

TÜRKİYE'DE KAMU BÜROKRASİSİ VE YOZLAŞMA

Arş. Gör. M. Akif Özer

Gazi Ün., İ.İ.B.F. Kamu Yön. Böl.

GİRİŞ

Günümüzde, dünyada görülenden daha yaygın ve yoğun yozlaşma olgusu, Türk kamu bürokrasisini her geçen gün, geçmişten daha fazla bir şekilde tehdit etmektedir. Ülke genelinde kabul edilen ve kamuoyunun gündeminde yer alan sorunlar listesinde, bürokrasinin yozlaşması sorunu her zaman ön sıralarda yer almakta, özellikle son birkaç yıldır gözlemlenen kamu yönetiminde yolsuzlukların, suiistimallerin, rüşvet olaylarının artması, bu soruna daha dikkatli ve acil çözüm bulunmasını gerektirecek şekilde bakılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedendir ki son yıllarda özellikle akademik platformlarda bu sorun daha yoğun bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Ancak sorunun tarafı konumunda bulunan siyasal iktidarların bürokrasinin yozlaşma süreci karşısında genel olarak duyarsız kalmayı yeğledikleri gözlenmektedir.

Bugün, sivil toplum kuruluşlarının, meslek odalarının, akademik çevrelerin ve daha bir çok duyarlı kesimin, ülkemizin en başta gelen sorunları arasında değerlendirdikleri bürokratik yozlaşma sorununun çözümü için yoğun çaba sarfettikleri aşikardır. Ancak bu süreçte çabaların sonuç getirmesinde kilit rol, siyasal iktidarlardadır. Siyasal iktidarların, muhalefette buldukları dönemde temiz toplum düşüncesini ön plana çıkararak halkın bu konudaki duyarlılığı üzerinden siyaset yapmaktan kaçınmadıkları halde, çözümler konusunda gerçek bir kararlılık sergilemekten uzak duruşları, yozlaşma sorununun soyut niteliğini, köklerinin derinliğini ve kamu yönetimini olduğu kadar, toplumun tüm katmanlarını ilgilendiren düzeyde yaygın, karmaşık ve çok boyutlu olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla bu sorunun çözümünün tekil faktörlere bağlı kılınması ne denli yanlış ise; ülkemizde çok yaygın şekilde görüldüğü üzere sorunu soyut ve çok kapsamlı göstererek çözüm adına gerçekte çözümsüzlüğü güçlendiren, genel çerçeveli ve çok uzun döneme yayılan önlem ya da önerilere sığınmak da son derece yanlıştır. Sorunun uzun vadede çözümü için, toplum temelinde gerçekleştirilecek bütüncül bir eğitim çalışmasının önemi büyük ise de, somut ve kısa sürede sonuç getirecek önlemlerin sayısı az olmayıp, bunların en kısa zamanda geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi, çağdaş ve demokratik bir yönetim yapısına kavuşmak açısından büyük öncelik taşımaktadır.

Bu çalışmada, öncelikle ülkemizde kamu bürokrasisinde görülen yaygın yozlaşma olgusu ana hatlarıyla ele alınıp, çözümü için yapılması gerekenler ortaya konmaya çalışılacaktır. Bu analizlere zemin oluşturması açtı-

sından öncelikle kamu bürokrasinin kavramsal niteliği ve uygulamadaki gelişimini, Osmanlı Devleti ve ülkemizdeki uygulama süreçleri ile birlikte değerlendirilmeye çalışılacaktır. İkinci bölümde bürokrasinin niçin yozlaşmaya açık olduğu, yozlaşmanın alt dalları, nedenleri, ortaya çıkış şekilleri incelenecektir. Son bölümde ise, ülkemiz kamu bürokrasisinde, uygulamada görülen yozlaşma olgusu örgütsel ve işlemsel sorunlar açısından değerlendirip, hukuki mevzuattaki mevcut duruma da kısaca değinildikten sonra, özellikle somut ve uygulanabilirliği yüksek öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

Bu çalışmanın esas amacı ise, genellikle soyut olarak kabul edilen ve bundan dolayı da çözümü için fazla bir mesafe alınamayan yozlaşma sorununun çözümünü için, esasen somut düzenlemelerle basit önlemlerin geliştirilebileceği ve bu durumun yozlaşmanın artma eğilimini engelleyebileceğini ortaya koymaktır. Çağdaş gelişmiş ülkelerde soyut olarak toplum temelinde yozlaşma olgusunun nüveleri görülse de, bu ülkelerin kamu yönetimlerinde kurmuş oldukları düzeneklerle sorunu kısmen de olsa hafifletmiş oldukları açıktır. Benzer yöntemlerle ülkemizde de kamu yönetiminde gerçekleştirilecek yeni düzenlemelerle, giderek yoğunlaşan yozlaşma sorununun devlet otoritesini zedeleyecek şekilde gelişimine dur denebilecektir. Bu sağlandığında, doğrudan ya da dolaylı olarak yozlaşmadan kaynaklanan ve halkın çektiği sıkıntıların başlıca nedenlerini oluşturan sorunların çözümünde önemli aşamalar katedilebilecektir.

1. Türkiye'de Kamu Bürokrasisi

Tarihte ilk bürokratik gelişmeler, Sümerlerin kurdukları şehirlerde görülmüştür. Ülkemiz açısından düşündüğümüzde oldukça eski sayılabilecek bu dönemde Sümerler, şehir meclislerini oluşturarak ve kente bağlı toprak rejimi kurarak, bürokratik yapılanmanın ilk temelini atmışlardır. Vergilerin toplanması, tapınakların ve altyapı tesislerin kurulması, kaynakların ve hizmetlerin bölüşümü ihtiyacı, buradaki idari yapının gelişmesini sağlamıştır. Bu gelişme kademe kademe iş bölümünü, rütbe, görev ve statü farklılığını ortaya çıkarmış (Eryılmaz, 1995:209) ve günümüze dek etkileri devam edecek düzeneğin temelleri atılmıştır. Aslında feodal yahut zirai toplumlarda bürokrasi olgusunun görülmesi gayet doğaldır. Çünkü devletin ortaya çıkışı ile beraber bürokrasi de var olmaktadır. Devletin etkin olabilme gücü, o devlet bürokrasisinin merkezileşme sorununa bağlı görünmekte, merkezileşme ise zorunlu olarak ulaştırma ve haberleşme süreçlerinin verimliliğine bağlı olmaktadır(Şaylan,1986:24). Bütün bunlar, bir bürokrasi mekanizmasının kurulması sonucunu doğurmaktadır.

Bati'da ise modern anlamda kamu bürokrasisi, feodalitenin yıkıntıları üzerine kurulmuştur. Özellikle İngiltere'de Magna Carta ile, kişilerin lehine kralın yetkilerinin sınırlandırılmasına paralel olarak geliştirilen yeni kurumların kralla birlikte devlet yönetimine katılmaya başlamaları (Aykaç,

1997:58), bürokratik kuruluşların öncülleri olarak kabul edilebilir. 16. Yüzyıldan itibaren gelişen mutlak monarşiler dönemi ise, merkezi otoritenin yapısını büyütmüş ve gücünü artırmıştır. Merkezi yönetimin güçlenmesine bağlı olarak, yönetici ve memurlar sınıfı da doğmuştur. Böylece bürokratların toplum üzerindeki etkileri, derebeylerinin ve prenslerin hakimiyetlerinin yerini almıştır (Eryılmaz, 1995:211).

Bu aşamada, ülkemizdeki kamu bürokrasisinin gelişimine geçmeden önce, çalışmamıza kavramsal çerçeve oluşturması açısından kamu bürokrasisi kavramını inceleyelim.

A-Kamu Bürokrasisi Kavramı

Daha çok bürolarda çalışan görevliler eliyle yönetim (Bozkurt vd., 1998:43) anlamına gelen bürokrasi, burra (masaların üzerine serilen koyu renkli kumaş) ve kratos(egemenlik, yönetim) kelimelerinden oluşan ve masaların ya da büroların egemenliği anlamına gelen bir kavramdır. Ortaya çıktığı dönemde, bu kelime ile, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenlikleri anlatılmaya çalışılmıştır (Eryılmaz, 1995:204).

Bürokrasinin genel kabul görmüş tek bir tanımını vermek oldukça güçtür. Çünkü kavrama atfedilen her farklı anlam, verilecek tanımın içeriğini değiştirebilecek niteliğe bürünebilmektedir (Aykaç, 1997:36). Ancak bugün genel olarak bürokrasinin üç anlam belirttiği kabul edilmektedir. Birinci anlamında; verimsizlik, işlerin ağır işlemesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik gibi olumsuz davranış ve işlemler dile getirilir. Bürokrasinin ikinci anlamında ise, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi tanımlanmaktadır. Özellikle Weber'in kuramlaştırdığı bu anlamda bürokrasi; işbölümü, otorite, hiyerarşi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, resmi ilişkiler, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan kurulu bir örgüt biçimi belirtilir. Üçüncü anlamında bürokrasiden ise, kâr amacı gütmeyen kamu kurumları anlaşılmalıdır. Bu kurumlar diğer kuruluşlardan farklı olarak, kamuya yararlı olmak için çalışmaktadırlar (Eryılmaz, 1995:205). Çalışmamızda bürokrasi daha çok bu anlamı ile ele alınıp, incelenecektir.

Bürokrasi kavramı Batı'da ilk kez Fransız iktisatçı Gournay tarafından eski rejimin despotik eylem ve işlemlerinin aracı olarak algılanan yönetim aygıtını göstermek üzere kullanılmıştır (Bozkurt vd., 1998:43). Gournay burada bürokrasiyi Fransa'ya büyük zarar verecek bir hastalık olarak görmüştür (Eryılmaz, 1995:210). Gournay'ın 1745'de bu şekilde değerlendirdiği bürokrasi, 1789 Fransız ihtilali sonrasında köklü olarak yeniden biçimlendirilmiştir. İhtilal, kralın otoritesini ve bürokrasiyi anayasa kuralları ile sınırlandırmıştır. Devlet kralın kişisel malı olmaktan çıkmış, onun yerini, millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri almıştır. Kamu görevlerinde amatörükten profesyonelliğe doğru bir değişim yaşanmış ve sadakat kavramının

da da bir farklılık ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra krala değil devlete ve kanunlara bağlılık gündeme gelmiştir (Eryılmaz, 1995:211). Günümüze dek bürokrasinin izlediği sürecin önemli ve kalıcı şekillenmesi bu şekilde sağlanmıştır.

