında, Türk Telekom'un kredi borçlarını ödeyememesi sonucu, Temmuz 2018'de şirketin hisseleri kredi veren bankalar tarafından devralınmıştır. 29 Ağustos 2018 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığı, bu hisselerin devralınmasına onay vermiştir. Bu süreçte, devletin düzenleyici kuruluşları, özellikle Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) ve Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) gibi organlar aktif rol oynamıştır. İlginç bir şekilde, bu yeni düzenleyici yapıların varlığı, özelleştirmenin bürokrasiyi azaltma amacını çelişkili hale getirerek bürokrasi çeşitliliğini ve maliyetini artırmıştır (Kalaycı, 2018, s. 13).

Türk Telekom'un özelleştirilmesi, kamu işletmeciliğinin hantallığını azaltarak devletin operasyonel yükünü hafifletmiş ve özel sektörün dinamizmini sektöre taşımıştır. Bu süreç, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamış, özellikle dijitalleşme ve altyapı yatırımları konularında olumlu etkiler yaratmıştır. Mobil internet ve geniş bant hizmetlerinde kaydedilen ilerlemeler, bilgiye erişimi hızlandırmış ve hizmet kalitesini artırmıştır. Bununla birlikte, özelleştirmenin yarattığı olumlu etkiler, rekabet eksikliği, düzenleyici kurumların etkinlik düzeyindeki yetersizlikler ve sosyal etkilerle sınırlandırılmıştır. Rekabet eksikliği fiyat avantajlarını ve hizmet çeşitliliğini engelleyerek tüketici gücünü zayıflatmıştır. Kırsal altyapı yetersizliği dijital eşitsizliği artırırken, özelleştirme kaynaklı iş kayıpları sosyal sorunlara neden olmuştur. Türk Telekom özelleştirmesi bürokratik maliyetleri düşürmekle birlikte, düzenleyici ve sosyal sorunlar nedeniyle tam başarılı sayılmamıştır.

Tablo 23. Türk Telekom Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
1	İstihdam	Türk Telekom'un özelleştirilmesiyle birlikte, şirketin genişleyen altyapı yatırımları ve yeni projeleri, nitelikli iş gücüne olan talebi artırmıştır. Özellikle, fiber altyapı geliştirme projeleri ve yeni hizmet ağlarının oluşturulması, istihdamda büyümeye yol açmıştır. 2005-2020 yılları arasında Türk Telekom, altyapı projelerinde ve genişleyen operasyonel süreçlerde 3.000'den fazla yeni çalışan istihdam edilmiştir. Devletin istihdam politikalarını doğrudan yönetimi azalırken, iş gücünün yönetimi özel sektör sorumluluğuna geçmiştir.	Özelleştirme sonrası yeniden yapılandırma süreçleri, şirketin bazı bölümlerinde verimsizlik gerekçesiyle iş gücünü azaltmasına neden olmuştur. Bu durum, işten çıkarmalar ve sosyal tepkileri beraberinde getirmiştir. 2005-2010 yılları arasında Türk Telekom'dan yaklaşık 7.000 çalışan, maliyet düşürme ve yeniden yapılanma politikaları nedeniyle işten çıkarılmıştır. İşten çıkarmalar, devletin sosyal yardım programlarına olan ihtiyacını artırmış ve bu alandaki bürokratik süreçlerin genişlemesine yol açmıştır.
2	Yatırımlar ve Altyapı Geliştirme	Özelleştirme sonrası, özel sektör yönetimiyle birlikte telekomünikasyon altyapısına yönelik yatırımlar hızlanmıştır. Fiber internet, genişbant erişimi ve kırsal bölgelerde mobil kapsama alanlarının genişletilmesi gibi projeler, altyapının modernizasyonunu sağlamıştır. 2005-2020 yılları arasında Türk Telekom'un altyapıya yaptığı toplam yatırım miktarı 3 milyar doları aşmış ve dijital dönüşüme katkı sağlamıştır. Devletin altyapı geliştirme yükünün özel sektöre devredilmesi, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlamıştır.	Yatırımlar ağırlıklı olarak kârlılığı yüksek kentsel bölgelere yoğunlaşmış ve kırsal alanlarda altyapı geliştirme çalışmaları sınırlı kalmıştır. Bu durum, kırsal bölgelerdeki vatandaşların hizmetlere erişiminde eşitsizliklere neden olmuştur. Türk Telekom'un kırsal bölgelere yönelik fiber altyapı yatırımları, kentsel bölgelere kıyasla %50 daha düşük düzeyde gerçekleşmiştir. Bölgesel yatırım eşitsizlikleri, devletin teşvik ve düzenleyici politikalarını genişletmesini zorunlu kılmıştır.
3	Satış Gelirleri ve Kârlılık	Özelleştirme sonrası Türk Telekom'un gelirleri ve kârlılığı, yükselmiştir. 2020 yılında Türk Telekom'un net kârı 3,2 milyar TL olarak açıklanmıştır. Artan kârlılık, devletin vergi gelirlerini artırmış ve kamu bütçesine olumlu katkı sağlamıştır.	Telekomünikasyon sektöründeki maliyet artışları ve piyasa dalgalanmaları, zaman zaman gelirlerin azalmasına yol açmıştır. Gelir dalgalanmaları, devletin sektördeki denetim mekanizmalarını sıkılaştırmasını zorunlu kılmıştır.
4	Fiyat Politikaları	Özelleştirme sonrası fiyatlar, piyasa dinamiklerine ve tüketici talebine göre esnek şekilde belirlenmiştir. Mobil hizmetlerde ve genişbant internet fiyatlarında uluslararası piyasaya uyum sağlanmıştır. Fiyat politikalarının özel sektöre devri, devletin doğrudan fiyat kontrolü üzerindeki yükünü azaltmıştır.	Sabit hat ve internet fiyatlarındaki artışlar, tüketicilerin sabit hat hizmetlerinden uzaklaşmasına yol açmıştır. 2010-2020 yılları arasında sabit internet fiyatlarında ortalama %25 oranında artış kaydedilmiştir. Fiyat artışları, tüketici haklarını korumak için devletin daha fazla düzenleme yapmasını gerektirmiştir.
5	Rekabet	Özelleştirme, yeni oyuncular ve hizmet sağlayıcılarla rekabeti artırmış, tüketicilere daha fazla seçenek sunmuştur. 2008-2015 arasında telekomünikasyon sektöründeki şirket sayısı 15'ten 25'e yükselmiş ve hizmet çeşitliliği artmıştır. Yeni oyuncuların piyasaya girişi, piyasa düzenleme yükünü azaltmıştır.	Türk Telekom'un altyapıdaki hâkimiyeti, rekabeti sınırlandırarak piyasa payını %60'ın üzerinde tutmuş ve bu durum, devletin piyasa denetimlerini artırmasını zorunlu kılmıştır.

Tablo 23. (Devamı) Türk Telekom Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
6	Abone Sayısı	Özel sektör yönetimiyle birlikte, Türk Telekom'un altyapı yatırımları artırılmış ve daha fazla aboneye ulaşılmıştır. 2005 yılında yaklaşık 19 milyon olan sabit hat abone sayısı, 2020 yılında genişbant internet ve mobil hatların da dâhil edilmesiyle 40 milyonun üzerine çıkmıştır. Devletin doğrudan altyapı ve hizmet sunumu yükü azalmıştır.	Mobil teknolojilerin yaygınlaşması ve sabit hatların pahalı kalması, sabit hat abone sayısında düşüşe yol açmıştır. 2010 yılında sabit hat abone sayısı, özelleştirme öncesine göre %30 azalarak 13 milyon seviyesine gerilemiştir. Özel sektörün altyapı yatırımlarına yoğunlaşması, kırsal bölgelerde devletin dengeleyici rolünü zorunlu kılmıştır.
7	Hizmetlere Erişim	Özelleştirme sonrası özel sektör, genişbant internet, mobil hizmetler ve fiber altyapı gibi yeni teknolojilere yatırım yapmıştır. 2005 yılında sadece 5 milyon olan genişbant abone sayısı, 2020 itibarıyla 15 milyon seviyesini aşmıştır. Devletin kırsal alanlardaki hizmet sunumu yükü azalmıştır.	Kırsal bölgelerde düşük kârlılık oranları, özel sektör yatırımlarını sınırlandırarak hizmetlerin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Kırsal alanlardaki fiber altyapı yatırımları, kentlere göre %50 daha az gerçekleşmiştir. Bu eşitsizliğin azaltılması için devletin teşvik politikalarını genişletmesi ihtiyacı hâsıl olmuştur.
8	Sosyal ve Ekonomik	Özelleştirme sonrası yapılan yatırımlar, istihdam artışına ve yeni ekonomik fırsatların doğmasına katkı sağlamıştır. Türk Telekom, özelleştirmeyi takip eden 10 yılda altyapı projelerinde 3.000'den fazla kişiye istihdam imkânı sunmuştur. Bu yatırımlar, ekonomik büyümeyi destekleyerek devletin vergi gelirlerini de artırmıştır.	Yeniden yapılanma süreçleri, birçok çalışanın işten çıkarılmasına yol açmıştır. 2005-2010 yılları arasında Türk Telekom'dan yaklaşık 7.000 çalışan işten çıkarılmıştır. Sosyal yardım ve işsizlik fonlarına olan ihtiyaç artmış, devletin bu alandaki bürokratik yükü büyümüştür.
9	Kamu Yönetimi Yükünün Azalması	Özelleştirme, devletin doğrudan yönetim ve işletme yükünü ortadan kaldırarak kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını ve öncelikli sektörlerle yönlendirilmesini sağlamıştır. Telekomünikasyon altyapısının geliştirilmesi için devlet bütçesinden ayrılan yüksek maliyetler, özel sektöre devredilerek devletin bu sorumluluktan kurtulmasına olanak tanınmıştır. Özelleştirme sonrasında yıllık işletme maliyetlerinden yaklaşık 600 milyon TL tasarruf edilmiş ve bu kaynaklar, eğitim ve sağlık gibi öncelikli alanlara aktarılmıştır.	Bununla birlikte, telekomünikasyon sektöründeki özelleştirme, devletin düzenleyici rolünün artmasına ve yeni bürokratik süreçlerin doğmasına neden olmuştur. Artan piyasa rekabeti ve fiyat dalgalanmaları, devletin denetim ve düzenleme yükümlülüğünü artırmıştır. BTK, özelleştirme sonrası telekomünikasyon piyasasında fiyat denetimi ve hizmet standartlarını düzenlemek amacıyla ek bütçe ve personel ihtiyacı duymuştur.

Kaynak: Tablo; Kalaycı (2018, s. 1-18), Tunçer (2011, s. 217-232) ve Üçer (2019, s. 157-190)'in çalışmalarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

3.4.3.2. TÜPRAŞ

TÜPRAŞ Kamuya ait rafinerilerin tek bir kuruluş bünyesinde birleştirilmesi amacıyla 16 Kasım 1983 tarihinde oluşturulmuştur. TÜPRAŞ'ın teşkili ile birlikte İPRAŞ ve Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'na (TPAO) bağlı İzmir, Batman ve o dönemde inşası süren Kırıkkale rafinerileri TÜPRAŞ çatısı altında toplanmıştır. Kuruluş aşamasında TPAO'nun bağlı birimi olarak faaliyet gösteren TÜPRAŞ, Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın 10 Temmuz 1990 tarih ve 9013 sayılı kararıyla özelleştirme sürecine dâhil edilmiş ve şirketteki "devlet payları" bu kuruluşa devredilmiştir. TÜPRAŞ'ın sermayesinin %2,5'ini oluşturan hisse senetleri, 27-29 Mayıs 1991 tarihleri arasında halka sunulmuştur (DPT, 2000, s. 12). 1999 yılı sonunda TÜPRAŞ hisselerinin yaklaşık %3,58'i İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda işlem görmektedir; geri kalan %96,42'si ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) 'nın kontrolündeydi (TÜPRAŞ, 2025).

2000 yılı Nisan ayında gerçekleştirilen ikinci halka arzın tamamlanmasıyla TÜPRAŞ'ın halka açıklık oranı %34,24'e yükseldi. Daha sonra, 4 Mart 2005 tarihinde TÜPRAŞ hisselerinin %14,76'sı İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) Toptan Satışlar Pazarı'nda uluslararası fonlara satıldı ve halka açıklık oranı %49'a ulaştı (TÜPRAŞ, 2025). 13 Ocak 2004 tarihinde gerçekleştirilen ihalede, TÜPRAŞ hisseleri için en yüksek teklifi 1,3 milyar dolarla Zorlu-Efremov ortak girişim grubu vermiştir. Bu satış, ÖYK tarafından onaylanmıştır. Ancak, Petrol-İş Sendikası'nın açtığı dava sonucunda 10. İdare Mahkemesi 3 Haziran 2004 tarihinde TÜPRAŞ'ın satışını iptal etmiştir (Hürriyet, 2004). İptal kararının gerekçeleri şu şekilde özetlenebilir (Atiyas ve Öder, 2008, s. 92-93):

- i) İhaleye teklif verecek şirketlerin ihale şartnamesine uygun teklif vermesi ve teklifin şartsız olması istenmişse de Efremov Kautschuk şirketi belirli şartlar da ihalenin geçerli olacağını şart koymuştur.
- ii) Açık arttırma mümkünken ihale nihai teklifle sonuçlandırılmıştır.
- iii) Satış bedellerinin peşin mi yoksa vadeli olacağına ilişkin dosya da bilgi bulunmamaktadır.
- iv) Efremov Kautschuk'un dosyasında bağlı olduğu Tatneft'e ilişkin bilgiler bulunmaktadır. Diğer ortak hakkında bilgi bulunmamaktadır.

Ankara 10. İdare Mahkemesinin kararı Danıştay 10. Dairesi tarafından da onaylanması sonucunda yapılan ihale ve satış iptal edilmiştir (Danıştay 10. Dairesi, 2004). Aynı yıl, kamuya ait %51 oranındaki hissenin blok satışı için yapılan ihaleyi Koç-Shell ortak girişim

grubu kazanmıştır. Koç Holding A.Ş., Koç Ailesi ve bu gruba ait şirketler tarafından kontrol edilen Enerji Yatırımları A.Ş., 2005 yılında Türkiye’de petrol, rafineri ve ilgili sektörlerde faaliyet göstermek, TÜPRAŞ’ın yönetimi ve karar alma süreçlerinde yer almak ve bu alanlarda yatırım yapmak amacıyla kurulmuştur. Bu doğrultuda, TÜPRAŞ’ın %51 oranındaki kamu hisselerinin özelleştirilmesine ilişkin 12 Eylül 2005 tarihinde yapılan ihaleye katılmış ve ihaleyi 4,140 milyar ABD doları bedelle kazanmıştır. 26 Ocak 2006 tarihinde imzalanan hisse devir anlaşması ile TÜPRAŞ’ın %51 hissesini devralmıştır (TÜPRAŞ, 2025). Ancak, devir işleminin tamamlanmasından kısa süre önce Shell’in hisselerinin %10’dan %2’ye düşeceği duyurulmuş, Koç Holding ise 2013 yılında Shell’in kalan %2 hissesini de satın alarak şirkette tam hâkimiyet sağlamıştır (Dünya Gazetesi, 2013).

TÜPRAŞ, Türkiye’nin en büyük rafineri işletmesi olarak devlete ait olduğu dönemde zaman zaman verimlilik sorunları ve maliyet artışları yaşamış, özellikle yönetim kademelerine yapılan siyasi atamalar ve siyasi önceliklerle belirlenen rafineri yatırımları gibi faktörler şirketin performansını olumsuz etkilemiştir.

Eski TÜPRAŞ Genel Müdürü Hüsamettin Danış, 2005 yılında yapmış olduğu basın açıklamasında bürokrasi ile bağlantılı olarak TÜPRAŞ’ın özelleştirilmesine neden gerek duyulduğunu açıklamıştır. Danış’ın yapmış olduğu basın açıklamasında bürokrasiye dair ifade ettiği olumsuzluklar şunlardır (Danış, 2005):

- i) Personel Yönetiminde Kısıtlamalar: Danış, devlet kontrolü altında olduğu için personel alımı ve yönetimiyle ilgili esneklik sağlayamadıklarını, takdir veya disiplin uygulamalarını devreye sokamadıklarını belirtmektedir. Yıllardır personel ihtiyacı bulunmasına rağmen, yeni personel alma imkânlarının olmadığını vurgulamaktadır.
- ii) Müşteri Esnekliği: Kanunlar nedeniyle müşterilere karşı herhangi bir esneklik sağlayamadıklarını, bu durumun şirketin esnekliğini kısıtladığını dile getirmektedir.
- iii) Yatırım Engelleri: TÜPRAŞ’ın özel bir şirket olması durumunda yeni rafineri yatırımlarına çoktan başlayacaklarını ifade ederek, devlet bürokrasisinin bu tür yatırımların önünü kestiğini vurgulamaktadır.
- iv) Finansal Kısıtlamalar: Devlet bankaları dışında finansman sağlama imkânlarının bulunmadığını, bunun da finansal kaynaklara erişim ve esnek hareket etme konusunda ciddi sıkıntılar yarattığını dile getirmektedir.

- v) Devlet Sistemindeki Sınırlamalar: Genel olarak devlet sistemi içinde bu kadar mücadele ederek şirketi yürütmenin zor olduğunu, bürokrasinin şirketteki kârlılığı ve esnekliği sınırladığını dile getirmektedir.

Danış (2005)'a göre, bürokrasi TÜPRAŞ'ın dinamik ve verimli bir şekilde yönetilmesine engel olmaktadır. Danış, esnek olmayan kamu mevzuatının ve siyasi müdahalelerin kurumun gelişiminde ciddi kısıtlamalar oluşturduğunu vurgulamaktadır. Özellikle personel yönetimi, yatırım yapma esnekliği ve müşteri ilişkilerinde devlet kontrolünün yarattığı sınırlamalar, şirketin rekabet gücünü ve büyüme potansiyelini olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle, TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi, bu bürokratik engellerin aşılmasına ve şirketin daha esnek, rekabetçi bir yapıya kavuşmasına olanak sağlayacaktır.

Bu özelleştirme süreciyle birlikte, TÜPRAŞ daha profesyonel bir yönetim yapısına kavuşmuş, siyasi müdahaleler azalmış ve verimlilik ile kârlılık oranlarında kayda değer artışlar elde edilmiştir. Özelleştirme sonrasında TÜPRAŞ, modernizasyon ve büyük altyapı yatırımları yaparak Türkiye'nin en büyük sanayi kuruluşlarından biri haline gelmiştir. Ayrıca, ülkenin enerji ihtiyacının önemli bir kısmını karşılamaya devam eden TÜPRAŞ, stratejik bir konumunu korumaktadır. Bu süreçte, özelleştirme TÜPRAŞ'ın kârlılığını artırmış ve şirketin daha rekabetçi, esnek bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır.

TÜPRAŞ, devlet yönetiminde 1998-2004 Ana Yatırım Planı'nda yer alan 2,1 milyar dolarlık hedeflerin yarısını bile karşılamakta zorluk çekerken, Koç-Shell ortak girişimi 2005'teki özelleştirmeden bu yana TÜPRAŞ'a 5,2 milyar dolar yatırım yaptı. Örneğin, yeni yakıt dönüşüm tesisi, TÜPRAŞ'ın düşük katma değerli ürünleri yüksek katma değerli ürünlere dönüştürerek verimliliğini artırmasını sağladı (Sabah, 2014). TÜPRAŞ'ın devralınması, Koç Holding'in kârlılığı üzerinde çığır açıcı bir etki yapmış ve holdingin dünyanın en büyük beş yüz şirketi listesinde yükselmesine yardımcı olmuştur (Hürriyet, 2005). Özelleştirme öncesi 2004 yılında 5.398 olan işçi sayısı %13 azalma ile 4700 'e düşmüştür. (Zaifer, 2022, s. 78). Daha da önemlisi, işçi sayısı özelleştirme öncesi seviyelere göre önemli ölçüde azalırken, yeni kapitalist sahipler üretkenlik kazanımlarını sağlamak için kalan işçilerin halletmesi gereken iş miktarını artırdı. TÜPRAŞ'ta çalışan başına toplam satış 2004-2012 yılları arasında 4.538 tondan 5.404 tona yükseldi (Zaifer, 2022, s. 77).

İktidar, girdi üreten özelleştirilmiş işletmelere yeni teknolojiler ve yönetim teknikleri getirerek verimlilik artışı sağlama hedefiyle özelleştirmeyi desteklemiştir. Türkiye'nin en büyük sanayi kuruluşu olan TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi bu açıdan önemli bir örnektir.

TÜPRAŞ, devlet mülkiyeti ve yönetimi altında 1998-2004 Master Modernizasyon Yatırım Planı'ndaki 2,1 milyar dolarlık hedeflerin yarısını bile karşılamakta zorlanırken, Koç-Shell ortak girişimi 2005 yılındaki özelleştirmeden sonraki on yıl içinde 6 milyar dolardan fazla yatırım yapmıştır. Örneğin, yeni fuel oil dönüşüm tesisi, TÜPRAŞ'ın düşük katma değerli ürünler olan fuel oil gibi ürünleri, dizel, benzin ve jet yakıtı gibi yüksek katma değerli beyaz ürünlere dönüştürerek verimliliğini artırmasını sağlamıştır (TÜPRAŞ, 2014).

TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesinin sonuçlarının bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadeledeki etkileri Tablo 24'de ayrıntılı olarak sunulmuştur. TÜPRAŞ'ın 2005 yılındaki özelleştirilmesi, Türkiye'nin özelleştirme politikalarının en dikkat çeken örneklerinden biri olarak, devletin enerji sektöründeki doğrudan rolünü sona erdirmiştir. Bu süreç, devletin operasyonel yükünü hafifletme, özel sektörün dinamizmini devreye sokma ve kamu kaynaklarını daha öncelikli alanlara yönlendirme hedefleriyle gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme, enerji sektöründe esnek karar alma mekanizmalarını ve özel sektör yatırımlarını devreye sokarak TÜPRAŞ'ın verimliliğini ve uluslararası rekabet gücünü artırmıştır. Büyük altyapı ve modernizasyon yatırımları sayesinde şirket, hem sektörel hem de ekonomik anlamda önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Ancak, bu olumlu etkiler, sürecin bazı yönleriyle sınırlı kalmasına engel olamamıştır. Özelleştirme sürecindeki şeffaflık ve adil rekabet eksikliği, TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesini tam anlamıyla başarılı bir örnek olmaktan uzaklaştırmıştır. Özellikle, ihaleye katılan firmaların değerlendirme ölçütleri ve satış bedelinin piyasa değerinin altında olduğu iddiaları, kamuoyunda sürecin meşruiyetini zedelemiştir. Bu durum, yeni düzenleyici mekanizmalar oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca, enerji piyasasında rekabetin azalması ve piyasa yoğunlaşmasının artması, devletin fiyat denetimi ve düzenleme ihtiyacını artırarak bürokrasiye ek yük getirmiştir.