B-Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Gelişimi

Türkiye'de kamu bürokrasisinin gelişimini incelemek için çok eskilere gitmeye gerek yok. Çünkü bürokrasinin gelişimi ile ilgili olarak bugünkü yapımıza doğrudan etkide bulunan gelişmeler, 18. yy'dan itibaren yaşanmaya başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı Devleti'nin özellikle yönetim yapısı ile ilgili temel özellikleri üzerine kurulmuştur (Ergun-Polatoğlu, 1988:70). Ancak özellikle Osmanlı Devletinin duraklama ve gerileme döneminde bürokrasiye temel teşkil edecek kurumlarda yoğun bir yozlaşmanın görülmesi, yeni devletin kurulduğu dönemde, Osmanlı'nın mirasının düzeltilmesi gerektiği (Aykaç, 1997:129) gerçeğini ortaya koymuştur. Bundan dolayı Cumhuriyetin bürokratik yapısının oldukça iyi analizler yapılarak ve kötü örneklerden dersler çıkarılarak kurulduğu söylenebilir.

a) Osmanlı Devletinde Bürokrasi ve Yozlaşma

Osmanlı Devletinde bürokrasi incelenirken, diğer incelemelerde de olduğu gibi yükselme, duraklama ve gerileme dönemlerinde, söz konusu olguyu yaşanan değişimlerle birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Yükselme döneminde başlangıçta çok sade bir nitelik taşıyan Osmanlı bürokrasisi Fatih Sultan Mehmet döneminde özellikle hızlı ve hacimsel büyümenin sonucu olarak, yapı ve fonksiyon olarak oldukça güçlendirilmiştir. Bu dönemde ilmiye, mülkiye, seyfiye ve kalemiye olarak dört sınıftan oluşan memurlar sınıfı, daha çok Saray, Bab-ı Ali ve defterdarlık gibi birimlerde yoğun bir şekilde bulunuyorlardı (Eryılmaz, 1995:215). Bu durum Kanuni Sultan Süleyman devrinde de devam etti. Bürokratik yapı daha iyi işler hale getirildi. Liyakati ödüllendirecek, yetenek, çaba ve yeterli donanımla beslenen, her türlü hırs ve özlemi doyuracak biçimde bir yapı oluşturuldu. Hem manevi hem de maddi ödüllendirme oldukça doyurucu hale getirildi (Aykaç, 1997:137). Ancak bugünkü anlamda yozlaşmaya neden olabilecek bazı uygulamalar bu tarihlerde de gözlemlenir olmuştu. Buna örnek olarak Sokollu döneminde yönetimde görülen istikrarsızlıklar gösterilebilir. Bu dönemde tayin edilen vezirlerin sayısına ve görev sürelerine bakıldığında, devlet yönetiminde temel ilkelerin en önemlilerinden olan istikrarın, bu dönemde ne kadar gözardı edildiği ortaya çıkmaktadır. Örneğin 1580 yılında vezir-i azam olan Sinan Paşa, 15 yıl içinde beş defa gelip gitmiş, bu süreçte sadece yedi yıl iktidarda kalabilmiştir (Çiçek, 1998:39). Bugünkü uygula-

malarla karşılaştırdığımızda normal kabul edilebilecek bu durum, yükselme döneminde Osmanlı Devleti için oldukça yadigarınması gereken bir husustu.

Yönetim yapısında yavaş yavaş görülmeye başlayan yozlaşma işaretleri, duraklama dönemine girilmesi ile birlikte oldukça fazlalaşmıştır. İlimiye sınıfının da bu süreçte yerini alması, yönetim yapısında başlayan yozlaşmanın daha önemli sonuçlar doğurmasına neden olmuştur. Osmanlı yönetimine hem müderris hem de kadı yetiştiren kurumların yozlaşması devletin hem idari hem yargısal işlemlerinde zayıflık göstermesine neden olmuştur(Çiçek, 1998:46).

Osmanlı'nın kul sisteminde doğan bozulmalar da yozlaşma sürecinde önemli rol oynamıştır. Bu sistemin sivil kanadı, sistemin kendilerine hiçbir güvence sağlamayan kurallarını, saray entrikaları, hediye, rüşvet gibi usullerle yozlaştırma ve kendi lehlerine değiştirme yoluna başvurmuşlardır. Bu şekilde kul sistemi de yozlaşarak, kulları araç durumundan çıkarıp devletin hakimi mevkiine geçirmeğe yönelmiş, bu amaçla da her türlü ahlâk ve kural dışı davranışlara yeşil ışık yakan bir düzensizlik kaynağı haline gelmiştir (Yalçındağ, 1970:41). Özellikle gelirlerini yerel kaynaklardan sağlayan resmi görevliler de, hızlı fiyat artışları karşısında yükümlülüklerini yerine getirmek ve geçimlerini sağlamak üzere yasa dışı yollardan yeni gelir kaynakları yaratmışlar ve bunlar arasında en başta geleni rüşvet olmuştur. Böylelikle kamu işlerinin belli bir çıkar karşılığında yerine getirilmesi, kamu yönetiminde genel ve köklü bir gelenek olarak yerleşmiştir. Buna bağlı olarak devlet işlerinde yolsuzluk artmış, işlerin savsaklanması ya da yürütülmemesi kamu düzenini bozmuştur (Sencer, 1984:38).

Tanzimat döneminde memurlardan oluşan bürokrasi; Avrupa lüksünü benimseyen ve devlet gelirlerini kendi zevkleri için talan eden, Padişahı israfa yönlendirerek kendi kusurlarını kapatmaya çalışan bir sınıf olarak değerlendirilmektedir. Bu sınıfın, idari reform çalışmalarını kendi menfaatlerine doğru yönelttikleri ve batılılaşmanın bu kişilere önemli maddi imkanlar sağladığı belirtilmektedir (Aykaç, 1997:149).

Osmanlıda Tanzimat döneminde rüşvet ortadan kaldırılmadıkça yönetim reformu uygulamalarının hedefine varamayacağı düşünülmüştür. Tanzimatçılar rüşvetin kaynağını kurutmak yerine, mevzuat düzenlemeleri ile bu kötü alışkanlığa karşı mücadeleye başladılar. 1840'ta yayınlanan ceza kanunnamesinde rüşvetçilere karşı şiddetli hükümler getirildi. 1849 yılında yasak olan ve yasak olmayan hediyeler nizamnamesi çıkarıldı. Tüm memurlara rüşvet almayacaklarına yönelik yemin ettirildi (Tutum, 1994:63). Ancak bu çözümler de yönetimde bozulmayı engelleyemedi.

Osmanlı bürokrasisi Tanzimat ile beraber köklü değişikliklere uğradı. Sorunların çözümü için bu alanda yeniden yapılanmaya gidildi. 2. Mahmud dönemi ile birlikte bakanlıklar kurulmaya başlandı. İdari ve mali merkeziyetçilik esas alındı. Taşradaki yöneticilerin yetkileri kısıldı. Bugünkü sabit

maaşlı memurluk sistemine de bu dönemde geçildi (Eryılmaz, 1995:216). Bu dönemde getirilen yönetimde merkezîyetçilik, kamu hizmetlerinin aksamasına neden oldu. Ziya Paşa bu dönemde taşrada yıkılan bir köprü için merkezle olması gereken yazışmaların yıllar alması sonucunda, taşraya bu hizmetin götürülemediğini belirtmektedir (Eryılmaz, 1995:209). Aslında Tanzimat döneminde yapılanlar, Batı'nın yasal rasyonel yetki örneğine uygun bir devlet bürokrasisi yapısı yaratmaktı. Girişimlerin temel amacı devletin bürokrasi düzenine yapılan müdahalelerden kendilerini korumak amacından başka bir şey değildi (Heper, 1999:127).

Bu gelişmelerle birlikte Tanzimat sonrasında Osmanlı yönetiminde rüşvet, yolsuzluk ve adam kayırma, yönetimin hastalığı olarak yerleşmeye başladı. Bunları önlemek amacı ile çıkarılan kanunlar da, bu olumsuzlukları daha da artırdı. Bürokrasi nedeniyle resmi işlemlerin uzun zaman aldığına gören insanlar, memura rüşvet vererek bunları hızlandırmanın yolunu aradılar. Bahşiş, rüşvetin karşılığı olarak bu dönemde ortaya çıktı. Böylelikle Tanzimat'ta bürokrasi-halk zıtlaşması daha belirgin hale geldi (Eryılmaz, 1995:218).

Yeniden yapılanma çalışmaları neticesinde girilen Birinci Meşrutiyet dönemi bürokrasinin çok hızlı bir şekilde güç kazandığı bir dönem olmuştur. Bazı değerlendirmelerde Devlette zaman zaman çıkan anlaşmazlıkların nedeni olarak, sınıf mücadelesi değil, devlet memurları arasında görülen mücadeleler gösterilmektedir (Aykaç, 1997:158). Bu dönemde ve ardından gelen gerileme yıllarında Osmanlı bürokrasisinin en önemli özellikleri olarak, sivil-asker bürokratların devlete egemen olma ve sahip çıkma çabaları söylenebilir. Bürokrasi devlete sahip çıkmak istemiş ancak bünyesindeki devrimciler ve çıkarıcılar bu gücü farklı kullanmak istemişlerdir. Gerileme döneminde Osmanlı bürokrasisinin halktan kopmuş olduğu da söylenmektedir. Çünkü çıkarıcılarla halkın çıkarının ters düşmesi çok doğaldır. Bu şekliyle bürokrasi, bu dönemde toprak üzerinde mülkiyet sahibi durumuna gelmiş, dar ve kapalı bir sınıf haline bürünmüştür (Aykut-Polatoğlu:1992:76).

Tüm bunlar neticesinde Osmanlı Devletinde özellikle batılılaşma sürecinde, bürokrasinin ilerlemeye ve yozlaşmaya neden olan öğelerden oluştuğunu söyleyebiliriz. Ancak bu süreçte yönetimin baskısının arttığı dönemlerde yozlaşmanın görece olarak arttığı da görülmüştür. Padişahın veya hükümetin bürokrasiyi batılılaşma normları açısından desteklediği dönemlerde ise, bürokrasinin ilerici unsurları etkinliklerini artırmışlardır(Heper, 1973:39). Ancak buna rağmen Yeni Türkiye Cumhuriyetine bırakılan bürokratik yönetim geleneği, uzun yıllar önce yakalandığı hastalıkları bırakmamış ve sanki gizli bir taşıyıcıymış görünümüne girmiştir. Elbette ki bu durum günümüzde kamu bürokrasisinde görülen yoğun yozlaşma olgusunun nedenlerini arayanlar için anahtar bir konumdur.

b)Türkiye Cumhuriyetinde Bürokrasi ve Yozlaşma

Osmanlı Devleti yıkıldıktan sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti birçok alanda olduğu gibi, Osmanlının bürokratik mirasını da devralmıştır. Son Osmanlı kabinesinde bulunan 11 bakanlık, Türkiye Cumhuriyetinin ilk hükümetinde de aynen yer almış, diğer kamu kuruluşlarının örgüt yapısı ve işleyişi değişikliğe uğramadan devam etmiştir (Aykaç, 1997:161). Bu durumu Dankwart Rustow'un yaptığı bir araştırma da desteklemiştir. Bu araştırmada, Osmanlı ordusunun subaylarından %93'ü ve kamu görevlilerinin %85'inin Osmanlı Devletinin çöküşünden sonra Türkiye'de kaldıkları belirlenmiştir (Kalaycıoğlu, 1999:141).Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlıdan miras alınan bürokrasinin iki önemli işlevi bulunmaktaydı. Bunlar; reformları geliştirerek devam etmelerini sağlamak ve ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesini sağlamaktı. Bu amaçlarla bürokrasiye geniş imkanlar tanınmış ve hukuksal güvenceler verilmişti (Eryılmaz, 1995:218). Özellikle Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda devlet bürokrasisi için makine modelini benimseyen Atatürk, bu makinenin çalışmasında önemli bir çarkı oluşturan devlet bürokrasisinin kişisel olmayan bir organizasyondan oluşması gerektiğini, hiyerarşik bir temelde kadroların yasalara uygun hareket eden devlet memurlarından oluşması gerektiğini belirtti (Heper, 1999:131). "Yasalara uygun" ibaresinin vurgulanması, Atatürk tarafından "denetim biriminin (müfettişler heyeti) görevine son verilmesinden sonra bürokratik yolsuzlukların artmış olmasının" ifade edilmesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bu dönemde bile yolsuzluklara karşı denetim mekanizmasının önemi kavranmış durumdaydı. .

Cumhuriyet dönemi bürokrasisini incelerken, 1923-1946 yılları arasında Tek Parti dönemi, 1950-1960 arası Demokrat Parti dönemi ile 1960 ve 1980 sonrası dönemler olmak üzere bir ayırım yapmak gerekmektedir. Çünkü bürokrasinin izlediği seyir bu dönemlerde önemli değişikliklere uğramıştır. Özellikle yozlaşma-bürokrasi ilişkisi bu dönemlerde belirgin bir şekilde hem ortaya çıkmıştır, hem de değişime uğramıştır.

Tek Parti döneminde bu alanda dikkati çeken bir özellik, bürokrasinin, köklü bir batılılaşma programının uygulanması ile görevlendirilmiş olmasıdır. Aynı işlevi gören Cumhuriyet Halk Partisi, bundan dolayı bürokrasinin partisi olarak değerlendirilmişti (Eryılmaz, 1995:218). Bu dönemde bürokrasiye iki önemli görev verilmiştir. Birincisi devrimlerin ajanlığını yapmak, diğeri ise, halka dönük, çağdaş devletin genişleyen hizmetlerini yürütmek. Böylesine önemli görevleri olan bürokrasiye, dolayısıyla, geniş yetkiler ve imkanlar verilmiştir. Yetkileri artırılmış, ücret ve özlük hakları sağlam ilkelere bağlanmış ve hukuksal güvenceler getirilmiştir (Ergun-Polatlıoğlu, 1992:78).

Genel olarak Tek Parti dönemi, bürokrasinin iktidarda olduğu bir dönem olarak kabul edilmiştir. Ancak devletin bütün kesimlerinde söz sahibi

olan bürokrasinin yönetiminin, haksız yönetim anlayışına da sahip olduğu belirtilmektedir (Aykaç, 1997:165). Ayrıca 1930'ların bürokrasisi için, özellikle alt tabakada bulunanların; çıkarıcı, bencil, açgözlü, kendinden başkasını düşünmeyen, bilgisiz ve çöken Osmanlı Devletinin bütün hastalıklarını kapmış kişilerden oluştuğu da söylenmektedir(Turgut, 1998:282). Biraz ağır bir yorum olsa da, özellikle bürokrasinin alt kesimlerinin Osmanlıdan kalan hastalıkları sürdürdükleri gerçeği yadsınamaz.

1950 yılında çok partili hayata geçilmesi ile birlikte, bürokrasinin konumunda önemli değişiklikler görülmüştür. Siyasetçilerin öneminin artması ile birlikte, bürokrasi önemli güç kaybına uğramış ve yalnızca kamusal hizmet görmenin bir aracı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 1995:221). Ayrıca bu sürece, özellikle Demokrat Parti'nin izlediği politikalar sonucunda hızla büyümeye ve gelişmeye başlayan girişimci sınıfın konumunda görülen değişiklikler de ivme kazandırmıştır. Bunun sonucunda bürokrasi, gerek maddi koşullar gerekse toplumsal statü bakımından bir düşüş yaşamaya başlamıştır (Ergun-Polatoğlu; 1992:79). Ancak buna rağmen, bürokratlar üstlendikleri gardiyan rolünden genellikle vazgeçemediler. Tehditler arttıkça, iktidardaki hükümetin kurallarıyla yaşamak yerine, yıllar önce kurulan "makınayı" çalıştırarak eski kast özelliklerini korumak için ellerinden geleni yaptılar(Heper, 1999:133).

1960'lı yıllar ise bürokrasinin tekrar eski gücünü kazandığı dönem olmuştur. Özellikle asker ve sivil bürokratlar, askeri darbenin yapılmasından sonra etkinliklerini fazlasıyla artırmışlar ve planlı döneme girilmesi ile Devlet Planlama Teşkilatının kurulması, yeni yetişen teknokratlar grubunun bilgi ve uzmanlıklarını kullanarak siyasi iktidarlar üzerinde güçlerini artırmalarına neden olmuş ve böylelikle bürokrasi oldukça etkili bir duruma ulaşmıştır(Eryılmaz, 1995:222). Bu durum özellikle 1961 Anayasası döneminde getirilen düzenlemelere rağmen, siyasal iktidarların, bürokratları bulduklarından daha aşağı pozisyonlara atamalarına veya müşavir adı altında kızak görevlere getirmelerine(Ergun-Polatoğlu; 1992:79) rağmen gerçekleşmiştir.

1980'li yıllar ise, bürokrasiye daha çok kırtasiyecilik anlamında bakıldığı ve özellikle hükümet programlarında bununla ilgili sorunlara çözümlerin arandığı dönem olarak geçmiştir (Eryılmaz, 1995:224). Ancak buna rağmen 1960'lı yıllarda başlayan gelişmeler, bu dönemde de hızını artırmış ve özellikle memur sayısındaki artış ile birlikte bugünkü güçlü bürokrasiye ulaşmıştır. Başbakanlık, bakanlıklar ve bunlara bağlı merkezi kamu kuruluşlarının sayıları artmış, kimi bakanlıkların 1983 yılında birleştirilmesine rağmen kamu görevlisi sayısı devamlı yükselerek(Ergun-Polatoğlu, 1992:80), bugünkü devasa büyüklükteki Türk kamu bürokrasisine ulaşmıştır.

II. Yozlaşma Olgusu ve Bürokrasi

En genel anlamıyla yönetimde yozlaşma ve bürokrasi ilişkisi denilince, aklımıza rüşvet, yolsuzluk ve bu yöntemleri kullanarak aşırı zengin olan ve cezalandırılmaktan kaçmayı başarabilen kamu görevlileri gelmektedir. Bürokratik örgütlenmelerin henüz gün ışığına çıkmadığı dönemlerde de bu sorunlara rastlanmıştır. Örneğin Orhun yazıtlarında, rüşvet nedeniyle verilen armağana "ağı"denilmiş, Kaşgarlı Mahmud'un Divan-ı Lugat-it Türk'ünde "oruñç" rüşvet teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır(Selçuk 1997:9). O halde yozlaşma ve bürokrasi ilişkisinin doğallığını kimse inkar edemez. Ancak burada önemli olan bu karşılıklı ilişkiyi soyut nedenlere bağlayıp (elbette soyut nedenler de inkar edilemez) sorunları çözümsüzlüğe götürmemektir.

A-Yozlaşma-Bürokrasi İlişkisi

Bürokrasi; siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel bir çevre içinde varlığını sürdürür. Bu çevre, bürokrasiyi birçok yönlerden etkiler. Bürokrasinin içinde bulunduğu bürokratik sistem ile çevresi arasında sürekli bir ilişki ve etkileşim söz konusudur. Birindeki değişiklik ötekini de etkiler (Çulpan, 1980:39).

Genel olarak kabul gördüğü gibi bürokrasinin oluşumunda en önemli pay insan ve çevre unsuruna aittir. Dolayısıyla yozlaşma sorununa yol açan faktörlerin başında da insan ve çevresi gelmektedir. Bundan da anlaşılacağı gibi yozlaşma ile bürokrasi arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır.