Sonuç olarak, TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi, kamu yönetimindeki operasyonel yükü azaltma açısından önemli bir başarı olsa da, süreçteki sorunlar, bürokrasiyle mücadelede tam bir başarı sağlanmasını engellemiş ve düzenleyici müdahaleleri farklı bir boyutta artırmıştır. Daha şeffaf bir planlama ve etkin denetim mekanizmaları, özelleştirmenin hem sosyal hem de ekonomik etkilerini daha olumlu hale getirebilirdi.

Tablo 24. TÜPRAŞ Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
1	İstihdam	Özelleştirme sonrası TÜPRAŞ'ta yapılan büyük modernizasyon yatırımları, yüksek nitelikli iş gücüne olan talebi artırmıştır.2010 yılında gerçekleştirilen modernizasyon projeleriyle yaklaşık 1.500 kişilik ek istihdam sağlanmıştır. Devletin istihdam politikalarını doğrudan yönetme sorumluluğu azalmış, bu da kamu yönetimi üzerindeki yükü hafifletmiştir.	Özelleştirme sonrası 2005-2008 yılları arasında yaklaşık 1.000 çalışan işten çıkarılmış, bu durum sendikal tepkilere yol açmıştır. Hizmetlerin taşeron firmalara devri, güvencesiz çalışmayı artırmış, artan işsizlik ise devletin sosyal yardım politikalarını genişletmesini ve yeni bürokratik süreçler oluşturmaları zorunlu kılmıştır.
2	Yatırımlar	Özelleştirme sonrası özel sektör yatırımları, daha modern ve sürdürülebilir bir enerji üretim kapasitesi sağlamıştır. 2005-2020 yılları arasında toplam yatırım tutarı 6,1 milyar doları bulmuş, bu yatırımların büyük bir kısmı üretim ve enerji verimliliği projelerine yönlendirilmiştir. Bu süreç, devletin enerji altyapısı için bütçe ayırma ihtiyacını ortadan kaldırmıştır.	Bazı bölgelerde yatırımların yoğunlaşması, diğer rafinerilerin kapasite kullanım oranlarını düşürmüştür. İzmit Rafinerisi'ne yapılan modernizasyon yatırımlarına karşın, Batman Rafinerisi'ne daha az kaynak ayrılmıştır. Bu bölgesel eşitsizlikler, devletin enerji dağıtımı ve planlamasında daha aktif bir düzenleyici rol üstlenmesini gerektirmiştir.
3	Altyapı Geliştirme	Özelleştirme sonrası özel sektörün gerçekleştirdiği altyapı yatırımları, TÜPRAŞ'ın üretim kapasitesini ve teknolojik altyapısını geliştirmiştir. 2007-2015 yılları arasında altyapı ve modernizasyon için 5 milyar dolar yatırım yapılmış, İzmit Rafinerisi'nde kurulan Fuel Oil Dönüşüm Ünitesi ile yıllık 4,2 milyon ton ağır akaryakıt işlenebilir hale getirilmiştir. Bu süreç, devletin yükünü önemli ölçüde hafifletmiştir.	Bazı projelerinin zamanında tamamlanamaması, üretim hedeflerinde sapmalara neden olmuştur. Aliğa Rafinerisi'nde planlanan genişleme projelerinden biri, finansal nedenlerle planlanandan iki yıl sonra tamamlanabilmiştir. Özelleştirme sonrası altyapı geliştirme planlamalarındaki gecikmeler, devletin düzenleyici ve denetleyici süreçlerde daha fazla rol üstlenmesine yol açmıştır.
4	Satış Gelirleri ve Kârlılık	Özelleştirme sonrası verimlilik artışı ve yeni pazarlama stratejileri, gelirleri önemli ölçüde artırmıştır. 2021'de satış gelirleri 125 milyar TL'ye ulaşarak, özelleştirme öncesine göre %400 artış sağlanmıştır. Yatırım ve modernizasyon projeleriyle maliyetlerin düşmesi, kârlılığı artırmış ve 2020'de net kâr 1,5 milyar TL olmuştur. Bu durum, devletin bütçe yükünü azaltarak kaynakların diğer sektörlere aktarılmasını kolaylaştırmıştır.	TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi sonrası enerji sektöründeki piyasa yoğunlaşması, diğer rafinerilerin kârlılık oranlarını olumsuz etkilemiştir. Rakip rafinerilerin pazar payı kaybı, sektörde rekabetin azalmasına yol açmıştır. Enerji piyasasında yoğunlaşmanın artması, devletin piyasa düzenlemeleri ve fiyat denetimleri için ek düzenleyici mekanizmalar oluşturmaya yol açmıştır.
5	Fiyat Politikası	Özelleştirme sonrası maliyet ve piyasa koşullarına göre fiyat belirlemeye başlamış, bu da daha dinamik fiyatlandırma politikalarına olanak tanımıştır. 2010 yılında ham petrol fiyatlarının düşmesiyle, TÜPRAŞ ürün fiyatlarını %15 oranında düşürebilmiştir. Fiyatların piyasa tarafından belirlenmesi, devletin fiyat politikalarını yönetme yükünü azaltmıştır.	Piyasa koşulları ve uluslararası enerji fiyatlarına bağlı olarak, tüketicilerin enerji maliyetlerinde artışlar yaşanmıştır. 2008-2012 yılları arasında rafineri ürün fiyatları ortalama %25 artmıştır. Enerji fiyatlarındaki dalgalanmalar, tüketicilerin korunması için devletin daha sık düzenleyici müdahalelerde bulunmasını gerektirmiştir.

Tablo 24. (Devamı) TÜPRAŞ Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
6	Rekabet	Özel sektörün esnek karar alma süreçleri, TÜPRAŞ'ın operasyonel verimliliğini artırmıştır. Özelleştirme sonrası TÜPRAŞ'ın verimliliği %40 oranında artmış ve rekabet avantajı kazanmıştır. Özel sektörün enerji üretimini yönetmesi, devletin sektöre doğrudan müdahale ihtiyacını azaltmıştır	Özelleştirme, enerji sektöründe tek bir şirketin hâkimiyetini güçlendirerek oligopol bir yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Özel sektörün rekabeti artırma hedefi yerine, piyasada fiyat belirleme gücünü artırdığı yönünde eleştiriler ortaya çıkmıştır. Rekabet eksikliği nedeniyle devletin fiyat ve üretim üzerinde düzenlemeler yapması gerekmiş, bu da yeni bürokratik süreçleri beraberinde getirmiştir.
7	Şeffaflık	TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi, uluslararası standartlara uygun açık ihale yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bu, sürecin kamuoyuna duyurulmasını ve yatırımcıların katılımını sağlamıştır. İhale sürecine 2005 yılında 4 büyük uluslararası ve yerel yatırımcı grup katılmış, satış süreci kamuoyuna açık bir şekilde yürütülmüştür. Satış sürecine ilişkin gelir ve satın alma bilgileri kamuoyuyla paylaşılmış, devletin elde ettiği toplam satış geliri açıklanmıştır. TÜPRAŞ'ın %51'lik hissesinin 4,14 milyar dolar bedelle satıldığı duyurulmuş, bu gelir kamuya açık raporlarla teyit edilmiştir. Açık ihale süreci, kamu denetim mekanizmalarının iş yükünü azaltmış ve şeffaf bir süreçle devlet üzerindeki yolsuzluk algısını zayıflatmıştır.	Satış bedelinin piyasa değerinin altında olduğu iddiaları, eleştirilere yol açmıştır. Uzmanlar, piyasa değerinin 5 milyar doların üzerinde olduğu, ama satışın düşük kaldığını belirtmiştir. Özelleştirme sürecine ilişkin karar alma mekanizmaları ve ihaleye katılan firmaların değerlendirme kriterleri konusunda kamuoyuna yeterince bilgi verilmemiştir. Teknik şartnamelerin detaylarının kamuya açıklanmaması, şeffaflık algısını olumsuz etkilemiştir. İhaleye yönelik bazı hukuki itirazlar, satış tartışmalarına açmıştır. Danıştay'a yapılan itirazlar sonucunda, 10'dan fazla dava açılmıştır. Şeffaflık tartışmaları, hukuki süreçlerin ve kamu denetim organlarının iş yükünü artırmış, devletin düzenleyici rolünü genişletmiştir.
8	Kamu Yönetimi Yükünün Azalması	Devletin enerji üretiminden çekilmesi, kamu yönetimi üzerindeki operasyonel yükü hafifletmiştir. Devletin TÜPRAŞ yönetiminden çekilmesiyle, yıllık işletme gideri yaklaşık 400 milyon TL azalmıştır. Devletin üretim ve yönetim yükü azalmış, kaynaklar farklı sektörlere yönlendirilmiştir.	Enerji sektöründe devletin rolü kritik hale gelmiş, yeni bürokratik süreçler doğmuştur. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu. (EPDK) denetim süreçlerini genişleterek piyasa düzenlemelerinde daha aktif hale gelmiştir. Artan düzenleme ve denetim ihtiyacı, yeni bürokratik süreçler ve daha fazla kurumsal müdahale gerektirmiştir.

Kaynak: Tablo; Atiyas ve Öder (2008), Petrol-İş (2005a, 2005b) ve Şahin (2021, s. 160-176)'in çalışmalarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

3.4.3.3. TEKEL

Tütün, 17. yüzyıl başlarında Osmanlı topraklarına girmiş ve önce Kırcaali ile Yenice'de ekilmiştir. Bu durum, tütünün toplumsal yaşamda önem kazanmasının başlangıcı olmuştur. Yasaklara rağmen tüketimi artan tütün, üretim, ihracat ve vergi gelirleri açısından stratejik bir ürün haline gelmiştir. Osmanlı Devleti'nin çöküş döneminden (30 Ekim 1918) Millî Mücadele'nin sonuna (Eylül 1922) kadar tütün, önemli bir gelir kaynağı olarak varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet'in ilanından önce, Reji İdaresi'nin devlete devredilmesi ve 558 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi, tütünle ilgili düzenlemelerin başlamasını sağlamıştır. Millî Mücadele sonrası, millî ekonomi politikası çerçevesinde tütün devlet tekeline alınmış ve bu durum Cumhuriyet dönemi için yeni bir sayfa açmıştır. Ayrıca, tütün ve diğer tekel ürünlerinin ekonomiye katkısını artırmak amacıyla 1909 sayılı Yasa ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı kurulmuştur (Yurtoğlu, 2018, s. 105).

TEKEL, uzun yıllar boyunca Türkiye'de tütün, alkollü içecekler ve tuz gibi stratejik ürünlerin üretimini üstlenen önemli bir kamu kuruluşuydu. Ancak, devlet kontrolünde olduğu dönemde yönetici kadrolarına yapılan siyasi atamalar ve üretim ile satış faaliyetlerine yönelik baskılar, şirketin verimliliğinde ciddi düşüslere neden oldu. Bu siyasi müdahaleler, TEKEL'in kârlılığını olumsuz etkileyerek, küresel pazarda geride kalmasına yol açtı. Özellikle tütün ve içki sektörlerinde yoğunlaşan uluslararası rekabet karşısında, rakiplerinin gerisinde kalmıştır.

2001 kriziyle sermayenin yeniden yapılandırılması süreci başlamış, bu süreçte öncelikle TEKEL'in özelleştirilmesi için mevcut kurumsal ve yasal düzenlemeler kaldırılmış, ardından IMF ve DB'nin reform ve uyum programlarına göre gerekli kurumsal ve yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Keskin ve Yaman, 2013, s.373).

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 05 Şubat 2001 tarih ve 2001/06 sayılı kararı ile TEKEL, özelleştirme programına dâhil edildi. TEKEL'in mülkiyet transferi dışında kalan kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklarının kurulması ve işin gerekliliğine uygun diğer hukuki işlem yöntemlerinden birinin veya birkaçının birlikte veya ayrı ayrı kullanılması yoluyla özelleştirilmesine karar verildi. 05 Şubat 2002 tarih ve 2002/06 sayılı ÖYK kararı ile TEKEL'in özelleştirme planı, mülkiyet transferini de mümkün hale getirecek biçimde yeniden düzenlendi. 4046 sayılı Kanun'un 20. maddesi çerçevesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 25Aralık 2003 tarih ve 1147 sayılı Olur'u uyarınca TEKEL, anonim şirket haline getirildi (Akın, 2016, s. 195).

20 Haziran 2001 tarihinde, “Tütün Yasası” olarak bilinen 4685 sayılı yasa TBMM’de onaylandı. 3 Ocak 2002 tarihinde ise 4733 sayılı “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” kabul edildi. Bu yasalarla tütün için destekleme alımları sona erdirildi ve TEKEL varlıklarının satışı mümkün hale getirildi. Ardından, 2002 yılında Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kurulu (TAPDK) oluşturuldu (Kencesoy, 2023, s. 522).

Zaifer (2022), 1980'lerden itibaren TEKEL gibi devlet işletmelerinin özelleştirme politikalarının merkezine yerleştiğini vurgulamaktadır. Özellikle TEKEL’in tütün ve alkol sektörlerindeki stratejik rolü nedeniyle devletin bu alanlardaki kontrolünü sürdürmeye çalıştığını, bu yüzden özelleştirme sürecine uzun süre direndiğini belirtmiştir. Ancak, 2000'li yıllarda hızlanan özelleştirme hamleleri sonucunda TEKEL’in parçalar halinde satılmasına yol açan bir süreç geliştiğini ileri sürmüştür.

Zaifer (2022), TEKEL’in özelleştirilmesi sürecinin siyasi ve ekonomik arka planını inceleyerek, devletin sermaye birikim sürecine katkı sağlamak amacıyla özelleştirme politikalarına hız verdiğini belirtmektedir. Ancak, bu süreçte siyasi elitlerin ve sermaye gruplarının çıkarlarının ön planda olduğuna dikkat çekmiştir. Çalışmada, TEKEL’in özelleştirilmesi sırasında siyasi atamaların ve hükümet müdahalelerinin şirketin verimliliğini olumsuz etkilediği ve uluslararası rekabette geri kalmasına yol açtığı vurgulanmaktadır.

2006 yılında TEKEL’in %90 hissesi, 810 milyon dolar karşılığında TPG Texas Pacific Group’a satılmıştır. Daha sonra, 2011 yılında bu hisseler 2,1 milyar dolara Diageo'ya devredildi. Tütün ürünleri ise 2008 yılında British American Tobacco (BAT) tarafından devralınmıştır. Özelleştirme sonrası, Diageo TEKEL alkollü içki bölümünü geliştirerek bazı fabrikaları aktif olarak işletmeye devam etti. Özelleştirme öncesi 2004 yılında Tekel Alkolde 2.270 olan işçi sayısı 2012 yılında % 63 azalma ile 834’e düşmüştür (Zaifer, 2022, s. 78).

TEKEL’in özelleştirilmesindeki temel amaçlardan biri, kamu işletmeciliğinde sıkça karşılaşılan bürokratik engelleri ve yavaş ilerleyen süreçleri ortadan kaldırarak, şirketin piyasa koşullarına daha hızlı adapte olmasını sağlamaktır. Bu çerçevede özelleştirme, hantal yapıyı daha esnek ve dinamik bir yönetime dönüştürmeyi hedeflemiştir. Ancak, özelleştirme sonrasında da bürokratik engellerin tamamen ortadan kalkmadığı ve bazen farklı biçimlerde devam ettiği gözlemlenmiştir. Bu durum, bürokrasinin tamamen yok edilemeyeceğini, ancak özelleştirme ile azaltılabileceğini ortaya koymaktadır.

Özelleştirmeye karşı çıkan yöneticiler, bu sürecin olumsuz etkilerini şu başlıklar altında dile getirmişlerdir (İşbilen, vd., 2023, s. 404-405):

- i) Kaçakçılık ve Kayıt Dışı Üretim Artışı: Yöneticiler, TEKELE ürünlerindeki fiyat artışı ile birlikte kaçakçılığın ve kayıt dışı üretimin arttığını, bu durumun sağlık açısından riskli ürünlerin devlet kontrolünde kalması gerektiğini savunmuşlardır.
- ii) Fiyatlandırma Hataları: Özelleştirme sürecindeki en büyük sorun, TEKELE'in fiyatlandırılmasındaki hatadır. TEKELE'in varlıkları düşük fiyatlarla satılmış, ardından çok daha yüksek fiyatlarla el değiştirmiştir. Örneğin, TEKELE'in alkol işletmeleri MEY Grubu'na 292 milyon dolara satılmış, ancak daha sonra Texas Pacific Group'a 810 milyon dolara devredilmiştir.
- iii) Siyasi ve Dini Referanslar: Yöneticiler, özelleştirme kararını büyük ölçüde siyasi bir adım olarak değerlendirmişlerdir. Ayrıca, özelleştirme sürecinin dini referanslarla yönlendirildiğine dair ortak bir görüş ortaya konmuştur.

TEKELE özelleştirmesinin amacı bürokrasiyi azaltmak olsa da, asıl hedef kamu sektöründeki verimsizlikleri ortadan kaldırarak daha rekabetçi, esnek ve hızlı bir özel sektör yapısı oluşturmaktır. TEKELE'in özelleştirilmesi, verimliliği artırma potansiyeli sunarken, aynı zamanda şeffaflık eksiklikleri ve yönetim politikaları üzerine tartışmalara yol açmıştır. Bu süreç, ekonomik getirilerin yanı sıra toplumsal ve siyasi boyutları da gündeme getirmiştir.

TEKELE'in özelleştirilmesi, kamu yönetiminin yükünü hafifletme amacı taşımış olsa da, süreçte yaşanan sosyal, ekonomik ve düzenleyici zorluklar, özelleştirmenin bürokrasiyle mücadeledeki başarısını gölgelemiştir. Devletin üretimden çekilmesi, kamu yönetiminin yükünü hafifletmiş ve piyasa dinamiklerine daha fazla alan açmıştır. Özel sektör, bazı fabrikalarda verimlilik artışı ve uygun fiyatlar sağlamıştır. Ancak, TEKELE'in özelleştirilmesi, işten çıkarmalar, taşeronlaşma ve sosyal güvencesizlik gibi sorunlar yaratarak devletin sosyal yardım yükünü artırmıştır. Ayrıca, özelleştirme sonrası piyasa düzenlemeleri eksik kalmış ve yeni düzenleyici mekanizmalar gerekliliği doğmuştur. Şeffaflık eksiklikleri ve değerlendirme sorunları güven kaybına yol açarken, yerli üreticilerin pazar paylarını kaybetmesi ve piyasa dengesizlikleri oluşmuştur. Sonuç olarak, TEKELE'in özelleştirilmesi, bürokrasiyle mücadelede bazı başarılar sağlasa da, yeni sosyal ve ekonomik sorunlar ortaya çıkarmıştır. Özelleştirme süreci daha iyi bir planlama ve denetim gerektiren karmaşık bir dönüşüm süreci olmuştur. TEKELE'in özelleştirilmesinin bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadeleye etkileri, Tablo 25'de detaylı olarak sunulmuştur.

Tablo 25. TEKEL Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
1	İstihdam	Bazı tesislerde özel sektörün modernizasyon ve genişleme çalışmaları, yeni istihdam fırsatları yaratmıştır. Alkollü içki üretiminde kapasite artışı, lojistik ve satış ağlarında ek istihdam sağlanmasına neden olmuştur. Devletin çalışanların yönetimi ve istihdam politikalarındaki sorumluluğu azalmış, kamu kaynakları sosyal hizmetlere yönlendirilmiştir.	Özelleştirme sonrası, verimsiz tesislerin kapatılması veya yeniden yapılandırılması nedeniyle birçok çalışan işini kaybetmiştir. Sigara fabrikalarında özelleştirme sonrası 3.000 işçi işten çıkarılmıştır. Çalışanların güvencesiz taşeron sistemine geçirilmesi, iş tatmini ve çalışma koşullarında olumsuzluklara neden olmuştur. İşten çıkarmalar nedeniyle artan işsizlik, devletin sosyal yardım ve işsizlik sigortası yükünü artırmıştır.
2	Yatırımlar	Özel sektör tarafından yapılan yatırımlar, bazı fabrikalarda üretim kapasitesini artırmış ve teknolojik altyapıyı geliştirmiştir. Alkollü içki üretim tesislerinde, yeni otomasyon sistemleri ve yüksek verimli makineler kullanılarak üretim hızı artırılmıştır. Devletin doğrudan yatırım sorumluluğunun azalması, kamu kaynaklarının farklı alanlara yönlendirilmesini sağlamıştır.	Bazı özelleştirilen fabrikalara özel sektör tarafından yeterli yatırım yapılmamış, bu da verimlilik kaybına neden olmuştur. Tuz fabrikalarının yıllık üretim kapasitesinde özelleştirme sonrası %15 oranında azalma kaydedilmiştir. Yatırım eksiklikleri, devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü artırmış, ek bürokratik süreçler yaratmıştır.
3	Altyapı Geliştirme	Özel sektör, altyapıya yaptığı yatırımlarla fabrikaların kapasite kullanım oranını artırmıştır. Alkollü içki üretim tesislerinde kapasite kullanım oranı %70'den %90'a yükselmiştir. Özel sektörün altyapı geliştirme sorumluluğunu üstlenmesi, kamu üzerindeki yükü hafifletmiştir.	Bazı fabrikalar stratejik olarak devre dışı bırakılmış ve altyapı yenileme çalışmaları yapılmamıştır. Tuz üretim tesislerinden biri, düşük maliyetli üretim gerekçesiyle kapatılmıştır. Altyapı eksiklikleri, devletin denetim ihtiyacını artırmış, bu da bürokratik yükü genişletmiştir.
4	Satış Gelirleri ve Kârlılık	Özel sektör, satış gelirlerinde ve kârlılıkta artış sağlamıştır. Alkollü içkilerden elde edilen yıllık gelir, özelleştirme sonrası %200 artmıştır. Artan kârlılık, devletin bu alandaki ekonomik yükünü azaltmıştır.	Bazı ürünlerin marka değerinin zayıflaması, satış gelirlerini olumsuz etkilemiştir. Yerli tuz markalarının pazardaki etkinliği azalmış, bazı ürünler satıştan çekilmiştir. Pazar kaybı ve fiyat dalgalanmaları, devletin düzenleyici müdahalelerini artırmıştır.
5	Fiyat Politikaları	Özel sektör, fiyatları maliyet ve piyasa koşullarına göre belirlemiş, bu da daha esnek bir fiyatlandırma politikası sağlamıştır. Alkollü içki fiyatları, özelleştirme sonrası sabit devlet tarifelerinden çıkarak piyasa koşullarına göre %10-15 arasında dalgalanmıştır. Devletin sabit fiyat belirleme yükümlülüğü azalmış, fiyatlandırma özel sektöre devredilmiştir.	Özelleştirme sonrası bazı ürünlerin fiyatları artmış ve bu durum tüketiciyi olumsuz etkilemiştir. Yerli sigara fiyatları özelleştirme sonrası 2 yıl içinde %20 oranında yükselmiştir. Fiyat dalgalanmaları, devletin piyasa denetim ihtiyacını artırmış, ek düzenleyici mekanizmalar oluşturulmasına neden olmuştur.