Aslında nerede bir devlet ya da benzer bir örgüt varsa, orada devlet yetkisini kullanan görevliler olacaktır; bu görevliler de zaman zaman devlet hazinesine zarar verecekler, özel kişilerden para alacaklar, yasa dışına çıkacaklar ve üçüncü kişiler de bu yetkileri kullananlara zaman zaman karşı çıkacaklardır (Selçuk 1997:5). Kamu bürokrasisinde yozlaşmanın en somut şekliyle ortaya çıktığı bu durumların temelinde insanın doğası bulunmaktadır. Zaten yozlaşma sorununa çözüm bulmanın oldukça güç olması, sorunun bu soyut özelliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak yozlaşmanın tarihi, devlet kurumunun ya da toplum içinde kurumlaşan siyasal gücün tarihi kadar eskidir. Çünkü yozlaşmaya neden olan insan davranışları büyük ölçüde kurumlaşmış iktidar yapısından kaynaklanmaktadır (Şaylan, 1995:3).

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, devletin sosyo-ekonomik ve kültürel alana müdahalesindeki artışlar, yönetimdeki yozlaşma ve yolsuzluklar ile eğitim düzeyi ve teknolojiadaki gelişmeler, yönetimde açıklık düşüncesinin olgunlaşmasına katkıda bulunmuştur(Eken, 1994:53). Ancak bu durum bile, yozlaşmanın soyut niteliğini somutlaştırıp pratik çözümler getirilmesine ve bu çözümlerden sonuç alınmasına kafi gelmemiştir.

Modernleşme ile birlikte toplumda burjuvazinin büyümesi sonucunda devlet memurluğunun toplumsal saygınlığında değişiklikler yaşanmaktadır. Ancak bu değişim bürokrasinin en geniş bölümünü oluşturan memurların maddi yönden gerileme içine girmesine neden olmuştur. Bu durum, bir yandan yolsuzluğu sınırlayacak olan mevcut değerler sistemini zedelemiş, bunun sonucunda bürokratik ahlak içerik değişimine uğramıştır. Ayrıca bürokratların eline büyük kaynak yaratma ve tahsis etme fırsatlarının verilmesi, yolsuzluk olarak görülen davranışları artırmış, yolsuzluk mevcut sistemin ussal biçimde devamı için işlevsel bir nitelik kazanmıştır (Şaylan, 1975:94).

Bürokratik ahlak anlayışındaki bu değişimin yanında buna neden olan diğer bir faktör olarak, toplumumuzun yolsuzlukları özendirici bir ahlak anlayışına sahip olması da gösterilmektedir. "Balığın baştan kokması", "devlet malının deniz, yemeyenin domuz olması", "bal tutanın parmağını yalaması", "gemisini kurtaranın kaptan olması" gibi deyişler bu tezi doğrular niteliktedir (Selçuk 1997:12). Ayrıca mevcut siyasal kültür anlayışı da bu durumu pekiştirmektedir. Her siyasal sistemde, toplum üyelerinin siyasal sisteme ilişkin sahip oldukları inançları, tutumları ve siyasete ilişkin davranış kuraları siyasal kültürü oluşturur. Siyasal kültür siyasal süreç açısından iki temel işleve sahiptir. En başta kültür bazı inanç ve davranış kurallarının standartlaşması yoluyla, siyasal sürecin işleyişini kolaylaştırır. İkinci olarak siyasal kültür, mevcut siyasal sistemin benimsenmesini, yönetiminin haklı görülmesini ve dolayısıyla devamlılığını sağlayabilen bir araçtır (Turan, 1986:33). Yozlaşmanın devam etmesi, siyasal kültürün bu ikinci yönünden doğrudan etkilenmektedir. Olanı kabul etmeyi doğuran bu durum, kamu bürokrasisinde olumsuzlukların yerleşmesine ve bunların değiştirilmesi için çaba sarf edilmemesine neden olmaktadır.

Yozlaşma olgusunun bürokrasi içinde yaygınlık kazanması, yozlaşmaya neden olan olayın zaman içinde kanıksanmasıyla birlikte daha da genişleyebilir ve belirli alışkanlıkların yerleşmesine neden olabilir. Böyle bir durumla karşı karşıya gelen ülkelerde, hükümetlerin bu tür işlere karışan kamu görevlilerini cezalandırmaması veya yeterli şekilde tepki göstermemesi ile, durum daha çok yaygınlık kazanır ve kamu kesiminde yozlaşma kaçınılmaz bir olgu olarak karşımıza çıkar (Özbilen, 1999:93).

Bu durum, literatürde bürokratik sistemin, yozlaşma örneklerinin genel olarak etkilendiği dört özelliğini belirttiğimizde (Tekeli-Şaylan, 1974:104-105) daha somutlaşacaktır:

-Devletin görev kapsamı: Zamanla devletin kaynak yaratma ve kullanmadaki önemi artmakta ve bu durum da, yozlaşmaya konu olan potansiyel kaynakları artırmaktadır.

-Bürokratik otoritenin dağılışı biçimi: Daha çok yerellik ve merkezilik bağlamında bu unsur değerlendirilmektedir. Bürokratik hiyerarşinin hangi

kademesinde, hangi tip kararların verildiği ve yetkilerin hiyerarşi içinde dağılım biçimi yozlaşmaya neden olan unsurların oluşumunu önemli ölçüde etkilemektedir.

- Yerleşik bürokratik kültür ve bunun çalışanlar üzerindeki etkinliği: Özellikle sosyo-ekonomik değişkenler arasında sayılan ideoloji ve toplumsal değerlerin bürokratik kültür tarafından içselleştirilmesi, bürokratların yozlaşma unsurlarına bakışını etkilemektedir.

- Bürokrasinin uzmanlaşma derecesi: Uzmanlaşmanın geliştiği bürokrasilerde karar vericinin inisiyatifi artmakta, kararlar üzerindeki bürokratik kontrol genellikle zayıflamaktadır

Tüm bu süreçler sonucunda bürokrasi ve yozlaşma iç içe geçmekte ve bu durumun olumsuz sonuçlarıyla karşı karşıya kalmak kaçınılmaz olmaktadır.

Bürokrasinin durumuna göre de yozlaşma olgusu değişebilmektedir. Bölümlere ayrılmış bürokraside her bürokratin belirli gücü bulunmakta ve karar verme mekanizmaları farklı şekillerde organize edilmektedir. Ardışık bürokraside ise bölümlere ayrılmış bürokrasiden farklı olarak, her görevlinin sözleşmesine ya da görev listesine göre belirlenmiş görevlerini yapmasının belirli bir düzen ve bağımlılık içinde olması söz konusudur. Bürokrat memnun olmadığı kararı, emri reddedemez. Çünkü bulunduğu konuma göre hareket etmek zorundadır. Hiyerarşik bürokraside de astın aldığı karar üst tarafından kontrol edilmektedir. Otorite üstlere farklı şekilde dağıtılmıştır. Diğer bir bürokrasi türü ise, organize olmayan bürokrasidir. Burada emir komuta zinciri belli olmadığı için karar verme kriterleri de bilinmemektedir (Ackerman, 1978:168-169). Tüm bu bürokrasi türlerinde yozlaşma da derece derece farklılaşabilmektedir. Örneğin yozlaşmanın düşük düzeyde görüldüğü örgütlerde bürokrat küçük bir organizasyonun parçası olarak dar alanda hareket eder. Girdiği ilişkilerde bir üst tarafından kontrol altında tutulur. Yüksek oranda yolsuzluk içine giren bürokrat ise, karar verme rolünden bağımsız değildir. Düşük düzeylerle ilgilenmez (Ackerman, 1978:67). Buna göre de yozlaşmaya üst düzeyde katkıda bulunur.

Yozlaşma bürokrasi ilişkisinde önemli bir noktada toplumsal maliyet hususudur. Yozlaşmaya neden olan unsurların çoğu toplumun refahına ve çıkarına yönelik olarak kullanılacak kaynak büyüklüğünden sızmalara neden olmaktadır. Böylece hem toplum, toplum kaybettiği için de o toplumun üyesi bireyler kaybetmektedir. Ekonomik maliyete ek olarak, bu unsurların toplum için bir ahlak maliyeti ortaya çıkardığı da söylenebilir. Değer yargılarının yıpranması ve bundan da ötede ortaya çıkan mafyalaşma süreci, toplumsal maliyetin en önde gelen kalemleri arasında sayılabilmektedir (Şayan, 1995:6). Bu maliyetlerin karşılanması veya zararlarının giderilmesi çok zor olmaktadır.

B-Yozlaşmanın Tanımı ve Türleri

Sözlük anlamıyla yozlaşmak, canlı ve cansız bir sistemin bazı kurucu özelliklerini kaybetmesi veya bazı alt sistemlerin işlevlerini kaybetmesi sonucu, kuruluş kodunun dışında davranması veya işlevinin farklılaşması olarak tanımlanabilir. Bu durumun bireyin yozlaşması, toplumun yozlaşması, kültürel ve manevi yozlaşma, fiziki yozlaşma gibi türleri bulunmaktadır (Kılıçbay, 1996:27).

Aslında verilen bu soyut tanımın yanında yozlaşma ile anlatılmak istenen, hizmet sağlanmasında kayırma, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve kabilecilik türünden uygulamaların yaygınlık kazanması halidir. Siyasal atamaların yaygınlaşması, siyasal tutum ve davranışların dikkate alınarak hizmet sağlanması, yaygın rüşvet, kayırmacılık niteliğindeki uygulamalar, aracı kullanmanın sıklığı, yönetsel yozlaşmanın en çarpıcı örnekleridir (Oktay,Tarihsiz, 292). Yozlaşmanın süreçlerini oluşturan bu unsurlar, Dünya Bankasının kabul ettiği "kamu gücünün özel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması" şeklinde tanımlanan yolsuzluk (Özbilen, 1999:94) genelinde birleştirilebilir.

Yozlaşmanın temel nitelikleri olarak, söz konusu süreçlerin özellikleri söylenebilir. Siyasal yozlaşma en başta devletin karar alma mekanizmalarında oluşmaktadır. Bu süreçte rol alan kişilerin birbirleri ile olan ilişkilerinde bir mübadele çerçevesinde gerçekleşmektedir. Siyasal yozlaşma sonucunda, karar verme yetkisine sahip olan kişiler, sahip oldukları kamusal yetki ve gücü, mevcut yasa ve ahlak kurallarına aykırı olarak kullanmaktadırlar. Bu süreçte kendilerine ve yakınlarına aynı-nakdi menfaatler sağlamaktadırlar. Siyasal yozlaşma genelde gizli bir şekilde gerçekleşir. Bu durum toplumun geneline yayılma oranını artırır. Siyasal yozlaşma sonrasında demokratik kurumlar önemli ölçüde güç kaybına uğrarlar ve baskı ve çıkar grupları hakimiyetlerini artırırlar (Aktan, 1992:22-23).

Şimdi genel olarak yolsuzluk (sözlük anlamı ile, birinci şekli; yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar, ikinci şekli ise; hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev yetki ve kaynaklarının toplumsal düzeninin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması anlamına gelmektedir (Bozkurt vd., 1998:264).) anlamına gelen bürokraside yozlaşmanın temel nedenleri olan bu kavramları inceleyelim.

a) Rüşvet

Rüşvet, örgütlenme yoluna giden bütün insan topluluklarında varlığını daima sürdürmüş en eski sosyal sorunlardan birisidir. En genel şekliyle, "yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir tarzda çıkar vaat ederek veya sağlayarak bir işin yaptırılmasıdır", şeklinde tanımlanabilir (Mumcu, 1985:18). Kamu yönetimi sözlüğünde ise; "bir gö-

revlinin görevini, gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezlikten gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak" ve özellikle kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttaşlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması veya sadece savsaklanması için para veya hediye almaları yada istemeleri biçimindeki yolsuzluk türü" olarak iki şekilde tanımlanmaktadır (Bozkurt vd., 1998:214). İki türlü rüşvetten bahsedilebilir. Basit rüşvette; memurun bir işi kanun gereği yapmaya mecbur olduğu halde, bunu yapmak için rüşvet istemesi, nitelikli rüşvette ise, memurun kanun gereği yapmaması gerekeni yapmak veya yapması gerekeni yapmaması için menfaat elde etmesi söz konusudur (Aktan, 1992:85).

Türkiye'de rüşvetin yasalara rağmen yaygın bir uygulama olduğu konusunda genel bir kanı bulunmaktadır. Fakat ispatlanamaması nedeniyle bunun boyutu tam olarak ortaya konulamamaktadır. Aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmet sunumunun yetersizliği, yasakçı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, yönetimdeki gizlilik ve kapalılık gibi unsurlar rüşveti besleyen en önemli faktörlerdir (Eryılmaz, 1995:238).

Rüşvetin nedenlerini belirlemek oldukça zordur. Çünkü sosyal bir olaydır. Bu yüzden özellikle sosyal düzenin bozulduğu zamanlarda suç iyice ortaya çıkar (Mumcu, 1985:18). Bir toplumda rüşvetçi davranışın kökenlerinin belirlenmesi ve giderilmesi konusu, toplumun değer sistemi, normatif sistemi, siyasal otorite yapısı, siyasal otorite-kamu yönetimi ilişkileri, kamu yönetimi-halk ilişkileri, sosyal ve ekonomik yapının konuyla ilgili yönlerinin incelenmesi yoluyla ele alınabilir (Bayar, 1979:41).

Rüşvet, günümüzde maalesef ayrıntılı ve somut veriler üzerine dayanan bilimsel çalışmalarda açıkça ortaya konmuş değildir. Çünkü rüşvet tanımı ve yapısı gereği onu uygulayanların kendi aralarında bir sır olarak kalmak zorundadır. Yasalar tarafından hem alanın hem verenin topluca işledikleri bir suç olarak tanımlanmış olması, rüşvetin yaygınlık derecesinin ve uygulama alanlarının belirli bir düzen içinde saptanmasında büyük güçlükler çıkarmaktadır (Oktay,Tarihsiz, 295).

Rüşvetin, işin kurallara aykırı biçimde görülmesini sağlayan türünün yanında, yapılması gereken bir hizmetin yürümesi için verilen türü de giderek yaygınlık kazanmaktadır. Bu durumda rüşvet vatandaş için ek bir vergi, memur için de normal gelir kaynağı durumuna dönüşmektedir(Büyükklü, 1976:81). Myrdal, yapmış olduğu "gevşek devlet" tanımında diğer niteliklerin yanında, bu yönüyle ön plana çıkan, rüşvetle işleyen bir yönetim biçimi özelliğine dikkat çekiyor. Myrdal'a göre bu tür devletlerde hemen hemen her şey, yönetimi bozmaya ve rüşveti yaygınlaştırmaya elverişlidir. Rüşveti engellemek için alınan önlemler bile, sonuçta yeni rüşvet olanakları doğurmaktadır (Oktay,Tarihsiz, 295). Bu tür devletlerde, kamu kuruluşlarındaki işlerini herhangi bir yere takılmadan yada hızlandırarak görmek isteyenler,

rüşvet vermek durumundadırlar. Özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygın olan bu uygulamaya bürokratik çarkın yağlanması adı da verilebilmektedir. Kamu görevlisine kendinden beklenen görevi yapması, daha hızlı yapması ya da yapmaması için armağan, komisyon yada başka bir adla çıkar sağlanması çok kullanılan bir yöntem durumundadır (Çulpan, 1980:35).

Toplumda rüşvet yaygınlaşınca sistemini de birlikte kurar. En başta alan ve veren arasında bir iletişim ağı kurulur. Bu durum da özel bir dil yaratılarak sağlanır. İkinci olarak da, bu alanda uzmanlaşmış araçlar ortaya çıkar. Uygulamada iş takipçileri, iş büroları, üst düzeyde bu işler için uzmanlaşmış politikacılar bu grubu oluşturmaktadır (Tekeli-Şaylan, 1974:101). Bu yönüyle de özellikle kamu bürokrasilerini tehdit eden rüşvet sorununa karşı gelişmiş ülkelerde önemli tedbirler almışlardır. Örneğin ABD anayasasında Başkana dava açılacak iki suçtan birisinin rüşvet olduğu açıkça yer almıştır (Özbilen, 1999:91). Bu durum soruna en üst düzeyde bakış açısını yansıtmaları açısından hayli dikkat çekicidir.

Rüşvet genel olarak iki türde incelenmektedir. Birinci tür rüşvette, kamu işlerini hızlandırmak üzere verilen ve alınan rüşvet söz konusudur. Buna çabuklaştırıcı ya da hafif rüşvet de denir. İkinci tür ise çarpıtıcı veya ağır rüşvet olarak isimlendirilir ve yasal düzenlemelere uygun olmayan bir kamu işleminin yapılması için verilen ve alınan rüşvet şeklinde değerlendirilir (Berkman, 1983:22-23).

Her iki türde rüşvette de, ortaya çıkış nedenleri aynıdır. Rüşvetin ortaya çıkmasında en önemli neden olarak sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik düzeyi gösterilmektedir. Ekonomik kaynakları kullanma fırsatlarının sınırlılığı rüşveti teşvik etmektedir. Fırsatların sınırlı olması ve ekonomik gelişmenin yetersiz oluşu, kıt fırsatlardan yararlanmak için kişileri rüşvet vermeye teşvik ederken, kamu görevlilerini, de daha iyi imkanlar içerisinde yaşama arzusu ile rüşvet almaya teşvik etmektedir (Aktan, 1992:27-28).

b) Zimmet

Zimmet sözlük anlamıyla bir görevlinin, görevi nedeniyle kendisine verilmiş olan ya da korunması denetim ve sorumluluğu altında bulunan para ya da para yerine geçen evrak ya da senetleri kendine mal etmesi şeklinde belirtilmektedir (Bozkurt vd, 1998:284). Diğer bir şekli ile, kamu görevlilerinin para veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı, yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak da tanımlanabilir (Aktan, 1992:28). Biraz önce incelediğimiz rüşvette, alan ve veren olmasına rağmen bu yozlaşma türünde sadece kamu görevlisi söz konusudur ve ikinci bir taraf yoktur (Berkman, 1983:25). Türk Ceza Kanunu bu suçu basit ve nitelikli olarak iki şekilde ele almıştır. Basit zimmette, genel olarak zimmet suçu belirtilirken, nitelikli zimmette, bu suçun tüm hilelere başvurularak işlenmesi ve suçlunun bulunduğu birimi aldatması ve suçun ortaya çık-

masını engelleyecek şekilde hareket etmesi söz konusudur (Aktan, 1992:81-82).

c) İhtilas-İrtikap

İhtilas sözlük anlamı ile, zimmet suçunun, bu suçun ortaya çıkmasını engellemeye yönelik eylem ve işlemlerle birlikte oluşması halidir. Burada zimmet suçunu ağırlaştırılan bir durum söz konusudur (Bozkurt vd., 1998:109). İhtilas suçunda kişi yetkilileri kandırarak ve zimmet suçunun ortaya çıkmasını önleyecek aldatıcı nitelikte çeşitli eylemlerde bulunur (Berkman, 1983:25). Bu açıdan ihtilas, nitelikli zimmet olmaktadır. İrtikap ise sözlük anlamı ile, rüşvet ve nüfuz ticaretini birlikte kapsar biçimde yetkinin kötüye kullanılması eylemi olarak değerlendirilebilir(Bozkurt vd., 1998:109). Rüşvetten ayrılması oldukça güçtür. Ancak burada kamu görevlisi karşısındaki kişiden, işini yapmak için bir bedel istemektedir. Yani vatanndaştan yasal olmayan bir ödeme talebinde bulunmaktadır. Burada rüşvet talebi kamu görevlisinden gelmektedir(Berkman, 1983:24). İrtikabın zorla, ikna yoluyla ve hatadan yararlanma suretiyle gerçekleştirildiği de söylenebilir(Aktan, 1992:84).

d) Yönetimde Siyasallaşma

Yönetimde yozlaşmanın önemli göstergelerinden birisi de siyasallaşmadır. Daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak görülmektedir. En kısa şekliyle, kamu görevlerine yapılan atamalarda, siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynaması olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 1995:236). Başka bir şekli ile de, parti politikasının yönetime egemen olması ve iktidardaki siyasal partinin kendi çıkarlarını, genel çıkarlar aleyhine ön plana çıkarmasıdır(Tutum, 1976:11) şeklinde ortaya çıkmaktadır. Burada siyasal partiler kendi taraftarlarını seçim dönemlerinde gördükleri yardımlar dolayısıyla bir anlamda ödüllendirmektedirler (Aktan, 1992:30).