Tablo 25. (Devamı) TEKEL Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
6	Rekabet	Özelleştirme sonrası özel sektör, rekabeti artırarak piyasanın daha dinamik olmasını sağlamıştır. Sigara piyasasında yerli ve yabancı üreticilerin toplam sayısı özelleştirme sonrası %30 artmıştır. Özel sektör, piyasada kendi rekabet politikalarını uyguladığı için devletin doğrudan müdahale yükü azalmıştır.	Yerli üreticilerin pazarda rekabet gücünün zayıflaması, pazar paylarının azalmasına neden olmuştur. TEKEL markaları, yabancı sigara markaları karşısında fiyat rekabetinde geride kalmıştır. Rekabet dengesizlikleri, devletin fiyat ve üretim düzenlemelerini artırmasına yol açmıştır.
7	Şeffaflık	TEKEL'in özelleştirme sürecinde bazı ihaleler kamuya açık gerçekleştirilmiştir. Sigara fabrikalarının satışı sırasında ihale sürecine 10'dan fazla firma katılmıştır. Şeffaf ihale süreçleri, kamu güvenini belirli ölçüde artırmıştır.	Bazı fabrikaların piyasa değerinin altında satıldığı iddiaları, sürecin meşruiyetine gölge düşürmüştür. Bir alkollü içki üretim tesisi, yaklaşık %30 daha düşük bir fiyatla satılmıştır. Değerleme tartışmaları, hukuki ve idari süreçleri artırmıştır.
8	Kamu Yönetiminin Yükünün Azaltılması	Devlet, üretim ve pazarlama gibi operasyonel süreçlerden çekilmiştir. TEKEL'in özelleştirilmesiyle, devletin yıllık işletme giderleri yaklaşık 500 milyon TL azalmıştır. Kamu yönetiminin yükü azalırken, kaynaklar eğitim ve sağlık gibi alanlara yönlendirilmiştir.	Özelleştirme sonrası piyasanın düzenlenmesi ve denetimi için ek kamu kaynaklarına ihtiyaç duyulmuştur. Sigara ve alkollü içki piyasasında lisanslama ve fiyat denetimleri için yeni bürokratik birimler kurulmuştur. Artan düzenleme ihtiyacı, bürokratik süreçlerde genişlemeye neden olmuştur.

Kaynak: Tablo; Akbaş ve Ergin (2023), Demirtaş ve Soylu (2023, s. 45-62), Yılmaz ve Çelik (2023, s. 23-40) ile Zaifer'in (2022) çalışmalarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

3.4.3.4. Şeker Fabrikaları

20 Şubat 2018 tarihinde, ÖİB tarafından Afyon, Alpullu, Bor, Burdur, Çorum, Elbistan, Erzincan, Erzurum, Ilgın, Kastamonu, Kırşehir, Muş, Turhal ve Yozgat Şeker Fabrikaları'nın özelleştirilmesi amacıyla ihale süreci başlatılmıştır. Kastamonu Şeker Fabrikası'nın yanı sıra yurt içindeki 13 fabrikanın satış ve devir işlemleri gerçekleştirilmiş, bu satışlara ilişkin gerekli kararlar alınmıştır. Özelleştirilen 13 fabrikanın yedisi, yani Erzurum, Erzincan, Muş, Çorum, Kırşehir, Turhal ve Elbistan fabrikaları, devredilmişken, Yozgat, Bor, Afyon, Ilgın, Alpullu ve Burdur fabrikalarının devirlerinde çeşitli sorunlar yaşanmıştır. Aralık 2018 itibarıyla Burdur, Ilgın ve Yozgat Şeker Fabrikaları'nın devir işlemleri tamamlanamamıştır. Bu fabrikaların özelleştirme işlemleri, alıcıların ihale sürecinde taahhüt ettikleri ödemeleri zamanında tamamlamamaları nedeniyle iptal edilmiştir (Çiçek, 2022, s. 462-463).

Özelleştirme süreci öncesinde Türkiye'deki 33 şeker fabrikasından 25'i, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. bünyesinde faaliyet gösteriyordu. Özel sektörde bulunan sekiz fabrikadan beşi Pancar Ekicileri Kooperatifleri Birliği (PANKOBİRLİK)'ne, üçü ise tamamen özel şahıslara aitti. 20 Şubat 2018'de alınan özelleştirme kararıyla birlikte, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. bünyesinde kalan 15 fabrika; Susurluk, Uşak, Eskişehir, Ankara, Ereğli, Çarşamba, Kastamonu, Malatya, Elazığ, Kars, Ağrı, Erziş, Burdur, Ilgın ve Yozgat olurken, özel sektördeki şeker fabrikalarının sayısı 18'e çıkmıştır. Bu fabrikalardan altısı, Konya, Çumra, Kayseri, Boğazlıyan, Amasya ve Turhal PANKOBİRLİK'e aitken, geriye kalan 12 fabrika olan, Adapazarı, Kütahya, Aksaray, Alpullu, Afyon, Bor, Kırşehir, Çorum, Elbistan, Erzincan, Erzurum ve Muş fabrikaları özel şahısların mülkiyetindedir (Çiçek, 2022, s. 463).

Birçok ülkede şeker sektöründe yüksek üretim maliyetleri önemli bir sorun teşkil etmektedir. Türkiye'de ise pek çok şeker fabrikası, ekonomik kârlılık amacı güdülmeden, daha çok siyasi nedenlerle kurulmuş ve işletilmiştir. Bu fabrikaların inşasıyla özellikle kırsal bölgelerde istihdam sağlanması, iç göçün azaltılması ve bölgesel kalkınma farklılıklarının giderilmesi gibi toplumsal hedeflere ulaşılması amaçlanmıştır (Karabulut ve Topak, 2007, s. 17).

Karabulut ve Topak'ın (2007) araştırmasında, 2005 yılı üretim verilerinin incelenmesi sonucunda, maliyet ve verimlilik açısından kamu ve özel sektör fabrikaları arasında belirgin farklılıklar olduğu ortaya konmuştur. Özel sektördeki şeker fabrikalarının, kamuya ait olanlara göre daha yüksek verimlilikle çalıştığı tespit edilmiştir.

Güney (2013, s. 325)'in çalışmasında, Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin KİT olarak faaliyet gösterdiği dönemdeki maliyetleri ile özelleştirme sonrasındaki maliyetleri

karşılaştırılmıştır. Çalışmada, kamu tarafından işletilen şeker fabrikalarının eski teknolojilerle, yüksek maliyetlerle çalıştığı ve modernizasyon yatırımlarına ihtiyaç duyduğu vurgulanmıştır. Bu yüksek maliyetli yatırımların kamu bütçesi üzerinde mali baskı oluşturduğu ve özelleştirme süreçlerini gündeme getirdiği belirtilmiştir. Özelleştirme sonrasında ise Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin satış gelirlerinde %1000, kârında ise %300 oranında bir artış olduğu tespit edilmiştir.

Türkiye'deki şeker endüstrisinde, kamunun sahip olduğu bazı şeker fabrikalarının özelleştirilmesi ve özel sektör tarafından kurulan yüksek teknolojiye sahip fabrikaların devreye girmesi, verimliliği artırmıştır. Kamuya ait şeker fabrikalarında teknolojik yatırımların eksikliği, bu fabrikaların yüksek maliyetlerle ve düşük verimlilikle çalışmasına neden olmuş, bu durum da özelleştirmeyi kaçınılmaz hale getirmiştir (Eştürk, 2018, s. 79).

Devletin denetiminde bulunan şeker fabrikaları, özellikle küçük ölçekli olanlar, üretim kapasiteleriyle uyumsuz şekilde fazla personel istihdam etmeleri nedeniyle verimliliklerini daha da düşürmüştür. Devlete ait şeker fabrikaları, sık sık siyasi müdahalelere maruz kalmış ve bu durum, fabrikaların etkin bir şekilde faaliyet göstermesini engellemiştir. 2018 yılında, bu fabrikalardan 14'ü özelleştirilmek amacıyla satışa çıkarılmıştır. Söz konusu fabrikaların birçoğu zarar etmekte ve yeterli verimlilikte çalışmamaktaydı.

2018 yılında gerçekleştirilen 14 şeker fabrikasının özelleştirilmesi süreci, bu fabrikaların siyasi müdahalelerden bağımsız hale gelmesine olanak sağlamıştır. Ancak bu süreç, işçi çıkarımları ve bazı fabrikaların kapanması nedeniyle yerel halkın protestolarına neden olmuştur. Özellikle şeker pancarı üreticileri bu gelişmelerden olumsuz etkilenmiştir. Buna rağmen, bazı fabrikalarda özel sektör yönetimi altında modernizasyon ve verimlilik artışı gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme süreci, bazı fabrikalar için başarılı olmuş ve özel sektör, devraldığı fabrikalarda modernizasyon çalışmalarına başlamıştır. Sonuç olarak, belirli fabrikalarda verimlilik artışı sağlanmış ve sektörün rekabet gücü artırılmıştır.

Sonuç olarak; Türkiye'de şeker fabrikalarının özelleştirilmesi, devletin üretim süreçlerinden çekilerek bürokratik yüklerini hafifletme ve kaynaklarını daha stratejik alanlara yönlendirme hedefiyle uygulanmıştır. Ancak bu süreç, olumlu etkilerinin yanı sıra çeşitli tartışmalı sonuçları da beraberinde getirmiştir. Özelleştirmenin, bürokrasiyle mücadelede kısmen başarılı olduğu söylenebilse de, yeni sorunlar ve düzenleme gereklilikleri bu başarının kapsamını sınırlamıştır. Özelleştirmenin olumlu etkilerinden biri, devletin doğrudan şeker üretiminden çekilmesiyle kaynakların başka öncelikli alanlara yönlendirilmesi olmuştur.

Özel sektörün esnek, yenilikçi ve sonuç odaklı yönetim anlayışı, bazı şeker fabrikalarında hızlı verimlilik artışlarına yol açmış ve modernizasyon yatırımlarıyla üretim kapasitesinin önemli ölçüde artmasını sağlamıştır. Bu gelişme, satış gelirleri ve kârlılık oranlarını yükselterek, devletin bu alandaki müdahale ihtiyacını azaltmış ve kamu yönetiminin operasyonel yükünü hafifletmiştir. Sağlık, eğitim ve altyapı gibi daha kritik alanlara kaynakların yönlendirilmesine olanak tanıyan bu süreç, devletin üretimden çekilmesiyle kamu yönetiminde etkinlik artışı yaratmıştır. Ayrıca, özelleştirme ihalelerinin kamuya açık bir şekilde gerçekleştirilmesi ve şeffaflık sağlanması, hesap verebilirlik mekanizmalarını desteklemiş ve kamu güvenine olumlu katkılar yapmıştır. Bu olumlu sonuçlar, özelleştirme sürecinin hedeflerini kısmen karşıladığını göstermektedir. Özelleştirme sürecinin olumsuz etkileri, işten çıkarmalar, taşeronlaşma ve pancar üreticilerinin rekabet baskısıyla sosyal sorunlara yol açmıştır. İşini kaybedenler sosyal yardıma ihtiyaç duymuş, bu da sosyal politikalar alanında yeni bürokratik süreçler yaratmıştır. Nişasta bazlı şeker (NBŞ) üreticilerinin düşük maliyet avantajı pancar üreticilerini zorlamış, devletin piyasa dengelerini sağlamak için düzenleyici müdahalelerde bulunmasını zorunlu kılmış ve bürokrasinin genişlemesine neden olmuştur. Şeffaflık eksiklikleri ve ihale süreçlerindeki tartışmalar, kamuoyunda güvensizlik yaratarak özelleştirmenin meşruiyetini zayıflatmıştır. Değerleme sorunları ve şeffaf olmayan uygulamalar, kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik eleştirileri artırmıştır. Fiyat dalgalanmaları ve planlama düzensizlikleri ise devletin piyasa düzenlemelerine daha sık müdahil olmasını gerektirmiş, bu da yeni bürokratik süreçler doğurarak özelleştirmenin etkinliğini sınırlamıştır. Sonuç olarak, şeker fabrikalarının özelleştirilmesi, devletin üretim alanındaki doğrudan rolünü azaltarak bazı alanlarda bürokratik yükü hafifletmiş ve modernizasyon ile verimlilik artışlarını desteklemiştir. Ancak, sosyal ve ekonomik etkilerin yeterince öngörülmemesi, düzenleyici ve denetleyici mekanizmalar üzerindeki yükü artırarak, bürokrasiyi farklı bir boyutta genişletmiştir. Özelleştirme sürecinin daha kapsamlı planlanması, sosyal etkilerin önceden değerlendirilmesi ve etkin denetim mekanizmalarının oluşturulması, daha sürdürülebilir ve etkili sonuçlar sağlayabilirdi. Sürecin yarattığı sonuçlar, özelleştirmenin yerel koşullara göre daha iyi planlanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi, bürokrasiyle mücadelede kısmi bir başarı sağlamış, ancak tüm sorunları çözmemiştir. Bu durum, daha dengeli bir politika geliştirilmesi gerektiğini göstermektedir. Şeker fabrikalarının özelleştirilmesinin bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadeleye etkileri, Tablo 26’da detaylı olarak sunulmuştur.

Tablo 26. Şeker Fabrikaları Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
1	İstihdam	Özelleştirme sonrası bazı fabrikalarda verimlilik ve üretim artışı sağlanmış, bu da yerel istihdamın yükselmesine katkıda bulunmuştur. Örneğin, Konya Şeker Fabrikası 3.000'den fazla ek işçi istihdam ederken, Turhal Şeker Fabrikası bölgedeki lojistik ve tarımsal iş gücünü %20 artırmıştır. Özel sektör, taşeronlaşma ve yan sanayi ile bütünleşmesiyle yeni iş alanları yaratmıştır. Kamu ise fabrika yönetimi ve istihdam politikalarından çekilerek bürokratik yükünü azaltmış, işçi yönetimi ve sosyal güvenlik gibi sorumlulukları özel sektöre devretmiştir.	Özelleştirme sonrası birçok işçi işten çıkarılmış veya erken emekli edilmiştir. 2018'de özelleştirilen 14 fabrikanın 7'sinde 2.000'den fazla işçi işini kaybetmiş, kapanan veya kapasitesi düşen fabrikalar yerel ekonomiyi olumsuz etkilemiştir. Fabrikalar, iş gücünü taşeron şirketlere kaydırarak güvencesiz çalışma koşullarını yaygınlaştırmıştır. İşsizliğin artması, devleti işsizlik maaşı ve sosyal yardımlarla destek sağlamaya zorlamış, bu da kamu maliyesi üzerinde baskı yaratmış ve bürokrasiyi artırmıştır. Ayrıca, işten çıkarmalar sendikal şikâyetler ve yasal işlemleri beraberinde getirerek hukuki bürokrasi yükünü yükseltmiştir.
2	Yatırımlar	Özelleştirme sonrası bazı fabrikalarda yeni yatırımlarla modernizasyon sağlanmıştır. Konya Şeker Fabrikası, 500 milyon TL yatırım yaparak, kapasitesini %50 artırmıştır. Yatırımlarla üretim maliyetleri düşmüş ve ürün kalitesi artmıştır. Özel sektör yatırımları kamu kaynaklarının bu alandan çekilmesine olanak tanımıştır.	Bazı özelleştirilen fabrikalarda yeterli yatırım yapılmamış, bu da üretim kapasitelerinde düşüşlere neden olmuştur. Çarşamba Şeker Fabrikası'nda özelleştirme sonrası üretim %25 azalmıştır. Yatırımların yetersiz olduğu durumlarda, devletin denetim ve destekleme politikaları için daha fazla düzenleme yapması gerekmiştir.
3	Altyapı Geliştirme	Özelleştirme sonrası bazı fabrikalarda altyapı yenilenmiş, bu da üretim süreçlerini hızlandırmıştır. Afyon Şeker Fabrikası, özelleştirme sonrası 100 milyon TL altyapı yatırımı aldı. Altyapı geliştirme sorumluluğunun özel sektöre devredilmesi, kamu üzerindeki yükü hafifletmiştir.	Bazı fabrikalarda altyapı yenilenmediği için üretim kapasitesi düşmüştür. Altyapı yatırımı yapılmayan fabrikalarda, devlet müdahalesi gerekmiş, bu da ek bürokratik yük yaratmıştır.
4	Satış Gelirleri ve Kârlılık	Özelleştirme sonrası bazı fabrikalar, modernizasyon ve verimlilik artışı sayesinde satış gelirlerini önemli ölçüde artırmıştır. Örneğin, Konya Şeker Fabrikası'nın satış gelirleri %1000 artarak yıllık yaklaşık 1 milyar TL'ye ulaşmış, Kayseri Şeker Fabrikası'nda ise yıllık satış gelirleri % 45 yükselmiştir. Maliyetlerin düşürülmesi ve ürün çeşitlendirmesiyle kârlılık oranlarında da artışlar kaydedilmiştir. Konya Şeker Fabrikası'nda kârlılık % 300, Afyon Şeker Fabrikası'nda ise % 40 artmıştır. Özelleştirme, finansal yönetimin özel sektöre devredilmesiyle kamu yönetiminin bütçe yükünü hafifletmiş ve devletin kaynaklarını başka alanlara aktarılmasını sağlamıştır.	Özelleştirme sonrası bazı fabrikalarda yatırım yapılmaması, satış gelirleri ve kârlılık oranlarında düşüşe neden olmuştur. Örneğin, Çarşamba Şeker Fabrikası'nın yıllık üretim kapasitesi %25 azalmış ve satış gelirleri %20 düşmüştür. Erzurum Şeker Fabrikası ise üretim maliyetlerindeki artış nedeniyle zarar açıklamıştır. Nişasta Bazlı Şeker (NBS) üreticilerinin pazardaki etkinliği, pancar şeker satışlarını olumsuz etkilemiş; NBS'nin üretim maliyetlerinin pancar şekerine göre % 30 daha düşük olması, pancar şeker satışlarını azaltmıştır. Bu durum, devleti pancar şeker üreticilerini desteklemek için NBS kotalarını yeniden düzenlemeye ve fiyat dengesi sağlamaya yönelik yeni teşvik politikaları ve bürokratik süreçler oluşturmaya zorlamıştır.

Tablo 26. (Devamı) Şeker Fabrikaları Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
5	Fiyat Politikaları	Özelleştirme sonrası şeker fiyatları, serbest piyasa koşullarına göre belirlendiği için devletin fiyatlandırma üzerindeki müdahalesi azalmıştır. Pancar şekerinin fabrika satış fiyatı, özelleştirme öncesi dönemde devlet tarafından belirlenirken, özelleştirme sonrası arz ve talebe bağlı olarak şekillenmiştir. Bazı özelleştirilen fabrikalar, büyük alıcılara (gıda ve içecek şirketleri) toplu alımda indirimli fiyatlar sunmuştur. Konya Şeker, özelleştirme sonrası toptan satışlarda % 10-15 oranında indirim yaparak müşteri tabanını genişletmiştir. Devletin fiyat belirleme sorumluluğunun özel sektöre devredilmesi, fiyatlandırma süreçlerindeki bürokratik yükü hafifletmiştir. 2018'de NBŞ kotasının %10'dan %5'e düşürülmesiyle pancar şekeri üreticilerinin pazar payını artırması hedeflenmiştir.	Özelleştirme sonrası fiyatların arz-talep dengesiyle belirlenmesi, fiyatlarda dalgalanmalara neden olmuştur. Özelleştirme öncesi istikrarlı olan, fiyatlar özelleştirme sonrası düşük verimli hasat yıllarında %20'ye varan artışlar göstermiştir.2021 yılında pancar şekeri fiyatları, küresel arz sıkıntıları nedeniyle kilogram başına 5,5 TL'den 6,8 TL'ye yükselmiştir. NBŞ üreticilerinin düşük maliyetli üretimi, pancar şekeri üreticilerini fiyat rekabetinde zor durumda bırakmıştır. NBŞ fiyatları, pancar şekerine kıyasla %30 daha düşük olduğundan, endüstriyel gıda üreticileri NBŞ'ye yönelmiştir. NBŞ'nin ucuz maliyeti, pancar şekeri satış ve fiyatlarını olumsuz etkilemiştir. Özelleştirme sonrası, bazı bölgelerde fiyatlar artmış ve bu durum tüketiciler üzerinde maliyet baskısı yaratmıştır. Kırsalda pancar şekeri fiyatları %15-20 oranında artmıştır. Piyasada fiyat dalgalanmalarının artması, devletin fiyat istikrarını sağlamak için ek düzenleme ve denetim mekanizmaları oluşturmasını gerektirmiştir. NBŞ ile fiyat rekabeti nedeniyle, devlet pancar üreticilerine ek destek sağlamak zorunda kalmıştır. Bu durum, tarım politikalarında daha fazla bürokratik süreç yaratmıştır.
6	Rekabet	Rekabetin artmasıyla fiyatlar serbest piyasa koşullarına göre belirlenmiştir. 2018'de NBŞ kotası %10'dan %5'e düşürülmüştür. Piyasa dinamiklerinin özel sektör tarafından düzenlenmesi, kamu müdahalesi ihtiyacını azaltmıştır.	NBŞ üreticilerinin avantajlı duruma gelmesi, üreticileri zorlamıştır. Pancar şekerinin üretim payı, özelleştirme sonrası %10 azalmıştır. Rekabeti denetlemek için devletin yeni düzenlemeler getirmesi gerekmiştir.
7	Kamu Yönetimi Yükünün Azalması	Fabrika yönetimi ve finansmanı özel sektöre devredilmiştir. Kamu kaynakları başka sektörlere aktarılmış, Devlet, farklı alanlara odaklanabilmiştir.	Kamu, piyasa denetimi ve düzenlemesi için yeni bürokratik süreçler oluşturmak zorunda kalmıştır. Sosyoekonomik sorunlar, düzenleyici ve destekleyici politikalar için yeni bir bürokratik yük oluşturmuştur.