Yönetimde siyasallaşma iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşır. Her yeni iktidar, kamu personeli atama ve değerlendirmesinde yetenek ve becerileri temel alan yeterlilik sistemini bir tarafa itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal yağmacılığa dayanan ganimet sistemini uygulamaya koymaktadır (Çulpan, 1980:32). Bu açıdan bakıldığında yönetimde siyasallaşmanın, beklenen ve beklenmeyen sonuçları bulunmaktadır. Beklenen yansımalar olarak bürokrasinin siyasi baskılara tabi olması belirtilebilir. Beklenmeyen yansımalar ise daha olumsuz nitelikte (Stahlberg, 1989:204) ve yozlaşmanın içeriğini dolduran unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetimde siyasallaşma sonucunda üst yönetim kadrolarının parti düşüncesi ile doldurulması yönetimin bütünlüğü ve türdeşliğini zedelemektedir. İktidar değişiminde bu durumun olumsuzluğu çok net olarak görül-

mektedir. Ayrıca yönetimde siyasallaşma sonucunda halkın yönetime olan güveni de sarsılmaktadır (Tutum, 1976:30).

Siyasal iktidarlar, yönetimdeki siyasallaşmayı kolaylaştırabilmek için, yeni kadrolar ve makamlar oluşturmak yoluna gitmektedirler. Mevcut personel rejiminden dolayı, memurları görevden uzaklaştırma imkanı olmadığı için, görevden alınacak olan kamu yöneticilerinin özlük haklarına uygun çok sayıda üst düzey kadrolar, bu amaçla kullanılmaktadır (Eryılmaz, 1995:237).

Siyasallaşma konusunu tartışan bütün yazarlar, işe alma ve yükselmede siyasal tercihlere ağırlık veren uygulamaların Türk kamu yönetiminde giderek yaygınlaşmasından yakınmaktadır (Oktay, 1983:205). Bu durum son yıllarda oldukça yaygınlık kazanmıştır. Bundan dolayı bu dönemde ülkemizin, yönetimin siyasallaşması açısından hızlı bir süreç içine girdiği söylenebilir. Bu süreçte siyasallaşma iki yönden gerçekleşmektedir. Birinci yol atamalarda siyasal amaçların ve parti düşüncelerinin ön planda tutulması eğilimi, diğeri ise kamu görevlilerinin siyasal eylem ve davranışlarının değerlendirilmesinde değişik ölçüler kullanılmasıdır (Tutum, 1976:29). Bu olumsuzluğun önüne geçebilmek için, her kamu görevine o işi en iyi yapabilecek adayın atanmasını sağlayan, yeteneklilik, yansızlık ve fırsat eşitliği temellerine dayanan yeterlilik ilkesinin benimsenmesi ve egemen kılınması gerekmektedir. (Çulpan, 1980:43).

Siyasal partiler, iktidara gelmeden önce yönetimde siyasallaşmayı eleştirirlerken, iktidara geldiklerinde bu uygulamalara bizzat katılmakta, ortam hazırlamaktadırlar. Özellikle hizmete girişte ve nakillerde partilerin aracılığı yaygın bir uygulamadır. Üst yönetim kademelerinde yapılan atamalarda siyasal ölçüt belirleyici olmaktadır. Ülkemizde hizmetsiz memuriyetler-arpalıklar, bugün kurumsallaşmış durumdadır (Eryılmaz, 1993:89). Bu durum kamu bürokrasisinin kendi içerisinde önemli moral etkide bulunmaktadır. Kamu personelini huzursuz ve rahatsız kılmaktadır. Kendisinin ya da çalışma arkadaşlarının siyasal etkilerle görevlerinin değiştirilmesi, kişilerde iş güvensizliği yaratmakta ve kişilerin işlerinden soğumalarına neden olmaktadır. İlerleme imkanının başka faktörlere bağlı olduğunun algılanması da bu durumu pekiştirmektedir (Çulpan, 1980:38). Ayrıca, kendilerine göre çalışmadan, emek sarf etmeden ödüllendirilen kişilerin görülmesi, iş verimliliğini yüksek oranda düşürmektedir.

Ülkemizde yönetimde siyasallaşmanın en yoğun olarak görüldüğü 1970'li yıllarda, yeni kurulan bir hükümetin ilk altı aylık döneminde, 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, vali görevlerinden alınarak, bunların yerine 320 yeni atama yapılmış. Bu değişikliklerin ardından yönetime gelen yeni hükümet döneminde ise bu defa 1223 yüksek yöneticinin yeri değiştirilmiştir (Aykaç, 1997:171). Bu dönemde çok yaygın görülen siyasallaşma bugün de çok açıktan olmasa da yaygınlığını sürdürmektedir. Bu durumda da kamu bürokrasisinin yozlaşmasına önemli bir zemin hazırlanmış olmaktadır.

e) Kayırmacılık

Kayırmacılık sözlük anlamı ile, mevki ve makam sahibi kişilerin, iktidar sahiplerinin, bu mevki ve makamdan kaynaklanan imkanlarla, gerek kan bağı, gerekse siyasal görüşleri itibariyle ya da başka özel nedenlerle kendilerine yakın kişilere, mesleki ya da maddi çıkar sağlayacak yönde davranmalarındır (Bozkurt vd., 1998:145). Başka bir şekli ile kayırmacılık, kamu örgütlerinde ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulu bitirmek, aynı yöreden olmak, aynı siyasi partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünüme geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise geri plana atılması hali (Oktay, 1983:205) şeklinde de tanımlanmaktadır. Bu şekli ile ülkemizde iki türde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine, tanıdık, dost, akraba, arkadaş, hemşehri ya da siyasi yakınlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır. Kayırmacılığın hakim olduğu alanlarda çoğu zaman sınavlar bir formaliteden öte anlam taşımaz. Yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı bazı kamu kurumlarında, sözlü sınavlara alınacak olan sayıdan çok daha fazla adayın davet edilmesi suretiyle, kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır. Kayırmacılığın ikinci türü ise, kamusal hizmetlerin dağıtımında gereksinme ve yerindelik kriterinden çok, oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır(Eryılmaz, 1995:237).

Bugün kayırmacılıkla ilgili olarak genel iki görüşün bulunduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisine göre, kayırmacılık doğrudan katılımın sınırlı olduğu durumlarda merkez ile çevre arasındaki bağı güçlendiren, siyasi bilinci artıran bir özellik taşır. Hami ve adamı ilişkisi merkezin çevreye nüfuz ettiği ve zamanla da çeşitli rekabetçi bağların gelişmesi yoluyla hem toplumsal bütünlüğün sağlandığı hem de demokratik katılım biçimlerinin geliştirilebildiği bir araç haline dönüşür (Ayala-Arıca, 1996:83). Bu yönüyle kayırmacılığa olumlu bir anlam yüklenebilir. Ancak kayırmacılığın bu şekli ile gündeme gelmesi oldukça zordur. Çünkü bunun için toplumun bilinçlenmesi gerekmektedir.

Kayırmacılıkla ilgili ikinci görüş ise, bunun tam aksine kollamacılığın modernleşme ile çatıştığını, modern siyasal katılımın yayılmasını engellediğini öne sürmektedir. Hami ve adamı ilişkileri bu çerçevede yatay toplumsal bağların gelişmesini engelleyen, kitleleri parçalayan ve manipülasyonlara yol açan bir güç ilişkisinin sürekliliğini sağlar (Ayala-Arıca, 1996:83).

f) Aracılar Kullanma

Kamu bürokrasisinin yozlaşmasına neden olan önemli bir unsur da aracılardan kullanılmasıdır. Genelde kendini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hisseden vatandaş işlerinin rahat yürütülebilmesi için aracılara başvurmaktadır. Bürokrasinin yapı olarak karmaşıklığı ve kuralcılığı nedeniyle,

ülkemizde araçlar yoluyla hizmetleri yürütme yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Araçlar bazen bir kurum, bazen de bir kişi olabilmektedir (Eryılmaz, 1995:238).

Araçlar kullanma, yönetimdeki siyasal nitelikli atama ve kayırmalarla yakından ilgilidir. Kıt kamu kaynaklarının paylaşılması sorununun çözümünde, karar mekanizmasının başındaki yöneticiyi veya kamu kuruluşunu etkileyebilecek beceride araçlardan yararlanma bu alanda sık başvurulan yöntemlerden birisidir (Oktay,Tarihsiz, 294). Uzun yıllardır ülkemizde, özellikle kamu kurumlarında çok sık görülen bu yöntem, neredeyse kurumsallaşma sürecine girmiş durumdadır. Bu durum bakanlıklarda yapılan araştırmalarla da belirlenmiştir (Kazancı, 1978:195-205). Araştırmalarda halkın daha çok siyasal nitelikli kişileri (daha çok milletvekilleri) aracı olarak düşündükleri belirlenmiştir.

Aracı kullanma yönteminin yaygınlaşmasını engelleyen önemli sebeplerden birisi, maddi imkansızlıklardan dolayı aracı bulmanın dar gelirli-ler için oldukça zor olmasıdır. Bundan dolayı halk, oylarını vererek yasama organına gönderdiği milletvekillerinin bu işlerde kullanılmasını tercih etmektedirler. Bu konuda yapılan bir ankette; milletvekillerinin yaptıkları iş-ler arasında Devlet dairelerinde seçmenlerin işlerini takip etmenin oldukça önemli olduğu, milletvekillerinin zamanlarının önemli bir kısmını buna ayırdığı ve bir kısım milletvekillerinin bu zamanın daha da fazla olması gerektiğini belirttikleri sonuçlarına varmıştır (Turan, 1978:27).

g) Rant Kollama

Baskı ve çıkar gruplarının, devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere rant kollama denilmektedir. Başka bir deyişle, devletten bir ekonomik veya sosyal transfer temin etmek amacıyla baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyet-ler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar şeklinde tanımlanabilir (Aktan, 1992:34-35). Günümüzde devletin büyümesi, görev ve fonksiyonları-ının genişlemesi rant kollama faaliyetlerinin artmasına neden olmuştur. Rant kollama, aşırı devlet müdahalelerinin bir sonucudur. Tarih boyunca bu ey-lemeler süregelmiştir. Bugün iktisadi faaliyetlerin genişlemesi ve devlet mü-dahalesi rantların türlerini ve boyutlarını artırmıştır (Aktan, 1993:136).