Tablo 26. (Devamı) Şeker Fabrikaları Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
8	Şeffaflık	Şeker fabrikalarının özelleştirilmesi genellikle kamu ihaleleri yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu süreçler, belirli ölçüde şeffaflık sağlamış ve rekabetçi bir ortam yaratmıştır. ÖİB tarafından yapılan ihalelerde, fabrikaların satış koşulları ve ihale sonuçları kamuoyuna duyurulmuştur. Özelleştirme sonrası performans değerlendirmeleri ve gelir artışları, belirli raporlar aracılığıyla kamuoyuna sunulmuştur. 2018’de 14 fabrikanın özelleştirilmesi sonrası, toplam 3 milyar TL gelir elde edildiği belirtilmiştir. Şeffaf ihaleler, kamu idaresinin hesap verebilirliğini artırmış, bürokrasi üzerindeki yolsuzluk algısını azaltmıştır. Denetim süreçlerinde açıklık sağlandığı için kamu güveni artmıştır.	Bazı fabrikaların ihale süreçleriyle ilgili tartışmalar yaşanmıştır. İhalelerde bazı yatırımcılara ayrıcalık tanındığı iddiaları, kamuoyunda güven eksikliği yaratmıştır. Turhal ve Bor Şeker Fabrikalarının değerinin altında satıldığı iddiaları özelleştirme politikalarına olan eleştirileri artırmıştır. Özelleştirme sonrası fabrikaların faaliyetleri ile ilgili yeterli denetim yapılmadığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Bazı fabrikaların yatırım ve üretim taahhütlerini yerine getirmediği iddiaları, kamuoyunda tepkiye neden olmuştur. Özelleştirme sürecinde halkın yeterince bilgilendirilmemesi, sürece gölge düşürmüştür. Fabrikaların satış bedelleri ve alıcıların belirlenme süreçleriyle ilgili bilgiler çoğu zaman sınırlı şekilde paylaşılmıştır. Şeffaflık eksiklikleri, kamu denetim organlarının ve yargının süreçlere daha fazla müdahil olmasını gerektirmiştir. Bu durum, düzenleyici ve denetleyici kurumları üzerindeki bürokratik yükü artırmıştır.

Kaynak: Tablo, Çalışma Ortamı (2018), Çiçek ve Acar (2018, s. 110-120) ve Ilıkkan Özgür vd. (2023, s. 343-355)’ün çalışmalarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

3.4.3.5. PETKİM

PETKİM, 11 Eylül 1987 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile özelleştirme sürecine dâhil edilmiştir. 1990 yılında yapılan ilk özelleştirme adımıyla, şirketin %8,08'lik hissesi halka arz edilmiş ve bu işlem sonucunda 150,6 milyon dolar gelir elde edilmiştir. İzmit Yarımcı tesisinin 2001 yılında 60 milyon ABD doları bedelle TÜPRAŞ'a devredilmesi, şirketin bir başka önemli özelleştirme adımını oluşturmuştur. 2005 yılının Nisan ayında, PETKİM'in %34,5'lik hissesi halka arz yöntemiyle satılmış ve bu satıştan 273,7 milyon ABD doları gelir sağlanmıştır. 2007 Temmuz ayında gerçekleştirilen ihalede ise, PETKİM'in %51'lik hissesini, Azerbaycan Devlet Petrol Şirketi SOCAR liderliğindeki Socar-Turcas-İnjas Ortak Girişim Grubu, 2,04 milyar ABD doları karşılığında devralmıştır (Türk, 2014, s. 91-92).

Öte yandan, 2001-2004 yılları arasında PETKİM'e ait arsa ve taşınmazların küçük bir bölümü satılmıştır. 2012 yılında ise, %10,32 oranındaki hissenin aynı şirkete 168,5 milyon dolara blok satış yöntemiyle devredilmesi sonucunda PETKİM'de kamuya ait pay tamamen sona ermiştir (PETKİM, 2022, s. 151).

PETKİM'in 2005, 2006, 2007 ve 2008 yıllarına ait Faaliyet Raporlarında, personel sayısının 2003 yılında 4.281, 2004 yılında 3.967, 2005 yılında 3.758, 2006 yılında 3.700, 2007 yılında 3.534 ve 2008 yılında, özelleştirmeden sonra, 2.612 olduğu belirtilmektedir. PETKİM'in özel sektöre devredildiği yıl, personel sayısında 922 kişilik bir azalma meydana gelmiştir (PETKİM Petrokimya Holding A.Ş., 2005–2008).

PETKİM, devlete ait olduğu dönemde, kamu politikalarının etkisiyle yönetilen bir kuruluştur. Yönetim kademelerindeki atamalar ve devlet politikalarına bağlı alınan kararlar, şirketin rekabet gücünü ve uluslararası etkinliğini sınırlayabiliyordu. Bu durum, şirketin bazı yatırımları hayata geçirmesini de zorlaştırmıştı. Özelleştirme sonrasında ise, şirket yönetiminde profesyonellik ve verimlilik ön plana çıktı. PETKİM, Azerbaycan'ın devlet petrol şirketi SOCAR'ın stratejik yatırımlarıyla büyüme kaydetti. Kamu müdahalelerinin azalmasıyla birlikte şirket, önemli bir sanayi gücü haline geldi (Halıcı, 2023).

2010 yılından itibaren PETKİM, enerji, üretim ve lojistik alanlarında önemli yatırımlar gerçekleştirmiştir. STAR Rafineri A.Ş.'nin PETKİM sahasında 10 milyon ton kapasiteli bir rafineri yatırımı için lisans alması ve PETKİM Limancılık Ticaret A.Ş.'nin kurulması, şirketin altyapı ve kapasite artırımı hedeflerini desteklemiştir. PETKİM'in sermayesinin 1 milyar TL'ye çıkarılması ve enerji verimliliği projeleri, finansal ve çevresel sürdürülebilirliği artırmıştır. 2011'de AYPE-T Fabrikası'nın kapasitesi %20 artırılmış,

2014'te PETKİM RES projesi için sözleşme imzalanmış, Etilen ve PTA fabrikalarının kapasitesi toplamda %13 artırılarak üretim kapasitesi yükseltilmiştir. 2016 yılında, PETKİM Konteyner Terminali'nin ilk fazı hizmete girerken, PETKİM Ege Bölgesi'nin en fazla ihracat yapan firması olmuştur. 2017'de tüm tesislerde %97 kapasite kullanım oranı ile 3,42 milyon ton üretim gerçekleştirilmiş, 2018'de Etilen Fırın Optimizasyon Modeli (EFOM) hayata geçirilmiştir. Dijitalleşme ve uyum projeleriyle 2019'da 3,44 milyon ton üretimle rekor kırılmış, SOCAR Türkiye ile uyum süreci tamamlanmıştır. 2021 yılında Çevik Çalışma Modeli'ne geçilerek operasyonel verimlilik artırılmış, ihracatta sektör liderliği sürdürülmüş ve Türkiye İhracatçılar Meclisi'nin İlk 1000 İhracatçı listesinde 22. sırada yer alınmıştır. Bu süreçte PETKİM, enerji, dijitalleşme ve sürdürülebilirlik odaklı dönüşüm hamleleriyle büyümesini devam ettirmiştir (PETKİM, b.t.).

Sonuç olarak; PETKİM özelleştirmesi, bürokrasi ile mücadele bağlamında karmaşık bir tablo sunmaktadır. Devletin işletmecilik rolünden çekilerek düzenleyici bir pozisyona geçmesi, bürokratik yüklerin azaltılması açısından önemli bir adım olmuştur. Özellikle, kamu işletmeciliğine özgü uzun karar alma süreçleri ve operasyonel maliyetler, özelleştirme ile büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. PETKİM'in özelleştirilmesiyle özel sektör tarafından gerçekleştirilen 1 milyar doları aşan yatırımlar, modernizasyon ve verimlilik artışı, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımına olanak sağlamıştır. Bu durum, devletin idari yükünü hafifletmiş ve kamu yönetimindeki hantallığın önüne geçilmesine katkıda bulunmuştur. Ancak, özelleştirme sürecinde yaşanan şeffaflık eksiklikleri ve düzenleyici kurumların yetersizliği, bürokrasinin başka alanlardaki yükünü artırmıştır. Özellikle, piyasa düzenlemelerinde yaşanan eksiklikler ve rekabetin sağlanamaması, devletin düzenleyici kapasitesini zorlamış ve tüketici fiyatları üzerindeki olumsuz etkiler kamu müdahalesi gereksinimini artırmıştır. Ayrıca, işten çıkarmalar ve sosyal maliyetler nedeniyle, sosyal politikaların uygulanmasında kamu düzenleyicilerinin yükü artmış, bu da bürokrasiyi hafifletme amacını sınırlamıştır. PETKİM özelleştirmesi bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadelede kısmen başarılı olmuştur. Kamu işletmeciliğinden kaynaklanan idari yüklerin azaltılması ve modernizasyonun hızlanması olumlu katkılar sağlasa da, düzenleyici eksiklikler ve sosyal maliyetler bu kazanımları sınırlamıştır. Özelleştirme süreci bürokratik maliyetleri tamamen ortadan kaldıramamış, ancak belirli ölçüde hafifletmiştir. Uzun vadeli başarı için düzenleyici mekanizmaların güçlendirilmesi ve piyasa dengesizliklerinin giderilmesi gereklidir. PETKİM'in özelleştirilmesinin bürokrasinin görünür maliyetleri ile mücadeleye etkileri, Tablo 27'de detaylı olarak sunulmuştur.

Tablo 27. PETKİM Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
1	İstihdam	Özelleştirilmesi sonrası, SOCAR tarafından yapılan yatırımlar, özellikle nitelikli iş gücüne olan talebi artırmış ve yeni istihdam fırsatları yaratmıştır. Modernizasyon projeleriyle yeni iş alanları açılmış ve şirketin uzman personel ihtiyacı artmıştır. Özelleştirme sonrası SOCAR, 2015-2020 yılları arasında yaklaşık 1.500 kişilik ek istihdam sağlamıştır. Bu durum, PETKİM'in hem bölgesel hem de ulusal iş gücü piyasasına katkı sunmasını sağlamıştır. Devletin doğrudan istihdam politikalarını yönetme yükü azalırken, şirketin personel yönetimi özel sektörün sorumluluğuna geçmiştir.	Özelleştirme süreci, bazı iş kollarında yeniden yapılanma ve verimlilik artışı gerekçesiyle işten çıkarmaları da beraberinde getirmiştir. Bu durum, sendikaların ve çalışanların tepkisine yol açmıştır. Özelleştirme sonrası üç yıl içinde yaklaşık 400 çalışan, şirketin yeniden yapılanma politikaları kapsamında işten çıkarılmıştır. İşten çıkarmalar ve işsizlik sorunları, sosyal yardım mekanizmalarının devreye girmesini zorunlu hale getirerek devletin bu alandaki bürokratik yükünü artırmıştır.
2	Yatırımlar ve Altyapı Geliştirme	SOCAR, PETKİM'in özelleştirilmesi sonrası şirketin altyapısını yenileyerek üretim kapasitesini önemli ölçüde artırmış ve küresel rekabet gücünü yükseltmiştir. 2008-2018 yılları arasında toplam 2 milyar dolar yatırım yapılmış, bu yatırımlarla PETKİM'in yıllık üretim kapasitesi %20 artmıştır. İzmir Aliğa'daki tesislerde gerçekleştirilen modernizasyon projeleri, üretim süreçlerini daha verimli hale getirmiştir. Bu süreç, devletin altyapı geliştirme yükünü özel sektöre devrederek kamu kaynaklarının başka alanlara aktarılmasını sağlamıştır.	Yatırımların belirli bölgelerde yoğunlaşması, diğer bölgelerdeki rafinerilerin gelişimini sınırlamış ve yatırım dengesizlikleri yaratmıştır. SOCAR, yatırımları ağırlıklı olarak Aliğa tesislerine odaklamış, bu da diğer bölgelerdeki tesislerin gelişimini sınırlı tutmuştur. Bölgesel yatırım eşitsizlikleri, devletin enerji ve sanayi politikalarını dengelemek için yeni düzenleyici mekanizmalar oluşturmasını gerektirmiştir.
3	Satış Geliri ve Kârlılık	Özelleştirme sonrası SOCAR yönetiminde PETKİM'in gelirleri ve kârlılığı önemli ölçüde artmıştır. Yapılan modernizasyon ve yeni pazarlama stratejileri, şirketin finansal performansını iyileştirmiştir. 2010-2020 yılları arasında PETKİM'in yıllık net kârı yaklaşık 1,2 milyar TL seviyesine ulaşmıştır. Şirketin artan gelirleri, kamuya daha fazla vergi ve ekonomik katkı sağlanmasına yol açmıştır.	Petrokimya sektöründeki hammadde fiyatlarındaki dalgalanmalar ve küresel piyasalardaki rekabet baskısı, PETKİM'in kârlılığını zaman zaman olumsuz etkilemiştir. 2018 yılında küresel petrol fiyatlarındaki artış, PETKİM'in kârlılığını %10 oranında düşürmüştür. Küresel piyasa dalgalanmaları, devletin petrokimya sektöründeki düzenlemelerini sıkılaştırmasını gerektirmiştir.
4	Fiyat Politikaları	SOCAR yönetiminde PETKİM, fiyatlandırma politikalarını piyasa koşullarına göre esnek bir şekilde belirleyerek küresel rekabet gücünü artırmıştır. Küresel talebe uygun fiyat optimizasyonu sayesinde uluslararası piyasalarda daha rekabetçi bir konum elde edilmiştir. Özelleştirme sonrası ilk beş yılda PETKİM ürün fiyatları iç piyasada ortalama %15 artmış, bu durum devletin fiyatlandırmaya müdahale ihtiyacını azaltmıştır.	Yerel piyasada ürün fiyatlarının yükselmesi, özellikle sanayi sektöründeki küçük ve orta ölçekli işletmeleri olumsuz etkilemiştir. Fiyat artışları, tüketicilerin korunması için devletin daha fazla düzenleme yapmasını zorunlu hale getirmiştir.

Tablo 27. (Devamı) PETKİM Özelleştirmesinin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Konu	Olumlu Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri	Olumsuz Sonuçlar ve Bürokrasiye Etkileri
5	Rekabet	SOCAR yatırımları, PETKİM'in uluslararası pazardaki rekabet gücünü artırmıştır. PETKİM, SOCAR ile uyum sağlayarak, STAR Rafinerisi'nden elde edilen ham maddelerle üretim maliyetlerini düşürmüştür. Küresel rekabet, devletin ekonomik katkısını artırmıştır.	PETKİM'in piyasa hâkimiyeti, diğer yerel üreticilerin rekabet gücünü azaltmıştır. PETKİM'in iç pazardaki payı özelleştirme sonrası %60'a yükselmiştir. Piyasadaki yoğunlaşma, devletin düzenleme ihtiyacını artırmıştır.
6	Şeffaflık	PETKİM'in özelleştirme süreci uluslararası standartlarda gerçekleştirilmiştir. SOCAR'ın ihaleyi kazanması şeffaf bir süreçle duyurulmuştur. Şeffaf ihale süreci, devletin yolsuzluk algısını azaltmıştır.	Satış bedelinin piyasa değerinin altında olduğu iddiaları kamuoyunda eleştirilere yol açmıştır. Uzmanlar, PETKİM'in piyasa değerinin satış bedelinden %20 daha yüksek olduğunu savunmuştur. Değerleme tartışmaları, hukuki süreçlerin artmasına neden olmuştur.
7	Kamu Yönetiminin Yükünün Azaltılması	Devlet, PETKİM'in işletme sorumluluğundan tamamen çekilmiştir. Devlet, PETKİM'den çekilmesiyle yıllık işletme maliyetlerinden 200 milyon dolar tasarruf etmiştir. Operasyonel yükün azalması, kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlamıştır.	Devlet, PETKİM'in piyasa düzenlemeleri için yeni denetim mekanizmaları oluşturmak zorunda kalmıştır. Artan düzenleme ve denetim ihtiyacı, yeni bürokratik süreçlere yol açmıştır.

Kaynak: Tablo; Angın ve Bedirhanoglu (2013, s. 75-95), Yılmaz (2017, s. 915-943) ve Tüleykan ve Erden (2023, s. 21-29)'in çalışmalarındaki veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

Beş farklı özelleştirme örneği incelendikten sonra, özelleştirmenin bürokrasi ile mücadeledeki etkileri üzerine genel bir değerlendirme yapılabilir. Kamu yönetiminde daha etkin ve esnek bir yapı oluşturmak, bürokrasinin hantal yapısını hafifletmek amacıyla, özellikle büyük çaplı özelleştirmeler seçilmiştir. Enerji, telekomünikasyon, petrokimya ve tarım gibi stratejik alanlarda gerçekleştirilen bu özelleştirmeler, yalnızca kamu maliyesini rahatlatmayı değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin hızını, verimliliğini ve rekabet gücünü artırmayı amaçlamıştır. Bu nedenle, bu örnekler, özelleştirmenin bürokrasi üzerindeki etkilerini daha iyi anlamak için önemli bir temel oluşturmuştur.

TEKEL, PETKİM, TÜPRAŞ, şeker fabrikaları ve Türk Telekom özelleştirmeleri, kamu sektöründeki hantal işleyişin modern yönetim anlayışına dönüştürülmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu özelleştirmeler, kamu işletmelerinde görülen siyasi atamalar, verimsizlik ve aşırı bürokrasi yükünün azaltılmasına katkı sağlamıştır. TÜPRAŞ ve PETKİM gibi şirketlerde esnek ve hızlı karar alma mekanizmaları, büyük yatırımların gerçekleştirilmesine ve uluslararası rekabet gücünün artmasına olanak tanırken, Türk Telekom'da daha etkin bir yönetim anlayışı tesis edilmiştir. Bununla birlikte, şeker fabrikalarının özelleştirilmesinde işten çıkarmalar ve piyasa düzenlemelerindeki eksiklikler, bürokrasinin farklı alanlarda büyümesine neden olmuştur. TEKEL'in özelleştirilmesi ise siyasi müdahaleleri azaltmış ancak sosyal etkiler nedeniyle devletin düzenleyici ve destekleyici mekanizmalar üzerindeki yükünü artırmıştır.

Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede devlet her dönemde tüm olanaklarıyla kalkınma hamlesinin içinde yer almak zorunda kalmıştır. Devletçiliği savunanların dışında liberalizmin siyasal temsilcisi durumundaki iktidarlar döneminde bile devlet daima ekonomik faaliyetlerde önemli rol oynamıştır. İşte bu nedenle devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olan KİT'lerin tasfiyesine gidilirken verilerin çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir (Eşkinat ve Gerek, 1992, s. 43).

Özelleştirme süreçleri, bürokrasinin maliyetlerinde kayda değer değişimlerle sonuçlanmıştır. Yapılan özelleştirmeler, kamu işletmelerinin bürokratik engellerini büyük ölçüde ortadan kaldırarak karar alma mekanizmalarını hızlandırmış ve işletmelerin piyasa koşullarına uyum yeteneğini artırmıştır. Bu sayede verimlilik yükselmiş, hantal yapılar esnek ve sonuç odaklı yönetim sistemlerine evrilmiştir. Bu dönüşüm, devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi ve özel sektörün sorumluluk üstlenmesi ile doğrudan bağlantılıdır. Tablo 28'de, bürokrasinin maliyetleriyle mücadelede özelleştirmenin etkileri ele alınmıştır.

Tablo 28. Özelleştirmenin Bürokrasinin Görünür Maliyetleri ile Mücadelede Etkileri

Sr.No.	Etkiler	Açıklamalar
1	Kamu Yönetiminin Yavaşlığı ve Bürokrasi Yükünün Azalması	Devlete ait işletmeler, kamu yönetiminin uzun ve karmaşık süreçlerine tabi oldukları için genellikle yavaş işlemekteydi. Özelleştirme sayesinde bu işletmeler özel sektör dinamiklerine uyum sağladı, hızlı karar alma süreçleri devreye girmiş ve hizmet kalitesi artmıştır. Telekomünikasyon, enerji ve liman hizmetlerinde görülen iyileşmeler, bürokrasinin maliyetlerini dolaylı olarak düşürmüştür.
2	Kamu Mevzuatına Tabi Olmayan Esnek Yönetim	Kamu kurumları sıkı düzenlemelerle kısıtlanırken, özelleştirme sonrasında işletmeler daha esnek yönetim yapılarına kavuşarak piyasa koşullarına hızla adapte olabildiler. TÜPRAŞ gibi şirketler özelleştirme sonrasında büyük yatırımlarda daha hızlı adımlar atabildi.
3	Siyasi Atamaların ve Müdahalelerin Azalması	Kamu işletmeleri, siyasi atamalarla yönetildiği için verimlilik kaybı yaşıyordu. Özelleştirme sonrası bu müdahaleler sona erdi ve profesyonel yönetim anlayışı gelişti. TEKEL'in özelleştirilmesiyle siyasi baskılar azalırken, daha etkin bir yönetim yapısı kuruldu.
4	Hantal Personel Yapısının Yeniden Düzenlenmesi	Kamu işletmelerindeki fazla çalışanlar verimlilik sorunları yaratıyordu. Özelleştirme ile bu personel yapıları yeniden düzenlendi, iş süreçleri sadeleştirildi. Özelleştirilme ile bu yüklerin azaltılması sağlandı.
5	Kamu İhale Süreçlerinin Devreden Çıkması	Kamu işletmeleri, ihale süreçlerine tabi olduklarından dolayı yavaş işlemekteydi. Özelleştirilen şirketler bu süreçlerden kurtularak mal ve hizmet tedarikinde hız kazandı. PETKİM, özelleştirme sonrası hızlı tedarik süreçleriyle verimliliğini artırdı.
6	İşletmelerde Modern Yönetim Uygulamaları	Kamu işletmeleri geleneksel yönetim sistemlerine bağlı kalırken, özelleştirme sonrasında daha modern ve yenilikçi yönetim sistemleri uygulanmaya başlandı. PETKİM ve TÜPRAŞ özelleştirildikten sonra bu yeni yönetim anlayışına geçti ve üretim süreçlerini hızlandırdı.
7	Hesap Verebilirliğin Artması	Özel sektörde kâr zorunluluğu nedeniyle yönetimler daha hesap verebilir hale gelirken, kamu işletmelerindeki bürokratik engeller ortadan kalktı. Türk Telekom, özelleştirme öncesi gereksiz bürokratik işlemlerle karşı karşıya kalırken, özelleştirme sonrasında daha verimli bir yapıya dönüştü.
8	Kamu Sektöründeki Maliyetlerin Azalması	Özelleştirme ile devlet, enerji ve telekomünikasyon gibi yüksek maliyetli sektörlerdeki kamu kuruluşlarının işletme, bakım ve personel giderlerinden kurtularak bütçe üzerindeki yükü hafifletmiştir. Bu süreç, verimlilik artışı sağlamış ve kamudaki fazla personel yükünü azaltmıştır. Ayrıca, büyük kamu kuruluşlarının özelleştirilmesiyle kamu harcamaları düşmüş, devletin borçlanma ihtiyacı azalmış ve özelleştirme gelirleriyle kamu maliyesine önemli bir katkı sağlanmıştır.
9	Bürokratik Yolsuzlukların ve İsrafın Azalması	Aşırı bürokratik yapı, kamu mülkiyetindeki işletmelerde yolsuzluk ve kaynak israfına yol açabiliyordu. Özelleştirme, bu riskleri azaltarak daha açık ve sorumluluk sahibi bir yönetim modelini hayata geçirmiştir.
10	Düzenleyici Kurumların Etkisinin Artışı	Özelleştirme sonrası devletin işletme sorumluluğu azalırken, denetleyici ve düzenleyici kurumlar (EPDK, BDDK gibi) ön plana çıkmıştır. Bu da doğrudan işletme maliyetlerini azaltarak bürokratik yüklerin azalmasına kısmen katkıda bulunmuştur.

Kaynak: Tablo; Altun (2017), Çetin ve Eryılmaz (2018, s. 34-58), Karagül (2014), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (1995-2023), Sönmez (2019, s. 50-68), Ünsal (2010, s. 145-160) ve Yılmaz (2018, s. 101-123)'ün çalışmalarındaki veriler temel alınarak oluşturulmuştur.

SONUÇ

Bürokrasinin görünür maliyetleri, kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması, süreçlerin yavaş işlemesi ve gereksiz idari yüklerin artmasıyla doğrudan ilişkilidir. Bu durum, hem devletin hem de toplumun mali kaynaklarına fazladan bir yük bindirmektedir. İdari işlemlerin karmaşık ve uzun olması, ekonomik büyümeyi yavaşlatırken, kamu hizmetlerinin sunumunda verimsizliğe yol açmaktadır. Bu nedenle, bürokrasinin görünür maliyetiyle mücadele etmek, yalnızca maliyetlerin azaltılmasını değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin kalitesinin artmasını ve yönetim süreçlerinin hızlanmasını da sağlar. Etkin bir bürokratik yapı, daha az kaynakla daha fazla verim elde edilmesine olanak tanırken, toplumun devlete olan güvenini de güçlendirir. Dolayısıyla, bürokrasinin mali yükünü hafifletmek için reformlar ve dijitalleşme gibi yenilikçi çözümler hayata geçirilmelidir.

Bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadele edilmesinin önemi, modern bürokrasi yapısında karşılaşılan sorunları çözmeye yönelik yaklaşımlarla doğrudan ilişkilidir. Uzun süredir bu sorunları gidermek için çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiş olsa da, uzmanların ortak kanaati, bürokrasinin temel problemlerinin sistemin içsel dinamiklerinden, yani kendi yapısal özelliklerinden kaynaklandığı yönündedir. Bürokratik süreçlerin maliyetli ve verimsiz olması, her ülkenin politik ve idari yapısına göre farklılık gösterebilir. Bu nedenle, her bürokrasinin kendine özgü koşullarını dikkate alarak çözüm yolları geliştirmek, hem maliyetlerin azaltılması hem de süreçlerin etkinliğinin artırılması açısından kritik bir rol oynar. Bürokrasi ile mücadelede gerçekleştirilen çalışmalar, yalnızca maliyetleri düşürmekle kalmamakta, aynı zamanda kamu hizmetlerinin kalitesini artırarak yönetim süreçlerini daha şeffaf ve hesap verebilir hale getirmektedir.

Çözüm önerilerinin ülkeler arasında farklı etkiler gösterebileceği belirtilmekle beraber, dört kategoride incelenen uygulamaların genellikle olumlu sonuçlar verdiği görülmüştür. Türkiye'de hayata geçirilen bu stratejilerin bürokratik verimliliği artırdığı ve yönetim süreçlerinde iyileşmeler sağladığı gözlemlenmiştir. Ayrıca, bürokratik sorunların çözümünde genel yaklaşımlar yerine her ülkenin kendine özgü dinamiklerinin dikkate alınmasının daha etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bulgular, bürokratik maliyetlerin azaltılması ve daha etkin yönetim süreçleri için ülke koşullarına uygun çözümler geliştirilmesinin önemini bir kez daha ortaya koymaktadır.

Bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadele amacıyla yapılan düzenlemeler çerçevesinde, ilk aşamada "Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi" başlığı altında değerlendirilen ve Türkiye'nin önemli bürokratik sorunları arasında yer aldığı değerlendirilen dokuz farklı düzenleme incelenmiştir. Bu çalışmada, Türkiye'de gerçekleştirilen bu düzenlemeler, Avrupa ülkelerindeki uygulamalarla karşılaştırılarak analiz edilmiştir. Yapılan bu karşılaştırmalı analiz, Türkiye'nin bürokratik yapısının uluslararası benzer uygulamalarla ne ölçüde uyumlu olduğunu ya da ayrıştığını ortaya koymakla birlikte, uygulamaların etkisini ve başarısını değerlendirme açısından da önemli bir yol gösterici olmuştur. Bu analiz, Türkiye'nin bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadelede diğer ülkelerin deneyimlerinden nasıl faydalanabileceğini ve Türkiye'nin bu süreçteki güçlü ve zayıf yönlerini daha iyi anlamasına imkân sağlamıştır.

Bürokratik yapının yeniden düzenlenmesine ilişkin yapılan incelemede ağırlıklı olarak askerî bürokrasi ile ilgili gerçekleştirilen düzenlemelere odaklanılmıştır. Askerî bürokrasi, Türkiye'de kamu bütçesinden aldığı büyük pay nedeniyle maliyetlerin azaltılması ve kaynakların daha etkin kullanılması açısından stratejik bir alan olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin tarihsel olarak yaşadığı askerî darbeler ve bu süreçlerin devletin işleyişi üzerindeki etkileri, askerî bürokrasinin demokratik denetime tabi tutulmasını ve devlet yönetiminin daha verimli hale getirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, 2000'li yılların başından günümüze kadar ve özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin hayata geçirilmesinden sonra yapılan düzenlemelerin önemli bir kısmının askerî bürokrasiye odaklanması da bu gerekliliklerden kaynaklanmaktadır.

MSB'nin yeniden yapılandırılması kapsamında, Genelkurmay Başkanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları MSB'ye ayrı ayrı bağlanmış ve bu komutanlıklar MSB'ye doğrudan sorumlu hale getirilmiştir. Bu düzenleme, Avrupa'daki benzer uygulamalarla uyum göstermekte olup, bürokratik maliyetlerin azaltılması yönünde atılmış önemli bir adım olarak dikkat çekmektedir. Yapılan bu değişikliklerle birlikte, idari süreçlerin sadeleşmesi, sivil denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi ve askerî yapılar üzerindeki kontrolün daha etkin bir şekilde sağlanması amaçlanmıştır. Bu sayede, kaynakların daha verimli kullanılmasının yanı sıra, askerî hiyerarşide gerekli reformların gerçekleştirilmesi ve sivil-asker ilişkilerinin normalleşmesi mümkün olmuştur. Ayrıca, düzenlemenin uzun vadede askerî bürokrasinin maliyetlerini düşürme potansiyeline sahip olduğu ve karar alma süreçlerini hızlandıracağı öngörülmektedir. Böylece, hem askerî hem de sivil yapılar arasındaki iş birliği güçlenecek ve savunma yönetiminde daha modern, esnek ve şeffaf bir yapı oluşturulacaktır.

MGK ile ilgili yapılan düzenleme çerçevesinde, MGK üyeleri, toplantıların işleyiş şekli ve MGK Genel Sekreterliği Teşkilatı ve alınan kararların nasıl hayata geçirileceği konusunda köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenleme, MGK'nın rolünü ve işleyişini yeni sistem paralelinde yeniden şekillendirerek, güvenlik ve strateji konularında daha etkili ve merkezi bir karar alma süreci oluşturmuştur. Bu düzenlemeler sonucunda, güvenlik ve savunma süreçleri merkezileştirilmiş, daha verimli bir yönetim sağlanmış, bürokrasinin maliyetleri azaltılmış ve karar alma süreçleri hızlandırılarak kaynaklar daha etkin kullanılmıştır.

TSK'nın kurumsal yapısının yeniden düzenlenmesi kapsamında, YAŞ'ın yapısı ve işleyişi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının İçişleri Bakanlığına bağlanması ve Askerî Yargının kaldırılması gibi düzenlemeler, bürokrasi ile mücadelede olumlu sonuçlar vermiş ve Avrupa ülkelerindeki uygulamalarla paralellik göstermiştir. YAŞ'ın terfi kararlarında liyakat ve performans değerlendirmeleri dikkate alınmakla birlikte, son yıllarda hükümetin bu kararlar üzerindeki etkisinin arttığı ve atamalarda siyasi ilişkilerin belirleyici hale geldiği kamuoyunda tartışılmaya başlanmıştır. Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlıklarının İçişleri Bakanlığına bağlanması, bürokratik süreçlerin sadeleşmesini, güvenlik alanında karar alma ve uygulama süreçlerinin hızlanmasını ve sivil-asker ilişkilerinin daha net bir şekilde ayrılmasını sağlamıştır. Askerî yargının kaldırılması, bürokrasiyi sadeleştirerek yargı süreçlerinde tek bir sivil otorite altında daha hızlı, tutarlı ve şeffaf kararlar alınmasını sağlamış, yargı işleyişinde gereksiz bürokratik aşamaları ortadan kaldırmıştır.

Bakan yardımcılığı uygulaması, Avrupa'daki örneklerle karşılaştırıldığında bürokrasi üzerinde daha fazla siyasi etkiye yol açmakta ve bu durum bürokratik verimliliği azaltmaktadır. Her bakanlıkta en az dört bakan yardımcısının bulunması ve bu pozisyonlara genellikle siyasetten atamaların yapılması, karar alma süreçlerine siyasi etkilerin daha fazla dâhil olmasına neden olmakta, bu da bürokratik işlemlerin yavaşlamasına ve karmaşıklığa yol açmaktadır. Avrupa ülkelerinde ise bakan yardımcılarının genellikle teknokratlardan seçilmesi, bürokrasinin daha bağımsız ve verimli çalışmasını sağlamakta, süreçlerin hızlanmasına ve etkinliğin artmasına katkı sunmaktadır. Başlangıçta her bakanlık için bir olan bakan yardımcısı sayısının dörde çıkarılması, karar alma süreçlerine daha fazla aşama ekleyerek bürokratik yapıyı daha karmaşık ve yavaş hale getirmiştir. Bu düzenleme, görünürde yönetimde etkinliği artırmak amacıyla yapılmış olsa da, pratikte bürokratik işleyişi yavaşlatmış ve karar alma süreçlerinde siyasi müdahalelerin artmasına neden olmuştur. Sonuç olarak, Türkiye'deki bakan yardımcılığı uygulaması, bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadeleye katkı sağlama açısından sorunlu bir yapıya sahiptir.

Bürokrasi ile mücadelede bakanlık sayısının azaltılması, karar alma ve uygulama süreçlerini hızlandırarak idari verimliliği artırmak ve bürokratik yükü hafifletmek açısından büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde bakanlık sayılarının, özellikle koalisyon hükümetleri döneminde devlet bakanlığı uygulamasıyla aşırı derecede artması, devletin hantal bir yapıya dönüşmesine yol açmıştır. Bakanlık sayıları, ülkelerin büyüklüğü, yönetim yapısı ve siyasi geleneklerine göre farklılık göstermektedir. Örneğin, Almanya 14, Fransa 14, İtalya 21, İspanya 22 ve Hollanda 12 bakanlıkla yönetilmektedir. Türkiye’de ise 67. hükümet döneminde 17 bakanlık faaliyette bulunmaktadır. Bu sayı, Almanya ve Fransa gibi AB’nin büyük ülkeleriyle kıyaslandığında benzerlik göstermekte ve Avrupa ülkelerinin ortalamasına yakın olduğu değerlendirilmektedir. Ancak, bakanlık sayısı bürokrasiyle mücadelede önemli bir faktör olmakla birlikte, yönetimde etkinliği sağlamada bakanlıkların işlevselliği ve verimliliği de en az bakanlık sayısı kadar önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile oluşturulan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri, mevcut bürokrasiye alternatif bir yapı sunarak etkin, verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışını desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu yeni sistem, etkin, verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışını hayata geçirmeyi hedeflemektedir. Yasal olarak danışma organı niteliğinde olan bu yapılar, üstlendikleri görevler, proaktif yaklaşımları ve geniş bilgi ağı sayesinde alternatif bir bürokrasi işlevi görmektedir. İcra yetkisine sahip olmamalarına rağmen, bu kurullar Cumhurbaşkanına karar alma süreçlerinde sağlam ve doğru bilgiler sunarak bakanlıkların daha etkili çalışmasına destek olmaktadır. Ancak, Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında Türkiye’deki politika kurulları ve ofislerin sayısının oldukça fazla olduğu dikkat çekmektedir. Bu yapıların olumlu katkılarına rağmen, resmî bürokrasiyi tekrarlama riski taşıdığı ve iki farklı bürokrasi arasında yetki karmaşası ve görevlerin üst üste binmesi gibi çatışmalara yol açabileceği görülmektedir. Nitekim Mart 2025’de dört ofisten ikisi kapatılmış diğer ikisi ise tek çatı altında birleştirilmiştir. Ayrıca, bu yapıların Cumhurbaşkanı ile olan ilişkisi çoğunlukla ideolojik ve siyasi temellere dayandığı için, personelin başkana bağlılıkla hareket etmesi ve farklı görüşler dile getirmekten kaçınması söz konusu olabilmektedir. Bu durum, karar alma süreçlerinde objektifliği ve eleştirel bakış açısını zayıflatabilir, bu etkiler özellikle ekonomi yönetiminde somut olarak gözlemlenmektedir.

Bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadele amacıyla yapılan düzenlemeler çerçevesinde, bürolar arasında rekabetin oluşturulmasına yönelik düzenlemeler, kamu büroları arasında ve kamu ile özel sektör arasında olmak üzere iki başlıkta incelenmiştir. İnceleme sonucunda, Avrupa ülkeleriyle paralellik gösterir şekilde ülkemizde de kamu büroları arasında doğrudan

bir rekabet ortamı oluşturulmasına yönelik belirli bir uygulamanın olmadığı görülmüştür. Ancak bazı düzenlemeler, dolaylı olarak bürolar arasında rekabeti teşvik etmektedir. Bu reformlar, büroların doğrudan yarışmasını zorunlu kılmak yerine, performans değerlendirmeleri, verimlilik ölçümleri ve sonuç odaklı yönetim gibi araçlarla rekabeti teşvik eden sistemler oluşturmaktadır. Bu kapsamda çalışmada incelenen stratejik planlama ve performans programları, program bazlı performans b   leme sistemi, EKAP ve benchmarking uygulamaları, sınırlı düzeyde de olsa olumlu sonuçlar ortaya koymuştur.

Kamu ve özel sektör arasında rekabeti teşvik eden çeşitli örnekler bulunmaktadır. Bu rekabetin en belirgin olduğu sektörler arasında eğitim, sağlık, bankacılık ve finans sektörleri yer almaktadır. Kamu ve özel bürolar arasında rekabet ile kamu sektörünün etkinliğini artırmak, özel sektörün dinamizmini kamusal hizmetlerde kullanarak maliyetleri azaltmak ve hizmet kalitesini yükseltmek amaçlanmıştır. Ancak, bu bürolar arasında rekabet oluşturulmasına yönelik düzenlemeler, bürokrasiyle mücadelede sınırlı bir etkiye sahip olmuştur. Bu kapsamda, Kamu İhale Kanunu, kamu hizmetlerinin şeffaf, adil ve rekabete dayalı bir şekilde sunulmasını sağlamayı hedeflemektedir. Uygulamada bürokratik karmaşıklık, esneklik eksikliği ve denetim yetersizlikleri gibi sorunlar, kanunun etkinliğini sınırlandırmaktadır. Özellikle, kanunda çok sık yapılan değişiklikler, hem kurumlar hem de özel sektör tarafından uyum sürecini zorlaştırmakta ve istikrarsızlığa neden olmaktadır. Bu sık yapılan değişiklikler, kamuoyunda belirli gruplara veya firmalara yönelik avantajlar sağlandığı algısını güçlendirmekte ve kanunun şeffaflık ile güvenilirlik ilkelerine zarar vermektedir. Bu eksikliklerin giderilmesi, hem kamu sektörünün etkinliğini artıracak hem de özel sektörün yenilikçi yaklaşımlarını kamusal hizmetlere daha iyi uyum sağlayacak şekilde birleştirecektir. Ayrıca, kanunun daha istikrarlı ve şeffaf bir yapıya kavuşturulması, kamuoyundaki güvenin tesis edilmesine de katkı sağlayacaktır.

Teşvik ve ödüllendirmeler kapsamında, Türkiye'de sağlık ve eğitim sektörlerinde çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Sağlık sektöründe uygulanan Performansa Dayalı Ek  deme Sistemi,  alışanların verimliliğini artırmaya yönelik önemli bir örnektir. Eğitim sektöründe ise performans teşviklerine yönelik proje esaslı uygulamalar, öğretmenlerin ve okulların performansını artırmayı, eğitim kalitesini yükseltmeyi ve  ğrenci başarısını teşvik etmeyi amaçlayan programlarla hayata geçirilmiştir. Bu konuya ilişkin  ğretmenlik Meslek Kanunu ve Kariyer Basamakları Sistemi ile Eğitimde Kaliteyi Artırma Projesi ve EBAP projelerini örnek vermek mümkündür. Son yıllarda, bu tür teşvik odaklı projeler, eğitimde performans odaklı yaklaşımların ön plana çıkmasını sağlamıştır. Sağlık ve eğitim dışında,

bazı bakanlıklar ve kamu kurumlarında çalışanlar için de performansa dayalı prim uygulamaları gündeme gelmektedir. Ancak, bu tür teşvikler genellikle proje bazlı çalışmalarla sınırlı kalmış ve sürekli bir uygulama haline gelememiştir. Her ne kadar sağlık ve eğitim sektörlerinde uygulanan düzenlemelerin bazı aksaklıkları bulunsa da, genel olarak bu teşvik ve ödüllendirme sistemlerinin bürokrasinin maliyetleriyle mücadelede olumlu katkılar sağladığı değerlendirilmektedir.

2000 yılından itibaren Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirmeler, serbest piyasa ekonomisine geçişin bir parçası olarak devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesini amaçlamıştır. Türk Telekom, TÜPRAŞ, TEKEL, PETKİM ve şeker fabrikaları gibi kamuya ait kuruluşların özelleştirilmesi, özellikle siyasi müdahalelerin azaltılması ve verimlilik artışı sağlanması açısından önemli adımlar olarak görülmektedir. Özelleştirme, bürokrasinin maliyetleriyle mücadelede, devlet kontrolündeki işletmelerde ortaya çıkan siyasi ve idari sorunların neden olduğu zararları önlemek amacıyla öne çıkmaktadır. Ancak, incelenen örneklerde bu kuruluşların çoğunun zaten verimli ve kâr eden işletmeler olduğu göz önüne alındığında, devletin özelleştirme politikası ile asıl amacının bürokrasiyi azaltmaktan çok gelir elde etmek olduğu söylenebilir. Buna rağmen, özelleştirmeler siyasi etkilerin sınırlanması ve verimliliğin artırılması yönünde katkı sağlamıştır. Öte yandan, bu süreçte BTK ve ÖYK gibi yeni düzenleyici kurumların devreye girmesi, özelleştirmenin bürokrasiyi azaltma hedefine aykırı şekilde, bürokratik yapıların çeşitlenmesine ve maliyetlerin artmasına yol açtığı eleştirileri gündeme gelmiştir. Ancak, özelleştirme süreçlerinin olumsuz etkilerinden kaçınmak adına, kamu gözetimi ve düzenleyici denetim mekanizmalarının yeterli düzeyde uygulanması gerektiği de göz ardı edilmemelidir.

Özelleştirilen beş kurumun sonuçları dikkate alındığında, bürokrasinin maliyetleriyle mücadelede önemli kazanımlar elde edildiği görülmektedir. Bu kapsamda; kamu yönetimindeki yavaşlığın ve bürokratik yükün azalması, esnek yönetim yapılarının oluşması, siyasi atama ve müdahalelerin azalması, personel yapısının yeniden düzenlenmesi, kamu ihale süreçlerinin dışarıda kalması, modern yönetim uygulamalarının benimsenmesi, hesap verebilirliğin artması, kamu maliyetlerinin düşmesi ve düzenleyici kurumların rolünün güçlenmesi gibi gelişmeler yaşanmıştır.