Günümüzde ülkemizde de görüldüğü şekli ile, rant kollama; devlet ta-rafından verilen bir imtiyaz hakkını elde etme, özellikle ithalatta tarife uygu-lamalarında söz sahibi olmaya çalışma, ülkeye ürün sokabilmek için lisans kollama, kota kollama, sosyal yardım ve teşvik kullanma gibi çeşitli şekiller-de görülebilmektedir (Aktan, 1992:33-36) Bunlar hukuki mevzuattaki boş-luklar kullanılarak yapıldığından, engellenmesi için herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır. Dolayısıyla çözüm yine etik değerlere ve sistemde kurulacak etkin denetim mekanizmalarına kalmıştır.

Bu aşamada yozlaşma türlerini çok daha fazla artırabiliriz. Ancak temelde hepsi birbirine benzemektedir. Dolayısıyla önlenebilmeleri için benzer ve ortak süreçleri taşıyan tedbirlerin alınması yeterli olacaktır.

C- Yozlaşmanın Nedenleri ve Ortaya Çıkışı

Yozlaşmanın nedenleri ve ortaya çıkışı ile ilgili olarak, sorunun soyut özelliğinden dolayı çok farklı varsayımlarda bulunulabilir. Ancak genel olarak yozlaşma ile sosyo-ekonomik gelişme arasında kurulan ilişki genelde herkes tarafından kabul görmektedir. Özellikle toplumda yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması ile birlikte, bazı örgüt ve grupların, söz konusu bu kaynakların kullanımında etkin olmak istemeleri sonucunda yozlaşma olgusuna zemin hazırlanmaktadır. Bu çabalar zamanla yolsuz olarak nitelendirilebilecek ve yozlaşmanın önünü açacak davranışlara yönelebilmektedirler (Aktan, 1992:24). Toplumda insan davranışları belirleyen değer ve norm sistemlerinin değişmekte olması ve bu süreçte değerler sisteminin çözülmesi de, yeni kaynak ve fırsatları uygunsuz kullanmayı, dolayısıyla yozlaşmayı meşrulaştırabilmektedir. Özellikle modernleşme ile birlikte, toplumun her kesiminde olduğu gibi, siyasi ve yönetsel kurumlar, kanunlar, yönetmelikler sürekli olarak değişmekte ve bu alanda çeşitli boşluklar oluşmaktadır. Yolsuzluk yapanlar da genelde bu boşluklardan yararlanmaktadırlar (Şaylan, 1975:85).

Ekonomide müdahaleci bir yapının oluşması da, yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır. Geleneklere bağlı bir ülkede, ekonomide devletin rolünün artması ve giderek büyümesi, kısa vadede yönetim yapısını etkilemeyecektir. Ancak kamu görevlilerinin sorumluluk alanlarının iyi belirlenmemesi sonucunda ve yönetimde şeffaflığın da bulunmaması durumunda, yüksek vergi oranları ve kamu harcamaları, kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili davranışlarını doğrudan etkileyecektir (Özbilen, 1999:93).

Yozlaşmanın ortaya çıkmasını biraz daha farklı bir yaklaşım ile ele alırsak; yozlaşmanın iki temel değişkene bağlı olarak ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Birinci değişken, toplum içinde ayrıcalık sahibi sınıfların ayrıcalıksız sınıflar ile girdikleri çekişmenin dış dünya ile ilişki biçimidir. Diğer değişken ise, modernleşen ülkelerin ekonomik işbirliği içinde buldukları gelişmiş ülkeler ve çok uluslu şirketlerdir. Bu unsurlar söz konusu ülkelerin siyasetçileri ve bürokratları üzerinde etkili olmaktadır (Şaylan, 1975:91). Ancak bu durumu ülkemiz kamu bürokrasisine olan etkileri açısından düşündüğümüzde, oldukça genel bir varsayım olduğunu düşünebiliriz. Çünkü ülkemizde görülen yozlaşma olgusunun temel nedenleri arasında iki kategori yapmak mümkündür. Bunlardan birincisinde siyasal sürecin işleyişinde özel çıkarların çok fazla ön plana çıkarılmasıdır. Çünkü siyasal süreçte; seçmenler, kamusal mal ve hizmetlerden elde edecekleri faydayı; siyasal partiler, yeniden seçilebilmek için seçmen oylarını; bürokrasi, makam vb. imkanlarını koruyabilmek için bütçeyi; baskı ve çıkar grupları ise, devletten el-

de edecekleri rantları (Aktan, 1992:51) düşünerek hareket ederler. Ülkemizdeki yozlaşmanın temel nedenleri arasında ikinci kategoriye ise özel nedenleri koyabiliriz. Bunlar arasında; kamu görevlilerinin maddi durumlarının yetersizliği, toplumda eğitim ve kültür düzeyinin düşük olması, hukuk sistemindeki belirsizlik ve boşluklar, gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikler, modern demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması, askeri müdahaleler ve kamu kaynaklarının israfı ve toplumda spekülasyon kazanç peşinde koşmayı, vurguncululuğu, köşe dönücülüğü artıran ve özendirilen enflasyon kaynaklı sorunlar (Aktan, 1992:54) bulunmaktadır.

III. Türk Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma

Daha önceki bölümlerde genel olarak bürokrasi ve yozlaşma ilişkisine değindik. Kuramsal olarak bahsedilen ilişkiler Türk kamu bürokrasisi için de aynen geçerlidir. Ancak kamu bürokrasimizde görülen yozlaşma olgusunun temelinde, bürokrasinin kendine has özellikleri de oldukça önemlidir.

Bunun yanında; ülkemizde kamu bürokrasisinin yozlaşmasına yol açan diğer bir unsur olarak; kendi değerlerini topluma empoze eden gerçek bir aristokrasinin ve burjuvazinin gelişmemesi, aristokrasiye ait olan onur, şeref gibi kavramların ve burjuva değerleri olan verimli olma, çalışkanlık gibi kavramların Türk kültürüne yabancı kalmaları gösterilebilir. Ülkemizde namus kavramının daha ön planda tutulması ve bunun da edep, iffet olarak değerlendirilmesi (Heper, 1993:2), özellikle yolsuzluk sorununda karşımıza çıkan onur, şeref gibi kavramların aristokratik bir değer taşıdığı için, bu kavramların namus kavramı kadar yerleşik bulunmamasına neden olmuştur. Bu ilginç gözlem, sorunun daha çok sosyolojik boyutunu ön plana çıkarmaktadır. Bu çalışmada ise sorunun örgütsel yönü ele alındığı için, bu konuda daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

Örgütsel açıdan bakıldığında kamu bürokrasisinin genel olarak yapısal ve işlemsel olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Yapısal yönden, örgütün, işbölümü, otorite, hiyerarşi ve resmi yetki alanı gibi özellikler anlaşılır. İşlemsel yönden ise, bir kurumda işgörme, karar verme ve işleri sonuçlandırmaya ilişkin usul ve kuralların bütünü anlaşılır. Halkın bürokrasi konusundaki yakınmaları, daha çok, onun işlemsel yönü ile ilgilidir (Eryılmaz, 1995:206). Şimdi Türk kamu bürokrasisinin yozlaşmaya neden olan özelliklerini bu tasnife göre değerlendirelim.

A-Türk Kamu Bürokrasisinin Yozlaşmaya Neden Olan Sorunları

Günümüzde Türk kamu bürokrasisinde ciddi boyutlara varan bir yozlaşma olgusu görülmektedir. Eksik üretilen kamu hizmetini paylaşmak amacı ile çevrede gelişen keskin bir rekabet, yapısı ve kurumsallaşması yetersiz olan yönetim üzerinde bozucu etkiler yapmıştır. Aşırı siyasallaşma,

yaygın kayırma ve rüşvet, aracıya başvurarak yönetimle ilişki kurma, yönetim yapımızı son yıllarda saran, tehlikeli bir hastalık niteliği kazanmıştır (Aykaç, 1997:173). Bütün bunların nedenleri olarak yıllardır birikerek süreklilik kazanmış ve çözümsüzlüğe bir türlü çözümler üretilemediği için mahkum edilmiş bürokrasinin yapısal ve işlemsel sorunları neden olmaktadır.

a)Yapısal Sorunlar: Tanzimattan bu yana, Türk kamu bürokrasisinin en önemli sorunu merkezîyetçilik olarak kabul görmüştür. Bu yönüyle merkezîyetçilik iki şekilde gerçekleşmektedir. Coğrafi merkezîyetçilikte, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki verilmesidir. Örgütsel merkezîyetçilik de ise, bir kurumda kararları alma ve uygulama konusunda yetkilerin en üst organlarda toplanması söz konusudur (Eryılmaz, 1995:231).

Kamu bürokrasimizin karşı karşıya kaldığı diğer önemli bir sorun da örgütsel büyümedir. Örgütsel büyümede, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından sayıca büyümesi söz konusudur. Bu büyüme eğilimi kamu bürokrasisinin doğasında bulunur. Her kamu kurumu, hizmetin kalitesini artırmaktan çok, mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını artırmaya çalışırlar (Eryılmaz, 1995:232). Günümüzde bürokrasinin giderek büyümesine yol açan iki temel neden bulunmaktadır. Devletin kamusal alandaki yeri sürekli genişlemekte, ondan beklenen hizmetler çoğalmaktadır. Bu genişleme beraberinde bürokratik bir yayılmayı da getirmektedir. İkinci olarak, bürokrasinin büyümesine düşünülebilen tek çare, yeni bürokratik kurumların geliştirilerek, eskilerin azaltılmasıdır. Başka bir deyişle, bürokrasinin sürekli gelişme eğilimi, toplumun siyasal sistemden bekledikleri de buna eklendiğinde, devam edeceğe benzemektedir (Turan, 1986:200).