Bürokrasinin görünür maliyetleriyle mücadele amacıyla uygulanan dört farklı yönteme ilişkin tez sonuçlarından elde edilen veriler ve uluslararası uygulamalardan çıkarılan dersler ışığında, politika yapıcılara öneriler sunulmaktadır:

1) Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi:

- Bakanlıkların işlevselliği artırılmalı ve sayısı en uygun düzeyde tutulmalıdır.
- Bakan yardımcılıklarına teknokratlar atanmalı, siyasi müdahaleler azaltılmalıdır.
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofislerinin görev tanımları netleştirilmeli, yetki karmaşası önlenmelidir.
- YAŞ vb. yapılarda liyakat ve performans esas alınmalı, siyasi etkiler azaltılmalıdır.
- Askerî yargı için yapısal reformlar uygulanmalı ve savunma-güvenlik davalarında uzmanlaşmış birimler kurularak süreçler hızlandırılmalıdır.
- MGK'nın şeffaflığı ve kararların uygulanabilirliği artırılmalıdır.
- Avrupa ülkelerindeki şeffaflık politikaları incelenerek Türkiye'ye uyarlanmalıdır.

ii) Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması:

- Kamu bürolarının performansını ölçen objektif ve düzenli değerlendirme mekanizmaları kurulmalı, iyileştirme planları yapılmalı, Benchmarking uygulamaları yaygınlaştırılmalı, kamu bürolarının belirli hedeflere ulaşmak için yarıştığı bir yönetim anlayışı geliştirilmeli, bu modeller sonuç odaklı karar alma süreçlerini teşvik etmelidir.
- Kamu hizmetlerinde özel sektörün dinamizmini ve verimliliğini kullanarak maliyetleri azaltacak KÖİ projeleri teşvik edilmeli, rekabetin adil ve sürdürülebilir bir şekilde işlemesi için düzenleyici kurumların yetki ve kapasiteleri artırılmalı, hizmet kalitesini düzenli olarak ölçen mekanizmalar uygulanmalıdır.

iii) Ödüllendirme ve Teşvik Sistemleri:

- Sağlık sektöründe; nicel ve nitel ölçütler dengelenmeli, hizmet kalitesine odaklanılmalı, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması için özel teşvik programları uygulanmalı, hasta odaklı yaklaşımlar ile hasta memnuniyeti geliştirilmelidir.
- Eğitimde eşitlikçi performans teşvikleriyle öğretmenlerin motivasyonu ve mesleki gelişimleri desteklenmeli, okullar arası rekabet dengelenerek dezavantajlı bölgelere özel kaynak ayrılmalıdır.
- Diğer kamu sektörleri kapsamında; proje temelli teşviklerin sürekliliği sağlanmalı, değerlendirme ölçütlerinde şeffaflık ve nesnellik esas alınmalı, kalite ve sürdürülebilirlik hedeflerine yönelik teşvikler artırılmalıdır.

iv) Özelleştirme:

- Şeffaf ihale süreçleri ve adil değerlendirme ile kamu güveni güçlendirilmelidir.
- Düzenleyici kurumlar güçlendirilerek piyasa denetimi etkinleştirilmelidir.
- Siyasi müdahaleler azaltılarak profesyonel yönetim anlayışı teşvik edilmelidir.
- Esnek yönetim ve dijitalleşme desteklenerek kamu hizmetleri modernize edilmelidir.
- Fazla iş gücünün düzenlenmesi ve işletme giderlerinin azaltılması sağlanmalıdır.
- Rekabetin korunması ve piyasa düzenlemelerinin esnekleştirilmesi sağlanmalıdır.
- Yatırım ve modernizasyon projeleri teşvik edilerek verimlilik artırılmalıdır.
- Fiyat kontrol ve düzenleme mekanizmaları etkin bir şekilde kullanılmalıdır.
- Yerel ve bölgesel dinamiklere göre özelleştirme politikaları uyarlanmalıdır.
- Hesap verebilirlik ve performans değerlendirme mekanizmaları geliştirilmeli, denetim süreçleri iyileştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*. Ajans Türk Matbaası.
- Acar, O. K., & Çıragöz, M. B. (2020). Türk kamu yönetiminde kayırmacılık: Mevcut durum, sorunlar ve çözüm önerileri. İçinde E. Akcagündüz ve Ö. Aydın (Ed.), *Kamu yönetiminde güncel sorunlar, tartışmalar ve çözüm önerileri* (ss. 1-30). Nobel Yayıncılık.
- Acar, O. K., & Ertek, M. Y. (2021). Türk toplumunda kayırmacılık kültürü. İçinde C. C. Aktan ve O. K. Acar (Ed.), *Kamu yönetiminde kayırmacılık* (ss. 31-61). SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.
- Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2020). *Dar koridor: Devletler, toplumlar ve özgürlüğün geleceği* (Y. Taşkın, Çev.). Doğan Kitap.
- Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2023). *Ulusların düşüşü: Güç, zenginlik ve yoksulluğun kökenleri* (S. Silahlı, Çev.). Doğan Kitap.
- Ağca, V. & Tunçer, E. (2006). Çok boyutlu performans değerlendirme modelleri ve bir dengeli puan kartı uygulaması. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 173-193.
- Akbaş, H., & Ergin, S. (2023). TEKEL'in özelleştirilmesi ve sosyal etkileri. *Gazete Köşesi Dergisi*. <https://gazetekosesi.com/tekelin-ozellestirilmesi-ve-sosyal-etkileri/>
- Akçakaya, M. (2016). Weber'in bürokrasi kuramının bugünü ve geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 275 (Özel Sayı).
- Akdemir, A. (2018). *Stratejik yönetim* (1. Ünite: Temel kavramlar, ss. 1-21). Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Akgün, M. H. (2021). *15 Temmuz sonrası TSK'nın sivil kontrolü*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) Yayınları.
- Akın, R. (2016). Tekel Genel Müdürlüğü'ne ait taşınmazın satış yöntemiyle özelleştirilmesine ilişkin karar tahlili. *Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 191-216.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal politikalar kurulu üzerinden bir değerlendirme. *Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Aközer, M. (2003). Kamuoyu gözüyle kamu da yolsuzluk. *Görüş Dergisi*, 14(1), 14-23.

- Aktan, C.C.(1992). *Politik yozlaşma ve kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye deneyimi*. AFA Yayınları.
- Aktan, CC (1993). *Kamu ekonomilerinden piyasa ekonomisine: Özelleştirme*. TAKAV Matbaası.
- Aktan, C. C. (1997). Dünyada ve Türkiye’de yolsuzluklar. *Yeni Türkiye*, 3(13), 1202-1208.
- Aktan, C. C., ve Dileyici, D. (2006). Devlet niçin başarısız?. *Kamu ekonomisindeki etkinsizliklerin kaynakları*. İçinde C. C. Aktan, D. Dileyici, ve İ. Y. Vural (Ed.), *Kamu ekonomisi ve kamu politikası*. (2. baskı, s. 115-117). Seçkin Yayıncılık.
- Aktan, C.C. (2019). Kamu tercihi ekonomik ve anayasal politik iktisat. Seçkin Yayınları.
- Aktan, C. C. (2021). Siyasal ahlak ve siyasal yozlaşma. İçinde C. C. Aktan ve O. K. Acar (Ed.), *Kamu yönetiminde kayırmacılık* (ss. 7-31). SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları.
- Akyıldız, A. (2004). *Osmanlı bürokrasisi ve modernleşme*. İletişim Yayınları.
- Aliefendioğlu, Y. (2001). Anayasa yargı ve yüksek mahkemeler uluslararası anayasa hukuku kurultayı. *Türkiye Barolar Birliği Yayınları*. s. 782.
- Almanya Federal Hükümeti (b.t.). Federal Cabinet [Federal Kabine]. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-cabinet>.
- Alpaydın, Y. (2018). *Geleceğin Türkiye’sinde eğitim*. İlke İlim Kültür Eğitim Derneği.
- Altun, S. (2017). *Türk kamu yönetiminde reformlar ve özelleştirme*. Adalet Yayınevi.
- Alyot, H. T. (1947). *Türkiye’de zabıta: Tarihi gelişim ve bugünkü durum*. İçişleri Bakanlığı Yayını.
- Anadolu Ajansı. (2018, 21 Haziran). Erdoğan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini anlattı. <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/erdogan-cumhurbaskanligi-hukumet-sistemini-anlatti/1181673>.
- Angın, M., & Bedirhanoglu, P. (2013). AKP döneminde Türkiye’de büyük ölçekli özelleştirmeler ve devletin dönüşümü. *Praksis*, (30-31), 75-95.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet bürokrasisi ve kamu personel rejimi*. İmge Kitabevi.
- Atay, S. (2024). Devlet desteklerinin özel okulların nicel durumlarına etkisi üzerine bir araştırma: Karşılaştırmalı bir analiz. *International Journal of Economics, Politics, Humanities ve Social Sciences*, 7(1), 50. <https://doi.org/10.59445/ijephss.1390600>
- Atiyas, İ., & Öder, B. (2008). *Türkiye’de özelleştirmenin hukuk ve ekonomisi*. TEPAV Yay.
- Avaner, T. (2009). İkinci Dünya Savaşı başlarken ve biterken bürokrasinin görünümü: 1939 ve 1945 yıllarında Türk kamu bürokrasisi. *Mülkiye Dergisi*, 33(264), 61-78.

- Avrupa Konseyi. (1999). Yolsuzluğa karşı özel hukuk sözleşmesi (Kanun No: 4852, 17 Nisan 2003; Resmî Gazete Sayı: 25088, 24 Nisan 2003).
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/04/20030424.htm#3>
- Aydın, S., & Demir, M. (2007). *Sağlıkta performans yönetimi: Performansa dayalı ek ödeme sistemi* (Gözden geçirilmiş 2. basım). T.C. Sağlık Bakanlığı.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personelinde Bürokratik Eğilimler*, Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- Aytaç, Ö. (2010). Bürokratik kayırmacılık: Enformel bağlayıcılıkların yönetim ilişkilerine etkisi. İçinde R. Erdem (Ed.), *Yönetim ve örgüt açısından kayırmacılık* (ss. 86-109). Beta Basım.
- Bakırtaş, İ. (1998). *Bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkisi* (Yüksek lisans tezi). Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bakırtaş, İ. (1999). Kamu harcamaları üzerindeki bürokratik gücün unsurlarının etkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14, 1-23.
- Bakırtaş, İ. (2007). *Ekonomik analizleri ve ekonomiye yansımalarıyla politik aktörler*. Ekin Kitabevi.
- Bakırtaş, D., & Nazlıoğlu, M. (2019). Performans esaslı bütçeleme sistemi: Bürokrasi ve bürokrat davranışları perspektifi. *Sayıştay Dergisi*, (114), 95-115.
- Balla, S. J. (1998). Administrative procedures and political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 92(3), 663-673.
- Baransel, A. (1993). *Çağdaş yönetim düşüncesinin evrimi* (3. baskı, Cilt 1). İşletme Fakültesi Yayınları No: 257, İşletme İktisadi Enstitüsü Yayınları No: 150.
- Barbak, A. (2018). Türkiye’de yönetimin sivilleşmesi: Ordunun siyasal kontrol süreci üzerine bir inceleme. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 9(1), 63.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: A review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346. <https://www.jstor.org/stable/2729979>
- Başaran, İ. E. (1984). *Yönetime giriş*. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yay.
- Bayramoğlu, A. (2006). Asker ve siyaset. İçinde A. İnsel ve A. Bayramoğlu (Ed.), *Türkiye’de ordu* (3. baskı, ss. 59-118). Birikim Yayınları.
- Berkes, N. (2003). *Türkiye’de çağdaşlaşma* (4. baskı). Yapı Kredi Yayınları.
- Berkman, Ü. A. (1975). Administrative reform or bureaucratic reform: The choice for the underdeveloped countries. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 9, 12-23.
- Beyaz, F. (2024). Konfüçyüsçü değerlerin Çin’in dış politikası üzerindeki etkisi. *Doğu Asya Araştırmaları Dergisi (Journal of East Asian Studies in Türkiye)*, 7(14), 63-83.

- Bilge, S. (2007). Belediyelerde performans ölçümü (BEPER) projesi. *E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık Elektronik Dergi*, 59.
- BirGün Gazetesi. (2018, 19 Mayıs). İhale Kanunu 187 ayda 186 kere değiştirildi. <https://www.birgun.net/haber/ihale-kanunu-187-ayda-186-kere-degistirildi-216485>
- Bıyık, R., & Kıratlı, A. (2006). *Vergi Teşvikleri ve Korumaları*, Yaklaşım Yayıncılık.
- Blau, P. M. (1971). *Bureaucracy in modern society*. Random House.
- Boadway, R. W., & Wildasin, D. E. (1984). *Public sector economics* (2nd ed.). Little, Brown and Company.
- Bozkurt, V. (1985). Osmanlı toplumunun yapısal değişme sürecinde sivil bürokrasi. *Uludağ Üniversitesi İktisat ve İdari Bilimler Dergisi*, 6(2), 183-191.
- Breton, A., & Wintrobe, R. (1975). The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy. *Journal of Political Economy*, 83(1), 195-207.
- Browning, E. K., & Browning, J. M. (1987). *Public finance and the price system*. Macmillan Publishing Company. https://archive.org/details/publicfinancepri0000brow_d4w9/page/59/mode/1up?view=theater&q=59
- Buchanan, J. (1967). *Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice* (Vol. 4 of the collected works of James M. Buchanan). Liberty Fund.
- Bulutoğlu, K. (1988). Kamu Ekonomisine Giriş. Filiz Kitabevi.
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik. (2024). *Organisation*. <https://www.baks.bund.de/en/the-baks/organization>.
- Butler, E. (2012). *Public choice – a primer*. The Institute of Economic Affairs.
- BÜMKO. (2017). *Program yapısı ve program gerekçesi rehberi, taslak, II. sürüm*. Maliye Bakanlığı. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/07/10763programyapisive_program_gerekcesirehberitaslagisurumii.pdf
- Caiden, G. E. (1971). *The dynamics of public administration: Guidelines to current transformations in theory and practice*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Candan, G. T., & Yurdadoğ, V. (2017). Türkiye’de maliye politikası aracı olarak teşvik politikaları. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 27, 154-177. <https://doi.org/10.5505/pausbed.2017.82084>
- Carnis, L. (2005, 7-8 Ekim). *An economic theory of bureaucracy: Mainstream approach versus Austrian developments*. 2. Mises Semineri'nde sunulan bildiri. https://www.academia.edu/97660840/An_Economic_Theory_of_Bureaucracy_Mainstream_Approach_Versus_Austrian_Developments.

- Cizre, Ü. (1997). The anatomy of the Turkish military's political autonomy. *Comparative Politics*, 29(2), 151-166.
- Chapman, B. (1970). *İdare mesleği: Avrupa'da devlet memurluğu* (C. Tutum, Çev.). TODAİE Yayınları.
- Coşkun, B., & Asunakutlu, T. (2001). Max Weber ve bürokrasi teorisi. *Türk İdare Dergisi*, 73(432), 171-190.
- Çakır Kantarcıoğlu, M. (2018). Son kanun hükmünde kararnameden ilk Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine: Yönetmelik sistemi üzerine bir değerlendirme. *12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu*, 422-433.
- Çakmak, A. F., & Kilci, S. (2011). Kamu yönetiminde halkla ilişkilerin yeri ve önemi. *Kamu-İş: İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 11(4), 219-270.
- Çalı, H. H. (2016). Türk Polis Teşkilatında performans değerlendirmesi. *International Journal of Academic Value Studies*, 2, 1-11.
- Çalışma Ortamı. (2018). Özelleştirmeler: Kamu yararı mı, sermaye yararı mı? Şeker fabrikalarının kime ne zararı var? *Çalışma Ortamı Dergisi*.
<https://calismaortami.fisek.org.tr/icerik/ozellestirmeler-kamu-yarari-mi-sermaye-yarari-mi-seker-fabrikalarinin-kime-ne-zarari-var/>
- Çavuş, Ş., & Gürdoğan, A. (2008). Örgüt kültürü ve örgütsel bağlılık ilişkisi: Beş yıldızlı bir otel işletmesinde araştırma. *Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi*, 1, 18-34.
- Çaykır, G. (2023). Kanunlar çerçevesinde Yüksek Askerî Şûra (YAŞ) (1925-2022). *Demokrasi Platformu Dergisi*, 12(39), 146-168.
- Çebi, M., & Ersoy, E. C. (2024, Ekim 19). Kamu ihalelerinde şeffaflık ve elektronik ihale sistemine geçişin etkileri. *Kılınç Hukuk ve Danışmanlık*. <https://kilinclaw.com.tr/kamu-ihalelerinde-seffaflik-ve-elektronik-ihale-sistemine-gecisin-etkileri/>
- Çetin, T., ve Eryılmaz, F. (2018). Türkiye'de kamu maliyetlerinin azalması ve verimlilik artışı: Özelleştirme politikalarının analizi. *Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(4), 34-58.
- Çetinkaya, Ö. (2001). *Türkiye'de devlet işletmeciliği ve özelleştirme*. Ekin Kitabevi Yayınları.
- Çınar, K. (1997). *Kamu yönetiminde yozlaşma ve rüşvet*. Türkiye Genç İşadamları Derneği (TÜGİAD) Yayınları.

- Çınar, Ş. (2023). Hastane işletmelerinde kalite ve akreditasyon. İçinde, P. Yılık ve F. Orhan (Ed.), *Hastane ve sağlık yönetimi: Güncel konular-II* (ss. 177-190). İktisadi Kalkınma ve Sosyal Araştırmalar Derneği (İKSAD) Yayınları. <https://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10050187>
- Çiçek, Ö., ve Acar, O. K. (2018). Türkiye’de şeker fabrikalarının özelleştirilmesi ve istihdam üzerine etkileri. *FSECON International Congress on Social Sciences Proceedings Book*, ss. 110-120.
- Çiçek, Ö. (2022). Türkiye şeker sanayiinde üretici ve işçi dayanışmasına yönelik alternatif bir model arayışı. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1), 455-482.
- Çiloğlu, İ. (1997). Teşvik sisteminin değerlendirilmesi. *Hazine Dergisi*, 8, 1.
- Çitçi, O. (1983). Kamu bürokrasisi üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), 6-35.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik yönetimin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 31-45.
- Danış, H. (2005). "Tüpraş Özelleştirilip Başıboş Bırakılacak Bir Şirket Değil". *Referans Gazetesi*, 1 Kasım 2005. Erişim: 1 Ocak 2006. http://www.tupras.com.tr/basinda_detay.asp?ID=156.
- Danıştay 10. Dairesi. (2004). *Esas No: 2004/8257, Karar No: 2004/7618 sayılı karar*.
- Davis, K. (1982). *İşletmelerde insan davranışları* (K. Tosun ve diğerleri, Çev.). İstanbul Teknik Üniversitesi Yayınları.
- Demir, O. (2003). Özelleştirmenin gerekçeleri ve engelleri. İçinde Y. Bayraktutan (Ed.), *Özelleştirme teorisi, dünya ve Türkiye deneyimi* (ss. 15-47). Liberte Yayınları.
- Demirkol, Ö. (2023). 1923’ten 2018’e Türkiye’de hükümet ve bakanlıklar [Governments and ministries in Turkey: 1923-2018]. *Fiscaoeconomia*, 7(1), 365-390. <https://doi.org/10.25295/>.
- Demirtaş, C., ve Soyu, E. (2023). Kamu yöneticilerinin özelleştirmeye bakışı: Tekel Genel Müdürlüğü yöneticileri üzerine fenomenolojik bir araştırma. *Journal of Economic Policy Research*, 8(2), 45-62. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/joeep/issue/76081/1293946>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Petrol Ürünleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Dinç, Y. D., ve Atmaca, Y. (2023). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası sürecinin yeni aktörleri: Politika kurulları ve ofisler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 76, 126-148. <https://doi.org/10.51290/dpusbe.1202489>

- Doğan, K. C. (2020). Max Weber’de patrimonyalizm ve bürokrasi kavramları: Antik ve Çin imparatorluğu üzerine analizler. *KAÜİİBFD*, 11(21), 410-433.
- Doğan, K. C., ve Arslan, S. (2023). Antik ve İmparatorluk Çin’inde hanedanlıklar bürokrasisi: Weberyen bir bakış. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 4(1), 65-87.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dökmen, G., ve Sezer, Ö. (2013). Kamu harcamaları ile bürokrasi arasındaki ilişki: Avrasya ekonomileri örneği. *International Conference on Eurasian Economies 2013*. Bülent Ecevit Üniversitesi.
- Dumont, P. (1995). Tanzimat dönemi (S. Tanilli, Çev.). İçinde Osmanlı İmparatorluğu tarihi (Cilt 2, s. 87). Cem Yayınevi.
- Duran, M. (2003). *Teşvik politikaları ve doğrudan sermaye yatırımları*. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. (Araştırma İnceleme Dizisi, 33).
- Durgun, Ş. (2002). Türk kamu yönetiminde bürokratik siyaset. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 83-102.
- Durgun, Ş. (2003). Türk kamu yönetiminde bürokratik siyaset. İçinde B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye’de kamu yönetimi* (ss. 227-248). Nobel Yayıncılık.
- Durgun, Ş. (2005). Türkiye’de devletçi gelenek ve müzik. Alter Yayıncılık.
- Dünya Bankası. (2016). *Yolsuzluk nedir?* Erişim adresi: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>
- Dünya Gazetesi.(2013, 24 Aralık). Koç, TÜPRAŞ'taki payını artırdı. Erişim Tarihi: 7 Şubat 2025,<https://www.dunya.com/sirketler/koc-tupras039taki-payini-artirdi-haberi-231858>.
- DW News. (2024). *Germany launches military reform with new command structure*. <https://www.dw.com>.
- Eken, M. (1994). Kamu yönetiminde gizlilik geleneği ve açıklık ihtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 26-38.
- Eker, A. (1997). Yozlaşmanın boyutları ve giderilmesine ilişkin çözüm önerileri. *Yeni Türkiye*, 3(14), 1032-1038.
- Ekinci, N. (2021). Türkiye'deki sağlık çalışanlarının performansa dayalı ücret uygulaması hakkında görüşlerine dayalı araştırmaların değerlendirilmesi. *Verimlilik Dergisi*, 2, 111-125. <https://doi.org/10.51551/verim.602060>.
- Elysee. (2024). *National Defense and Security Council*. Erişim Tarihi 26 Eylül 2024. <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/national-defense-and-security-council>

- Elysee. (2024). *Le Conseil de défense et de sécurité nationale*. Erişim Tarihi: 26 Eylül 2024.
<https://www.elysee.fr>
- Emek, U. (2022, Aralık). *Kamu ihalelerinde rekabet ve şeffaflık* (Liberal Perspektif Rapor No. 30). Özgürlük Araştırmaları Derneği.
- Erarslan, F. (2016). Jandarma Genel Komutanlığı'nın sivil kolluk olarak teşkilatlanması sonrasında oluşan etkiler üzerine bir değerlendirme. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(1), 1-16.
<https://doi.org/10.33437/ksusbd.836834>
- Erbay, Y. (1997). Bürokrasi, bürokratizm ve ülkemizde bürokrat-siyasetçi ilişkileri. *Yeni Türkiye*, 3(13), 406-407.
- Erdem, Ç. (2008). Ondokuzuncu yüzyıl Osmanlı Devleti'nde reform çalışmaları ve kalemiye sınıfının yükselişi. İçinde N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı ve N. A. Sağıroğlu (Ed.), 18. yüzyıldan 21. yüzyıla kamu yönetiminde reform (ss. 47-58). TODAİE Yayınları.
- Erdem, F. H., ve Coşkun, V. (2009). Askeri yargı ve askeri vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(20-21), 87-136.
- Ergun, T. (1997). Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu. *Yeni Türkiye*, 3, 388-393.
- Ergun, T., ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu yönetimine giriş*. TODAİE.
- Eroğlu, F. (1995). Merkezi yönetimin yeniden inşası ve bürokrasinin reorganizasyonu. *A.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 11(1-2), 161-175.
- Erol, F. Ö. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130.
- Erol, M. (2003). *Doğal tekellerin düzenlenmesi ve telekomünikasyon sektöründe düzenleyici kurum*. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı.
- Ertan, T.F (2019). Darbeler dönemi ve demokrasiyi sürdürme çabaları. İçinde Ş. Halıcı (Ed.), *Türkiye'de demokrasi ve parlamento tarihi* (ss. 198-224).
- Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetiminde modernleşme*. İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Yönetimi*. Akademi Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (2008a). *Kamu Yönetimi*. Okutman Yayınları.

- Eryılmaz, B. (2008b). *Bürokrasi ve siyaset: Bürokratik devletten etkin yönetime* (3. baskı). Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve siyaset*. Alfa Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu yönetimi* (Ünite 1 ve 4). İçinde S. Sözen (Ed.), *Kamu yönetimi* (ss. 1-27, 74-95). Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Eşkinat, R. ve Gerek, S. (1992). Türkiye'de KİT'lerin çürümesine kadar olan gelişimi. *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(1), 35-44.
- Eştürk, Ö. (2018). Türkiye'de şeker sektörünün önemi ve geleceği üzerine bir değerlendirme. *Anadolu İktisat ve İşletme Dergisi*, 2(1), 67-81.
- Fendoğlu, H. T. (2022). Karşılaştırmalı 1921 Anayasası. İçinde *1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve makaleler: 1921 Anayasası'nın kabul edilişinin 100. yılına armağan* (s. 143-186). Atatürk Araştırma Merkezi.
- Finabel. (2022). *The role of military courts across Europe: A comparative understanding of military justice systems*. Erişim Tarihi: 26 Eylül 2024. <https://www.finabel.org>
- Ford, R., ve McLaughlin, F. (1985). Nepotism. *Personnel Journal*, 64(9), 57-60.
- Fransa Hükümeti. (2024, 13 Aralık). Composition du gouvernement]. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025. <https://www.info.gouv.fr/composition-du-gouvernement>.
- Friedman, M., ve Friedman, R. (1980). Free to choose: A personal statement. Harcourt Inc.
- Friedman, M. (2012, 9 Aralık). *The four ways money can be spent*. Political Infographic. <https://politicalinfographic.blogspot.com/2012/12/the-four-ways-money-can-be-spent-by.html>
- Genelkurmay Başkanlığı. (b.t.). *MKL 52-1 TSK sicil belgesi düzenleme kılavuzu*.
- German Council on Foreign Relations (DGAP). (2024). *Action plan for security and defense policy*. Erişim 26 Eylül 2024. <https://dgap.org>.
- Goral, R. (2021). Türkiye sağlık turizmi endüstrisinin toplam faktör verimliliği analizi. *Selçuk Turizmi ve Bilişim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 24-31.
- Gökbunar, R., ve Kayalı, C.A. (2002). Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamasının Olanakları. <https://pdffox.com/queue/kamuda-toplam-kalite-uygulamasnn-olanaklar-pdf-free.html>
- Gökçe, G., Şahin, A., ve Örselli, E. (2002). Türkiye'de siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisi: Siyasallaşma. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(4), 45-58.

- Gökçe, O., ve Şahin, A. (2002). 21. yüzyılda Türk bürokrasisinin sorunları ve çözüm önerileri. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27.
- Göksel, A. (2013). *Performans değerlendirme sistemi tasarımı ve uygulama araçları geliştirme örneği* (2. baskı). Nobel Yayınevi.
- Göktürk, İ. (2020). *Bürokratik kültür ve kişilik*. İKSAD Yayınevi.
- Gözler, K. (2011). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2003). *Yönetim hukuku* (18. baskı). Turhan Yayınları.
- Gözübüyük, Ş., ve Akıllıoğlu, T. (1996). *Yönetim hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2010). *Türkiye'nin yönetimi: Yapı* (2. baskı). İmge Kitabevi.
- Güler, H., Öztürk, A., Tarhan, D., Azarkan, N., Demir, B., Gökmen Kavak, D., Kayral, İ. H., Koca, E., Özen, Ö., Kesen, E., Önder, Ö., Sarioğlu, Ç., Bağırşakçı, Ş. Y., Beylik, U., Balcı, E., Aksu, M., Yalçın, E., Aykanat, A., ve Hakbilen, G. (2015). *Memnuniyet anketleri uygulama rehberi* (1. baskı). T.C. Sağlık Bakanlığı Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sağlıkta Kalite ve Akreditasyon Daire Başkanlığı.
- Güler, T. (2014). Osmanlı'da siyaset ve bürokrasi ilişkilerinin tarihi seyri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(4), 311-336.
- Günel, E. (2009). *Türkiye'de demokrasinin yüzyıllık serüveni 1908-2008*. Karakutu Yayınları.
- Güney, S. (2013). Türkiye'de özelleştirmenin etkisi: Konya Şeker Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi örneği. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (1), 314-327.
- Güneyi, A. (2021). Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problem sahaları üzerine değerlendirme (1). *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 1054-1089.
- Güneyi, A. (2023). Türk kamu personel sisteminin liyakatle ilgili problem sahaları üzerine değerlendirme (2): Kamuda istihdam şekilleri ve liyakat. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3), 1191-1226.
- Halıcı, M. (2023, 27 Nisan). *Piyasayı doyurabilmek için 8 Petkim daha gerekli*. Dünya Gazetesi. Erişim Tarihi: 3 Ocak 2025. <https://www.dunya.com/sirketler/piyasayi-doyurabilmek-icin-8-petkim-daha-gerekli-haberi-692340>
- Hayes, K., ve Wood, L. (1995). Utility maximizing bureaucrats: The bureaucrat's point of view. *Public Choice*, 83(1), 69-83.

- Heclo, H. (1978). *Issue networks and the executive establishment*. D. C. McCool (Ed.), *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (ss. 268-287) içinde. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik yönetim geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde gelişmesi ve niteliği*. Ogun Kardeşler Matbaası.
- Heper, M. (1983). *Türkiye'de kent-göçmeni ve bürokratik örgütler*. Üçdal Neşriyat. (Akademik kitaplar serisi; 27).
- Heper, M. (2006). *Türkiye'de devlet geleneği* (2. baskı). Doğu Batı Yayınları.
- Hollanda Hükümeti. (b.t.). Bakanlıklar (Ministeries). Erişim Tarihi: 25 Mart 2025
<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries>
- Hornby, A. S. (1985). *Oxford advanced learner's dictionary of current English*. Oxford University Press.
- Horngren, C. T., Sundem, G. L., Elliott, J. A., ve Philbrick, D. R. (2002). *Introduction to financial accounting* (Vol. 8). Prentice Hall.
- Hürriyet. (2004, 14 Ocak). Zorlu-Efremov birleşti, zarftan TÜPRAŞ'a 1.3 milyar dolar çıktı. *Hürriyet Gazetesi*. Erişim Tarihi: 7 Şubat 2025, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/zorlu-efremov-birlesti-zarftan-tuprasa-1-3-milyar-dolar-cikti-38557431>
- Ilıkkın Özgür, M., Demirtaş, C., Bağcı, H., Soyu, E., vd. (2023). Türk kamu ve özel şeker fabrikalarının etkinlik ve verimlilik analizi: Critic ve Eatwios yönteminden kanıtlar. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 343-355. <https://doi.org/10.25287/ohuibf.1160049>
- İlhan, S., ve Aytaç, Ö. (2010). Türkiye'de kayırmacı eğilimlerin oluşmasında toplumsal ve kültürel yapının rolü. İçinde R. Erdem (Ed.), *Yönetim ve örgüt açısından kayırmacılık* (ss. 61-83). Beta Basım.
- İspanya Hükümeti. (b.t.). Composition of the Government. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025.
<https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/Paginas/index.aspx>.
- İtalya Hükümeti. (b.t.). Ministri e Sottosegretari. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025.
<https://www.governo.it/it/ministri-e-sottosegretari> adresinden alındı.
- İşbilen Duru, E., ve Eser, G. (2023). Kamu yöneticilerinin özelleştirmeye bakışı: Tekel Genel Müdürlüğü yöneticileri üzerine fenomenolojik bir araştırma. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 8(1), 379-407.
- Johnson, D. B. (1991). *Public choice: An introduction to the new political economy*. Mayfield Publishing Company.

- Kabasakal, Ö. (1997). Bürokrasi-siyaset-toplum ilişkisi üzerine bir deneme. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(13), 413-417.
- Kaçer, M. (2017). Çin bürokrasi sınavları: Patrimonyal bürokraside rasyonel bir gelenek. *Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(2), 145-166.
- Kalaycı, İ. (2018). Üstün kar-altı buz: Türk Telekom'un özelleştirilmesi işlemi. *Journal of Life Economics*, 5(3), 1-18. <https://doi.org/10>
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Kanun No: 5018). (2003, 24 Aralık). *T.C. Resmî Gazete*, (25326). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>
- Kanca, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 493-505. <https://doi.org/10.18506/anemon.293419>
- Kandemir, A. (2022, 28 Nisan). Soru ve cevaplarla; başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül. *Memurlar.Net*. <https://www.memurlar.net/haber/1022151/soru-ve-cevaplarla-basari-ustun-basari-degerlendirmesi-ve-odul.html>
- Kara, F. (2021). Şehir hastaneleri özelinde kamu özel ortaklığı modelinin incelenmesi. *Journal of Health Sciences and Management*, 1(2), 82-88. <https://doi.org/10.29228/johesam.3>
- Karaaslan, A., ve Bakırtaş, İ. (1999). Bürokrasinin ekonomik analizi (kavramlar, modeller, sorunlar ve çözüm önerileri). *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (3), 51-72.
- Karabulut, T., ve Topak, A. (2007). Şeker sanayisinde maliyet ve verimlilik analizi: Kamu ve özel sektör karşılaştırması. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 10 (1-2), 1-20.
- Karaer, T. (1990). Türk kamu yönetiminde devlet bakanlığı sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 47-74.
- Karagül, M. (2014). *Özelleştirme ve kamu yönetimi reformu*. Siyasal Kitabevi.
- Karasoy, H. A., ve Babaoğlu, P. (2020). Türkiye’de elektronik devletten dijital devlete doğru. *KSBD*, 12(23), 115-134.
- Karatoprak, E. (2010). *Kamu hizmetlerinin sunumunda benimsenen yeni yöntemler ve uygulamaların kontrolü*. Maliye Dergisi, (159), 365-375.
- Kayıkçı, S. (2013). 643 sayılı kanun hükmünde kararname çerçevesinde Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinde yeniden yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 23-51.
- Kazancı, M. (2009). *Kamuda ve özel kesimde halkla ilişkiler*. Turhan Kitabevi.

- Kemahlı Garipoğlu, F., ve Karcı, Ş. M. (2017). Siyasal ya da bürokratik bir pozisyon olarak Türkiye’de bakan yardımcılığı statüsü. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4, 618-635.
- Kencesoy, C. G. (2023). Bir politika transferi örneği: Türkiye’de tütün yasası ve Tekel’in özelleştirilmesi. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 4(3), 517-552.
- Keskin, H. İ. (2018). Türkiye’de sağlıkta dönüşüm programı ve kamu hastanelerinin etkinliği. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 38, 124-150. <http://dx.doi.org/10.25294/auibfd.492741>
- Keskin, N. E., ve Yaman, M. (2013). Türkiye’de tütün: Rejiden TEKEL’e TEKEL’den bugüne. NotaBene Yayınları.
- Khatri, N., ve Tsang, E. W. K. (2003). Antecedents and consequences of cronyism in organizations. *Journal of Business Ethics*, 43(3), 289–303. https://www.researchgate.net/publication/226026426_Antecedents_and_Consequences_of_Cronyism_in_Organizations
- Korku, C., ve Kaya, S. (2019). Performansa dayalı ek ödeme sisteminin hastane hizmet kalitesine etkisi: Hastane yöneticileri ve sağlık personelinin değerlendirmeleri. *Verimlilik Dergisi*, 2019(3), 83-113.
- Koruk, A. (2023). Türk kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirme ve değerlendirme önündeki engeller. *Ekonomi, İşletme, Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 9(2-1), 166-183.
- Kurtoğlu, A. (2012). Siyasal örgütler ve sivil toplum örgütleri bağlamında hemşehrilik ve kollamacılık. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(1), 141-169.
- Kutlu, Ö., ve Erbaş, M. S. (2020). Türk kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirmesi ve ülke örnekleri. *Sayıştay Dergisi*, 31(119), 77-100.
- Küçük, Ü., ve Dik, E. (2021). Yatırım sürecinde bürokrasinin minimize edilmesi arayışı çerçevesinde yeni bir kurumsal yapılanma: Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26(4), 457-473.
- Lamba, M. (2015). Bürokrasinin siyaset karşısında güç kaybetmesine yönelik gelişmeler - The developments that cause bureaucracy to lose power against politics. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(11), 40-56. <https://doi.org/10.20875/sb.73545>

- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y., ve Kerman, U. (2014). Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenme: Tarihsel ve yasal süreç. *Yönetim ve Ekonomi*, 21(1), Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.
- Law Library of Congress. (2013). *France: Military justice system*. Law Library of Congress, Global Legal Research Center. Erişim 26 Eylül 2024 .
<https://www.loc.gov/item/2018298762/>
- Macaristan Hükümeti. (b.t.). Resmî internet sitesi. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025
<https://kormany.hu/>
- Mardinli, İ. (2020). Tanzimat’tan günümüze Türk modernleşme sürecinde bürokratik elitlerin rolü. *Econharran Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(6).
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü* (O. Akınhay ve D. Kömürcü, Çev.). Bilim ve Sanat Yayınları.
- Migue, J., ve Belanger, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Finance*, 17(Spring), 27-43.
- Ministero della Difesa. (2025). *Difesa.it*. Erişim tarihi: 27 Şubat 2025, <https://www.difesa.it/>
- Mises, L.V. (1947). *Bürokrasi*, (F. Ergin, Çev.). Cumhuriyet Matbaası.
- Moe, T. (1997). The positive theory of public bureaucracy. In D. C. Mueller (Ed.), *Perspectives on public choice: A handbook* (pp. 455-480). Cambridge University Press.
- Mujoo, R. (b.t.). *Williamson’s Model of Managerial Discretion*. University of Lucknow.
https://www.lkouniv.ac.in/site/writereaddata/siteContent/202004150927005493rachna_mujoo_Williamsons_Model.pdf
- Mueller, D. C. (1989). Public choice II. Cambridge University Press.
- Munyar, V. (2005, 14 Eylül). Koç, Tüpraş’la dünyanın 200 devi arasına girecek. *Hürriyet*. Erişim tarihi: 8 Mart 2025. <https://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/vahap-munyar/koc-tuprasla-dunyanin-200-devi-arasina-girecek-349869>
- Nacak, O. (2022). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Milli Güvenlik Kurulu üzerindeki etkileri. *Yönetim ve Ekonomi*, 29(2), Manisa Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.
- Niskanen, William A. (1968), “The Peculiar Economics of Bureaucracy”, The American Economic Review, Vol. 58, No. 2, Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association, May, pp. 293-305.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.

- Niskanen, W. A. (1979). Competition among government bureaus. *The American Behavioral Scientist*, 22(5), 517-524.
- Niskanen, W. A. (1991). A reflection on bureaucracy and representative government. İçinde A. Blais ve S.Dion (Ed.), *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*. (ss. 13-31).
<https://archive.org/details/budgetmaximizing0000unse/page/6/mode/.2up>
- Niskanen, W. A. (1996). *Bureaucracy and public economics*. Edward Elgar Publishing Ltd
- Odyakmaz, Z. (2013). Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun tanıtılması ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun bazı maddelerinin değerlendirilmesi. *Türk İdare Araştırmaları Dergisi*, 4(14).
- Oğuzhan, M. (2020). Kamuda örgütsel iletişim sorunsalı: E-Devlet'e kısa bir bakış. *Toplum, Ekonomi ve Yönetim Dergisi / Journal of Society, Economics and Management*, 1(1), 14-33.
- Oktay, C. (1983). *Yükselen istemler karşısında Türk siyasal sistemi ve kamu bürokrasisi*. İ.Ü.S.B.F. Yayınları.
- Oppenheimer, F. (1984). *Devlet* (A. Şenel ve Y. Sabuncu, Çev.). Kaynak Yayınları.
https://www.franz-oppenheimer.de/tr/Devlet_TR.htm
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_3d5c5d31-en.html
- Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA). (2025). Türkiye'de sağlanan teşvik ve destekler. Erişim tarihi: 11 Mart 2025. <https://oka.gov.tr/yayinlar-ve-belgeler/yayinlar-ve-raporlar/turkiye-de-saglanan-tesvik-ve-destekler>
- Osborne, D., ve Gaebler, T. (1993). *Kamu yönetiminde yeni esaslar: Girişimci ruhu kamu sektörünü nasıl şekillendiriyor?* PETKİM Yayınları.
- Özalp, İ. (1986). *Çokuluslu işletmecilik*. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (2025). *Faaliyet raporları (2020-2024)*. Erişim tarihi: 8 Mart 2025. <https://www.oib.gov.tr/faaliyet-raporlari>.
- Özçelik, E. (2020). *İnsan kaynakları yönetiminde güncel konular*. Efe Akademi Yayınları.
- Özdemir, B. (1997). Kamu Personel Rejimi ve Son Yıllardaki Yozlaştırma. *Yeni Türkiye*, 3(13), 456-463.
- Özdemir, H.(2001). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*. Okumuş Adam Yayınları.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (1995–2023). *Yıllık raporlar*.

- Özer, P. S. (1996). Benchmarking. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(2), 18-19.
- Özer, Y. (2015). AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'de demokratikleşme. *Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 23(2), 143-168.
- Özkanan, A., ve Erdem, R. (2015). Yönetimde kayırmacı uygulamalar üzerine nitel bir çalışma. *MAKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(4), 7-28.
- Özsemerci, K. (2003). *Türk kamu yönetiminde yolsuzluklar, nedenleri, zararları ve çözüm önerileri*. Sayıştay Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi-siyaset ilişkileri ve Türkiye*. Siyasal Yayınevi.
- Öztürk, B. (2023). Bir politika transferi örneği: Cumhurbaşkanlığı politika kurulları ve ofisleri. *Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 163-172. <https://doi.org/10.58588/aru-jfeas.1383107>.
- Papatya, G. (1997). İşletmelerin örgütsel verimliliğe ulaşmada yetki devri sorunu ve yönetici engeli: Motivasyon kuramları bağlamında. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(Güz), 127-146.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Peter, L., ve Hull, R. (1985). Peter İlkesi, (M.Ölçer Çev.). Bilgi Yayınevi.
- Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy* (5th ed.). Routledge.
- Peters, B. G. (2020). The politics of bureaucracy: A continuing saga. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 13(2), 213-220. <https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0021>
- PETKİM Petrokimya Holding A.Ş.(b.t.) Faaliyet raporları. (2005-2008). Erişim Tarihi: 2 Ocak 2025, <https://www.petkim.com.tr/raporlar>.
- PETKİM. (2022). *Petkim 2022 faaliyet raporu* (s. 151). https://www.petkim.com.tr/assets/uploads/Petkim_2022_Faaliyet_Raporu.pdf
- PETKİM. (b.t.). Tarihçe: 2010-2022. *Petkim*. Erişim tarihi: 15 Ocak 2025, <https://www.petkim.com.tr/tarihce>
- Petrol-İş. (1 Ocak 2005). *TÜPRAŞ'ın satışına ilişkin kamuoyu araştırmasının sonuçları*. Petrol-İş Sendikası. <https://www.petrol-is.org.tr/haber/tuprasin-satisina-iliskin-kamuoyu-arastirmasinin-sonuclari-350>
- Petrol-İş Sendikası. (2005). Karanlık talimleri ve usulsüz ihalesi ile TÜPRAŞ özelleştirmesi. *Petrol-İş Sendikası Yayınları*.

- Polatoğlu, A. (1988). Türk kamu örgütlerinin ast ve üst arasında iletişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(2).
- Presidenza della Repubblica Italiana. (2024). *Consiglio Supremo di Difesa*. Erişim Tarihi: 26 Eylül 2024. <https://www.quirinale.it>
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk devlet geleneğinde modernleştirici unsur olarak bürokratik elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 197-214.
- Quade, E. S. (1982). *Analysis for public decisions* (2nd ed.). Elsevier Science Publishing Co., Inc.
- Ripley, R. B., ve Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. USA: The Dorsey Press.
- Robbins, S. P., ve Coulter, M. (2011). *Management* (11th ed.). Pearson.
- Robertson, K. G. (1982). *Public secrets: A study in the development of government secrecy*. St. Martin's Press.
- Rohwer, A. (2009). *Measuring corruption: A comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators*. CESifo Group Munich, CESifo DICE Report, 3(2009), 42-52. Retrieved from <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport309-rw1.pdf>
- Sabah. (01 Aralık 2014). Tüpraş'ın 3 milyon dolarlık dönüşüm tesisi hazır. <https://www.sabah.com.tr/video/turkiye/tuprasin-3-milyon-dolarlik-donusum-tesisi-hazir>
- Sadozai, A. M., Zaman, H. M. F., Marri, M. Y. K. ve Ramay, M. I. (2012). Impact of favoritism, nepotism and cronyism on job satisfaction: A study from public sector of Pakistan. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, 4(6), 760-771.
- Sakal, M. (1997). Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar. *Yeni Türkiye*, (13), 439-453.
- Saran, U. (2004). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma*. Atlas Yayıncılık.
- Sauvy, A. (1975). *Bürolar ve bürokrasi* (Y. Yayla, Çev.). Gelişim Yayınları.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham House.
- Sayıştay. (2002). *Performans denetimi: Kavramlar, ilkeler, ilkeler ve uygulamalar*. Sayıştay Yayınları.
- Selen, U., ve Akbelen, Z. (2021). Türkiye'de gümrük müşavirlerinin tek pencere sistemi uygulamalarına yönelik algı ve tutumlarının vergi uyumuna etkisi. *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, 8(26), 64-80.

- Self, P. (1993). *Government by the market?: The politics of public choice*. Macmillan International Higher Education.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat sonrası siyasal ve yönetsel gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sencer, M. (1985). Cumhuriyet hükümetleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 13-32.
- Sobacı, M. Z., Miş, N., ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *SETA Perspektif*, 206, 1-6.
- Sönmez, A. (2019). Türk Telekom'un özelleştirilmesi: Kamu yararının yeniden tanımlanması. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 7(1), 50-68.
- Şenel, A. (1990). *Siyasal düşünceler tarihi: Tarih içerisinde İlkçağda, Ortaçağda ve Yeniçağda toplum ve siyasal düşünüş*. Bilim ve Sanat Yayınları.
- Şener, O. (2010). *Teori ve uygulamada kamu ekonomisi*. Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Sezen, S. (2005). Türkiye'de düzenleyici kurulları kimler, nasıl yönetiyor?. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 85-114.
- Sezer, Y., ve Kargın, N. (2002). Kamu yönetiminin modernleşmesinde şeffaflaşma sorunu. *Türk İdare Dergisi*, 436, 209-225.
- Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu kesimi ekonomisi* (Ö. F. Batirel, Çev., 2. baskı). Marmara Üniversitesi Yayınları.
- Şahin, A. (2007). Türk kamu yönetiminde yönetsel iletişim ve bu konuda düzenlenen bir anket çalışmasının sonuçları. *Maliye Dergisi*, 152, 81-102.
- Şahin, S. (2021). Neoliberal politikalar ve Türkiye'de özelleştirme uygulamaları. *Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 160-176.
- Staronova, K. (2017). Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. *Survey Commissioned by the Slovak EU-Presidency Bratislava: Government Office of Slovakia*, 3-70.
- Tağtekin, T. (2024). Türkiye'de kredi garanti fonu uygulamasının değerlendirilmesi: Verimliliği üzerine tespit ve öneriler. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 7(1), 277-290. <https://doi.org/10.33712/mana.1448996>.
- Tahtalıoğlu, H. (2018). Postmodernizmin Türk kamu bürokratik sistemine yansıması. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 19-28.
- Takata, Y. (1995). *Power theory of economics*. St. Martin's Press.
- Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.

- Tanrıverdi, H. (2012). Sağlık hizmetlerinde insan kaynakları yönetimi. M. Ateş (Ed.), *Sağlık işletmeciliği* (ss. 326-329). Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Tarhan, R. B., Gençkaya, Ö. F., Ergül, E., Özsemerci, K., ve Özbaran, H. (2006). *Bir olgu olarak yolsuzluk: Nedenler, etkiler ve çözüm önerileri*. Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.
- Taş, İ. E., Durgun, S., ve Bucak, U. (2021). Türk kamu yönetiminde jandarma teşkilatının yeri ve önemi. İçinde, M. Mete ve A. Toptaş (Ed.), *İktisadi ve idari bilimlerde araştırma ve değerlendirmeler-I* (ss. 91-112). Aralık 2021.
- T.C. Batman Valiliği. (2024, Eylül 25). *Eğitimde başarıyı artırma projesi çalıştay gerçekleştirildi*. Erişim Tarihi: 22 Mart 2025. <http://batman.gov.tr/egitimde-basariyi-artirma-projesi-calistayi-gerceklestirildi>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. (b.t.). Cumhurbaşkanlığı Kabinesi. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025. <https://www.tccb.gov.tr/kabine/>
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2015). *KİT'lerde performans dayalı ücretlendirme önerisi* (Yayın No: 2930) [Uzmanlık tezi, Yalçın Arslantürk]. Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). On birinci kalkınma planı (2019-2023): Eğitim sisteminde kalitenin artırılması özel ihtisas komisyonu raporu.
- T.C. Millî Eğitim Bakanlığı. (2007). *5580 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu, Ek Madde 1*. Resmî Gazete: 14 Şubat 2007, Sayı: 26434. Erişim Tarihi: 13 Ekim 2024. https://ookgm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2024_03/19104725_5580_sayili_ozel_ogretim_kanunu.pdf
- T.C. Milli Savunma Bakanlığı. (b.t.). Teşkilat yapısı. Erişim Tarihi: 18 Mart 2025 <https://www.msb.gov.tr/Bakanlik/TeskilatSemasi>
- T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT). (b.t.). Tarihçe. Erişim Tarihi: 14 Mart 2025. <https://www.ptt.gov.tr/hakkimizda-tarihce>
- T.C. Resmî Gazete. (1930, 15 Haziran). *Askerî ceza kanunu* (Kanun No. 1632). Sayı: 1520. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1520.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1930, 14 Haziran). *Askerî muhakeme usulü kanunu* (Kanun No. 1631). Sayı: 1519. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1519.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1961, 20 Temmuz). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Kanun No. 334). Sayı: 10859. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1962, 19 Aralık). *Millî Güvenlik Kurulu Kanunu* (Kanun No: 129). Resmî Gazete (Sayı: 11286). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11286.pdf>

- T.C. Resmî Gazete. (1963, 26 Ekim). *Askerî mahkemeler kuruluşu ve yargılama usulü kanunu* (Kanun No. 353). Sayı: 11541 (Mükerrer). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11541.pdf>
- T.C. Resmî Gazete (1972, 26 Temmuz), *1612 sayılı Yüksek Askerî Şura Kanunu* Resmî Gazete (Sayı: 14257). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14257.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1979, 29 Mayıs). *1612 Sayılı Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Kimi Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun*. Resmî Gazete (Sayı: 16650). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16650.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1982, 9 Kasım). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası* (Kanun No. 2709). Sayı: 17863 (Mükerrer). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17863.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1983, 11 Kasım). *Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu* (Kanun No: 2945). Resmî Gazete (Sayı: 18218). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18208.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (1994, 27 Kasım). 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (Sayı 22124). <https://www.mevzuat.gov.tr>
- T.C. Resmî Gazete. (1972, 26 Temmuz). *Yüksek Askerî Şura'nın kuruluş ve görevleri hakkında kanun* (Sayı 14257). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14257.pdf>.
- T.C. Resmî Gazete. (2001, 17 Ekim). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun* (Kanun No: 4709). Resmî Gazete (Sayı: 24556). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/10/20011017.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2003, 7 Ağustos). *Çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin kanun* (Kanun No. 4963). Sayı: 25192. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/08/20030807.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2006, 5 Temmuz). *Askerî mahkemeler kuruluşu ve yargılama usulü kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun* (Kanun No. 5530). Sayı: 26219. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060705-1.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2007, 26 Aralık). *Kamu iç kontrol standartları tebliği* (Sayı 26738). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071226-21.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2009, 9 Temmuz). *Türk Ceza Kanunu ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun* (Kanun No. 5918). Sayı: 27283. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090709-2.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2010, 13 Mayıs). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılması hakkında kanun* (Kanun No. 5982). Sayı: 27580. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100513-1.htm>

- T.C. Resmî Gazete. (2014, 27 Mayıs). *Çiftçi Kayıt Sistemi Yönetmeliği* (Sayı: 29012). Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/05/20140527.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2015, 27 Haziran). *Sağlıkta kalitenin geliştirilmesi ve değerlendirilmesine Dair yönetmelik* (Sayı 29399). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-5.pdf>.
- T.C. Resmî Gazete. (2017, 11 Şubat). *6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda değişiklik yapılmasına dair kanun*. 29976. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2018, 9 Temmuz). *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* (Sayı KHK/703). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2018, 10 Temmuz). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Sayı 30474). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2018, 15 Temmuz). *Yüksek Askerî Şura'nın kuruluş ve görevleri hakkında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi* (Sayı 30479). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-5.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2018, 15 Temmuz). *Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (Kararname No: 6). Resmî Gazete (Sayı: 30479). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-3.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2019, 24 Ekim). *1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* (kararname Numarası: 48) (Sayı 30928). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/10/20191024-1.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2004, 2 Temmuz). *Çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun* (Kanun No. 5189). *Resmî Gazete*, Sayı: 25510. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040702.htm#1>
- T.C. Resmî Gazete. (2022, 2 Ekim). *Yüksek Askerî Şura yönetmeliği* (Sayı 31971). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/31971.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2023, 22 Haziran). *2023/308 sayılı karar*. Sayı: 32229. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/06/20230622-17.pdf>

- T.C. Resmî Gazete. (2024, 6 Ağustos). *Sağlık Bakanlığı ek ödeme yönetmeliği*. Sayı: 32624. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/08/20240806-15.htm>
- T.C. Resmî Gazete. (2024, 16 Ağustos). 2024/289 sayılı karar. Sayı: 32634. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/08/20240816-13.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2024, 14 Eylül). 2024/311, 312, 313, 314 sayılı karar. Sayı: : 32662. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2024/09/20240914-11.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2024, 21 Eylül). *Atama Kararı*. 2024/323 Resmî Gazete (Sayı: 32669). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/16650.pdf>
- T.C. Resmî Gazete. (2025, 11 Ocak). 2025/2 sayılı karar. Sayı: 32779. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/01/20250111-7.pdf>
- T.C. Resmî Gazete.(2025, 28 Mart). *Bazı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde değişiklik yapılmasına dair Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*(Kararname No: 183, Sayı: 32855). <https://www.resmigazete.gov.tr/>
- T.C. Sayıştay Başkanlığı. (2023, Eylül). *Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği 2022 yılı Sayıştay denetim raporu*.
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2025, 26 Şubat). *KKYDP kırsal ekonomik altyapı yatırımlarının desteklenmesi*. Erişim Tarihi: 11 Mart 2025. <https://www.yatirimdestek.gov.tr/destek/kkydp-kirsal-ekonomik-altyapi-yatirimlarinin-desteklenmesi/282>
- T.C. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı. (2025). *Enerji verimliliği destekleri*. Erişim tarihi: 11 Mart 2025, <https://enerji.gov.tr/bilgi-merkezi-enerji-verimlilik-destekleri>
- T.C. Ticaret Bakanlığı.(2025, 20 Ocak).*Ticaretin Kolaylaştırılması*.<https://ticaret.gov.tr/gumruk-islemleri/sikca-sorulan-sorular/ticari/ticaretin-kolaylastirilmasi>
- Tekin, A. (2015). Vergi teşvikleri ve ekonomik etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (16), 301-316.
- TODAİE. (2017). *2006 yılı faaliyet raporu*. <https://silo.tips/download/trkiye-ve-orta-douamme-dares-ensstts-genel-mdrl>
- Tortop, N. (1994). *Personel yönetimi*. Yargı Yayınları.
- Torun, A. (2017). Türkiye’de ulusal güvenliğin yasal ve kurumsal mekanizması: Millî Güvenlik Kurulu. S. Demir, M. Önal, O. Göktolga ve B. Genç (Ed.), *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 23-49.
- Tosun, K. (1990). *Yönetim ve işletme politikası*. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yay.

- Transparency International. (2016, 2 Aralık). *What is corruption?*
<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Tullock, G., ve McKenzie, R. B. (1978). *Modern political economy: An introduction to economics* (International Student Edition). Kosaido Printing C. D. Ltd.
- Tunçer, M. (2011). Özelleştirme sonrası Türk Telekom. *Liberal Düşünce*, 16(61-62), 217-232.
- Tunçer, P. (2013). Örgütlerde performans değerlendirme ve motivasyon. *Sayıştay Dergisi*, 88, 87-108.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin siyasallaşması ve partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9-32.
- Tüleykan, H., ve Erden, B. (2023). Türkiye’de özelleştirme üzerine bir inceleme [A study on privatization in Türkiye]. *Uluslararası İktisadi ve İdari Çalışmalar Dergisi (Journal of International Economic and Administrative Studies)*, 1(1), 21-29.
- TÜPRAŞ. (2014, 1 Aralık). *TÜPRAŞ’ın 3 milyar dolarlık dev projesi tamamlandı*. Erişim tarihi: 8 Mart 2025, <https://www.tupras.com.tr/tr/basin-bultenleri/tuprasin-3-milyar-dolarlik-dev-projesi-tamamlandi->
- TÜPRAŞ. (2025, 7 Şubat). *Sıkça Sorulan Sorular*.
<https://www.tupras.com.tr/tr/yatirimci-iliskileri-sss>
- Türk, Y. Z. (2014). *Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının analizi* (Yayınlanmış uzmanlık tezi). Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2015). *Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı Bölge Müdürlükleri Personeli Performansının Ölçümüne İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge*.
<https://www.tuik.gov.tr>
- Türkiye İş Kurumu. (2025). *Teşvikler*. <https://www.iskur.gov.tr/isveren/tesvikler/>
- Türkoğlu, İ., ve Seçilmiş, İ. E. (2006). Franz Oppenheimer’in devlet kuramı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), 83-96.
<https://doi.org/10.15337/SÜHFD.2017.170>
- Türk Dil Kurumu. (2025). Bürokrasi. İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*. Erişim Tarihi: 30 Ağustos 2024. <https://sozluk.gov.tr/>
- Türk Dil Kurumu. (2025). *Kayırmak*. İçinde *Güncel Türkçe Sözlük*. Erişim tarihi: 5 Şubat 2025. <https://sozluk.gov.tr/>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1965, 23 Temmuz). *Devlet Memurları Kanunu* (Kanun No: 657). *Resmî Gazete* (Sayı: 12056).

- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği. (1983). *Kamu bürokrasisi* (Yayın No: T/83.10.78). TÜSİAD Yayınları.
- TÜSİAD. (1992). *Türkiye'de Özelleştirme uygulamaları* Yayın No.T/ 92-1148.
- Uçman, H. (2015). Türk kamu yönetiminde bakan yardımcılığı uygulaması üzerine inceleme ve değerlendirmeler. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 2(3).
- Uluslararası Şeffaflık Derneği. (2024). *Yolsuzluk algı endeksi'nin metodolojisi*. Erişim tarihi: 30 Ağustos 2024, <https://seffaflik.org/cpi2023/>
- Uluslararası Şeffaflık Derneği. (2025, 11 Şubat). *2024 yılı Yolsuzluk Algı Endeksi açıklandı!* Erişim tarihi: 11 Şubat 2025, <https://seffaflik.org/cpi2024/>
- Uyanık, H. (2014). Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 101-114.
- Uygun, S. V. (2019). *Ülke ve kurum örnekleri ile kamu personel yönetimi kapsamında performans değerlendirme*. Iksad Publications.
- Uysal, Y. (2020). Türk kamu yönetiminde sorunlar ve reformlar üzerine değerlendirmeler. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 1(1), 12-31.
- Uysal, M., Yıldız, A., Korkmaz, N., Demirli, A., Öngel, M. M., Kaymak, M., ve Balcı, A. T. (2023). *Öğretmenlik meslek kanunu ve kariyer basamakları*. (A. Yıldız ve N. Korkmaz, Ed.).
- Uzun, D. C. D. (2018). 6771 sayılı kanunla anayasada yargıyla ilgili yapılan düzenlemeler. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 11, 409-433.
<https://doi.org/10.18771/mdergi.437232>
- Üçer, S. E. (2019). Türk Telekom özelleştirmesinin istihdam, yatırım ve hizmetlere erişim açısından sonuçları. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, 57(649), 157-190.
- Ünlü, A. (2020, Aralık 6). Kamu yönetiminde benchmarking uygulaması ya da acınacak halimiz. *Yeni Şafak*. <https://www.yenisafak.com/yazarlar/ahmet-unlu/kamu-yonetiminde-benchmarking-uygulamasi-ya-da-acinacak-halimiz-2056984>
- Ünlü, A. (2024, 10 Eylül). Müsteşar ve yardımcılarının görevleri gitti makamları kaldı. *Yeni Şafak*. <https://www.sgkrehber.com/haber/mustesar-ve-yardimcilarinin-gorevleri-gitti-makamlari-kaldi-17586.html>
- Ünsal, F. (2010). Özelleştirme süreci ve hesap verebilirlik. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 8(2), 145–160.

- Vardar, G. (2015). Bank competition, concentration and risk-taking in the Turkish banking industry. *Journal of Business, Economics ve Finance*, 4(3), 536-567.
<https://doi.org/10.17261/Pressacademia.2015313139>
- Varoğlu, D., ve Varoğlu, K. (1995). Kamu bürokrasilerinde profesyonelleşme ve örgütsel yapılanma üzerine etkileri. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri* (Cilt II, ss. 13-14). Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları (No: 262).
- Weber, M. (1996). *Sosyoloji yazıları* (T. Parla, Çev.). İletişim Yayınları.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve toplum 2* (1. baskı, L. Boyacı, Çev.). Yarın Yayınları.
- Wilson, J. Q. (1996). *Bürokrasi: Kamu kuruluşları neyi, niçin yaparlar* (S. Yalçındağ, D. Canman, ve Y. Ertekin, Çev.). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Wood, B. D., ve Waterman, R. W. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
https://econpapers.repec.org/article/cupapsrev/v_3a85_3ay_3a_1991_3ai_3a03_3ap_3a801-828_5f17.htm
- Wyckoff, P. G. (1990). Bureaucracy, inefficiency, and time. *Public Choice*, 67(2), 169-179.
- Yalçındağ, S. (1970, Haziran). Kamu yönetim sistemimizin tarihsel evrimi üzerine notlar. *AİD*, 3(2), 20-57.
- Yaşar, E., Özçelik, Ö., Tuncer, G., Kılıç, R., Önder, H., Odabaşı, Y., Çınar, İ. T., Yılmaz, Z., ve Özcan, S. E. (2016). *Seçilmiş göstergelerle Türkiye ekonomisi: Geçmişten günümüze*. (Y. Odabaşı ve Z. Yılmaz, Ed.). Birinci baskı. Academia Yayınevi.
- Yayla, Y. (1990). *İdare hukuku*. Filiz Kitabevi.
- Yazıcıoğlu, R. (1995). *Bu sistem değişmeli: Alternatif bir yaklaşım* (2. baskı). Birey Yay.
- Yeşiltaş, M., ve Aslan, M. (2017). TSK'nın 15 Temmuz'a yolculuğu ve sonrasında muharebe etkinliği. *SETA Analiz*, (210), 14.
- Yıldırım, A. C. (2020). Turkish banks and digitalization: Policy recommendations from a qualitative study. *Journal of BRSA Banking and Financial Markets*, 14(2), 145-174.
http://www.bddk.org.tr/ContentBddk/BddkDergi/dergi_0028_04.pdf
- Yıldırım, İ. (2000). Bürokratik israf ve nedenleri: Kavramsal bir yaklaşım. *Türk İdare Dergisi*, 72(427), 49-75.
- Yıldız, G. (2017). İstisnai memurluk kavramının kayırmacılık ile ilişkisi üzerine bir değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 1045-1061.

- Yıldız, S., Topal, M. H., Yıldız, E., ve Tosunoğlu, B. (2018). Firmaların e-devlet hizmetleri kullanımını etkileyen faktörler: EKAP üzerine bir uygulama. *The Journal of International Scientific Researches*, 3(1), 11-28.
- Yılmaz, Ç. (2017). Özelleştirme karşıtı mücadele ve işçi sınıfı bilinci: PETKİM örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(4), 915-943.
- Yılmaz, T., ve Çelik, Ö. (2023). Bir politika transferi örneği: Türkiye’de tütün yasası ve TEKEL’in özelleştirilmesi. *Journal of Public Policy and Administration*, 5(3), 23-40. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod/issue/81268/1334580>
- Yılmaz, A. (1997a). Türkiye’de yönetimde yetersizlik ve sorunları. *Yeni Türkiye*, 3(13), 394-404.
- Yılmaz, A. ve Kılavuz, R. (2002). Türk kamu bürokrasisinin işlemsel sorunları üzerine notlar. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 17-31.
- Yılmaz, B. (2013). Türkiye’de bakan yardımcılığı uygulamasına ilişkin genel bir değerlendirme. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 33-41.
- Yılmaz, Ç. (2018). Özelleştirmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri: Türkiye örneği. *Kamu Yönetimi Dergisi*, 49(2), 101–123.
- Yılmaz, D. (2007). "Yetki genişliği" ilkesi üzerine bir inceleme. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1), 1245-1254.
- Yunanistan Hükümeti. (b.t.). Hükümet bileşimi [Κυβέρνηση]. Erişim Tarihi: 25 Mart 2025 <https://www.government.gov.gr/kivernisi/>
- Yurtoğlu, N. (2018). Türkiye Cumhuriyeti’nde tütün tekeli ve sigara fabrikalarının tarihsel gelişimi (1923-1950). *Akademik Tarih ve Düşünce Dergisi*, 5(17), 80-106.
- Yuvalı, E. (2018). Hak temelli sosyal yardım ve klientalizm. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 135, 383-404.
- Yüksel, F., Çevik, O., ve Ardiç, K. (2008). Belediye başkanları gözüyle yerel yönetim sorunları. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 1-26.
- Zaifer, A. (2022). *Privatization in Turkey: Power Bloc, Capital Accumulation and State*. Brill. doi: <https://doi.org/10.1163/9789004514492>
- Zengin, E., ve Altın, S. (1999). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması. *Sayıştay Dergisi* (34), 29-45.

AKSARAY ÜNİVERSİTESİ TEZ DEĞERLENDİRME FORMU	
Öğrencinin Adı Soyadı: Ahmet Tugay ÇAKMAK	
EVET	
Kapak	
1	Tez Başlığı tutanaktaki başlıkla aynı mı?
2	Kapakta ay ve yıl savunmaya girilen tarihle tutarlı mı?
3	Kapak format kılavuzdaki kapak formatına uygun mu?
4	Kapakta yazılan tüm yazılar doğru olarak verilmiş mi?
İçindekiler	
5	Sayfa numaraları tam verilmiş mi?
6	Şekil, Çizelge vb. listeleri verilmiş mi? Sıralaması doğru mu?
7	Özet, Abstract, Giriş, Sonuçlar vb. bölümler var mı?
8	Yazım hataları kontrolü yapıldı mı?
Giriş	
9	Hazırlanan tezin önemini anlatıyor mu?
10	İkinci ve Üçüncü dereceden başlık içermemeli kuralına uyuldu mu?
Özet/Abstract	
11	Kılavuza uygun mu?
12	Ay ve yıl savunmaya girilen tarihle tutarlı mı?
13	Özet; tek sayfa, tek aralık, tek paragraf kuralına uygun olarak yazıldı mı?
14	Bilim kodu, sayfa adedi, anahtar kelimeler ve tez danışmanı yazıldı mı?
Kaynakça	
15	Kaynakların tamamına metin içinde atıf yapıldı mı?
16	Kaynak formatı Kılavuzdaki kaynak formatına uygun olarak hazırlanmış mı?
17	Atıf formatı kılavuzdaki atıf formatına uygun mu?
Atıf Yöntemi APA 7 ☐ CMS ☐ İSNAD ☐	
Genel Değerlendirme	
18	Etik Beyan açıklaması okundu, uyuldu ve imzalandı mı?
19	Kabul/Onay sayfası kılavuzdaki formata uygun olarak düzenlenmiş mi?
20	Kabul /Onay sayfasında belirtilen oy birliği/oy çokluğu seçeneklerinden uygun olanı savunmayla tutarlı olacak şekilde belirlenmiş mi?
21	Sayfa kenar boşluklar ve sayfa numaraları kılavuzdaki formatına uygun mu?
22	Paragraf boşlukları ve metin satır aralığı kılavuza uygun olacak şekilde düzenlenmiş mi?
23	Başlık yazımları kılavuzdaki başlık formatlarına uygun mu?
24	Yazı tipi ve boyutu kılavuzdaki yazı tipi ve boyutu formatına uygun mu?
25	Şekil, Çizelge vb. açıklama ve numaralandırmaları kılavuzdaki formata uygun olarak yazılmış mı?

Danışman Adı Soyadı :

Prof.Dr. İbrahim BAKIRTAŞ

İmza :