Son yıllarda yapılan çeşitli düzenlemeler ve yapılandırma çalışmalarıyla bugünkü kamu bürokrasimiz hem örgütsel hem de görevsel olarak sürekli genişlemiş ve asıl görevine uygun düşmeyen bir büyüklüğe ulaşmıştır. Bu süreçte en önemli pay Başbakanlığa aittir. Bu kuruma bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında görevlerin nitelik olarak farklılıklar gösterdiği ve bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse işlevleri ve nitelikleri itibarıyla Başbakanlıkla doğrudan ilişkisi bulunmayan kurumlar olduğu görülmektedir (KAYA 1991: 17-19). Aslında bu durumun temel nedeni yönetsel düzeyde yaşanan ciddi boşlukların ve dengesizliklerin bulunmasıdır. Yönetimde yaşanan bu boşluk ve dengesizlik Türk kamu bürokrasisinin, ilk anda kaynak aktarımında etkisizliği, iş yükü- işgücü dengesizliğini, eksik bilgiyle politikaları oluşturmayı ve bütün bunların sonucunda genel bir yetersizliği yani hizmet açığını doğurmaktadır. Kamu hizmetindeki açık önce yönetimdeki yozlaşmaya zemin hazırlamakta, bunun sonucunda yönetim saygınlığını yitirerek sisteme yönelen desteklerin azalmasına ve tepkilerin birikmesine neden olmaktadır. Böylelikle aşırı siyasallaşma, yaygın ka-

yırma ve rüşvet; en ufak işlerde dahi aracılara başvurarak yönetimle ilişki kurmak, Türk kamu bürokrasisinin en büyük sorunlarından biri olmaktadır. Bu süreç örgütsel büyüme; örgütsel büyüme siyasal ve örgütsel yozlaşmayı beslemektedir (Oktay 1983:97).

Kamu bürokrasimizin bünyesinde bulundurduğu önemli yapısal sorunlardan birisi de yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık şeklinde belirtilebilir. Ülkemiz kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından gizlilik esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve resmi sır genel kural, açıklık ise istisnadır. Ancak yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı belli değildir. Neyin gizli ve neyin açık olması gerektiğine ilgili kurum yöneticisi karar vermekte, bu durum ise, kurumlar içindeki yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlamaktadır (Eryılmaz, 1995:233). Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık zamanla halktan kopuk yönetimi de sonuçlandırabilmektedir (Eken, 1994:30). Oysa bürokrasi-halk kopukluğunun olması, bürokrasinin denetimini de engelleyecektir. Halktan kopuk bürokrasinin yozlaşması böylelikle daha kolay olabilecektir.

Yönetimde geleneksel toplumun bir özelliği olarak görülen tutuculuk da, bürokraside yapısal sorunların oluşmasına neden olabilmektedir. Kamu yönetiminde icraatlar genellikle yönetilenlerin bilgisi dışında yapılmaktadır. Yönetilenlerin yönetilenler tarafından denetlendiği demokratik ülkelerde, kurumlar etkin olarak fonksiyonlarını yerine getirdiklerinden dolayı bürokraside yozlaşmaya az rastlanmaktadır. Bu durumda mevcut olanların da azaltılması mümkün olmaktadır. Batıda gelişmiş ve kurumlaşmalarını tamamlamış ülkeler kamuoyunda yozlaşma unsurlarının çok az gündeme gelmesi bunun en çarpıcı örneğidir (Çoban, 1999:4). Yönetilenlerin yönetim dışında tutulması durumunda, yöneticilerin ve memurların, geçmişten beri yaptıkları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmaları kaçınılmaz olmaktadır (Eryılmaz, 1995:234). Durum böyle olunca, yozlaşmaya neden olan yerleşmiş özellikleri değiştirmek de çok zor olmaktadır.

b) İşlemsel Sorunlar: Kamu bürokrasimizin karşı karşıya olduğu işlemsel sorunlardan en önemlilerinden birisi, kuralcılık ve sorumluluktan kaçmaktır. Kuralcılık genellikle yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamasının bir sonucudur. Ya da halka karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür. Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir hakkının verilmemesi, bir yönüyle yasa organının bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda işletme isteğine bağlıdır. Diğer yönüyle ise üst düzey yöneticilerin alt kademelerde çalışanları kendi iradelerine tabi kılma ve denetimleri altında tutma eğiliminin bir sonucudur (Eryılmaz, 1995:235).

Aşırı kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, bürokrasinin patolojik bir sonucu olarak bürokratizme yol açmaktadır. Bu durum; bürokrasiye ait değerlerin zamanla yozlaşarak ayrıntılı kurallara bağlılık ve formalite düşkünlüğüne yol açması, dolayısıyla işlemlerde gecikmelerin olması ve sonuçta

aşırı kırtasiyeciliğe ve sistemin geç işlemesine neden olunması; görevlerin aşırı parçalanması, bunun da kararların alınmasında gecikmelere neden olması, bütün temasların yazılı yapılmasından dolayı sorunların şekli olarak sonuçlandırılması isteği ve bu süreç içerisinde gelişen bürokratik üslubun bürokrat olmayanlarca anlaşılabilmesi (Avşar, 1998:19) gibi bir çok nedenden oluşmaktadır. Aslında bütün bunların temelinde kamu hizmetlerinin işleyişinin ayrıntılı kurallara bağlanması yatar. Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır (Eryılmaz, 1995:235). Ayrıntılı kurallar halkın yönetime katılmasını engellediği gibi, yozlaşmanın ortaya çıkmasını için bir kalkan işlevi de görebilmektedir.

Kamu bürokrasimizin yozlaşmaya neden olan önemli sorunlarından birisi de örgütlenme bozuklukları olarak gösterilmektedir. Norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Çeşitli pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, çeşitli karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlilerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşımına da gidebilmektedirler. Diğer taraftan sorumlulukların belirlenmemiş olması, yapılan yanlışlıklara ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya engel olmaktadır (Çulpan, 1980:36).

Yozlaşmaya neden olan diğer bir sorun da hızlı personel devridir. Daha öncede bahsettiğimiz gibi siyasallaşmadan kaynaklanan ganimet sistemi uygulamada kamu personelinin hızlı değişimine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da personel devri yüksek olmaktadır (Çulpan, 1980:33). Personel devrinin yüksek olması da, yeterlilik ilkesinin uygulanmasını engellemekte ve kamu bürokrasisinde istikrar bozularak, yönetimin iyi şekilde yürütülmesi engellenmektedir.

c)Uygulamada Yozlaşmanın Kapsamı ve Boyutu

Ülkemiz açısından düşündüğümüzde, kamu bürokrasisinde görülen yozlaşmanın kapsamını ve boyutunu görebilmek için son on yılda gerçekleşen olaylara bakmak yeterli olacaktır. Özellikle bu dönemde bürokraside görülen partizanlıklar, arpalık şeklinde değerlendirilen kurumların oluşması, literatürde patronaj olarak adlandırılan, ehliyetsiz kişilerin kamu kurumlarında istihdamı, siyasal iktidarların icraatlarını açıklık ve şeffaflık içerisinde sürdürmemeleri, baskı ve çıkar gruplarının bürokrasi ve siyasiler üzerindeki etkinlikleri, iktidarın kişiselleşmesi, somut olarak ortaya çıkarılan rüşvet ve yolsuzluk skandalları (Aktan, 1992:108-118) (Çalışmanın kapsamı açısından somut olarak bu olaylara değinilmeyecektir), yozlaşmanın kapsamı ve boyutunu rahatlıkla gözler önüne sermektedir.

Kamu bürokrasisinin yozlaşmasının kapsam ve boyutu, bu durumun ekonomik etkileri belirlendiğinde de çok açık bir şekilde karşımıza çıkacaktır. Her şeyden önce yozlaşma ile ekonomik kaynaklar israf edilmektedir. Kamu kaynakları kötü kullanılmakta ve dağıtılmaktadır. Baskı ve çıkar gruplarının devletten ekonomik transfer elde etme çabaları, milli ekonomideki optimum kaynak dağılımını bozmaktadır (Aktan, 1992:59). Yozlaşma sonucunda kamu harcamalarında da belirgin bir artış olmaktadır. Bu durum da vergi yükü üzerinde bir artışa neden olmaktadır (Aktan, 1992:60) Böylelikle yozlaşma sonucunda dar bir kesim gelirini artırırken, vergi yükünün artması ile tüm toplum cezalandırılmış olmaktadır.

B- Türk Kamu Bürokrasisinde Yozlaşma Eğiliminin Önlenmesi

Daha önce de belirtildiği gibi, yozlaşma olgusunun soyut özelliğinden dolayı çözümü de oldukça zor olmaktadır. Temelde sorun insan faktöründen kaynaklandığı için, bu alanda getirilecek çözümlerin çok boyutlu ve olabileceklere göre düşünülmesi gerekmektedir. Çünkü, özellikle ülkemiz açısından düşünüldüğünde bürokrasimizin yozlaşmasına karşı alınan tedbirler, çok çabuk çözülmüş, bu duruma karşı da tedbir alınmadığı için, bu alanda sorunlar yıllardır birikerek bugünkü haline ulaşmıştır.

a) Hukuki Düzenlemeler ve Yozlaşma

Kamu bürokrasimizin yozlaşma eğilimini engelleyebilmek için, bu çalışma kapsamında değerlendirmeye aldığımız alan sorunun hukuksal yönüdür. Çünkü yozlaşma olgusunun toplumdaki kaynaklanan yönünü engelleyebilmek, sosyal, kültürel ve ekonomik alanda alınacak tedbirlerle gerçekleştirilebilir.

Ülkemizde kamu bürokrasisinin yozlaşmasının engellenmesine yönelik en önemli hukuki düzenlemelerden birisi, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'dur. Kanun yalnızca rüşvet suçunu kapsamamaktadır. Genel olarak yolsuzluk içine giren, ihtilas, irtikap, zimmet, kaçakçılık, ihalelere fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması, haksız mal edinme vb. suçlar bu kanun kapsamında düzenlenmekte ve bunların takip ve muhakeme usullerini düzenlemektedir (Aktan, 1992:78-79).

Bürokraside yozlaşmanın önlenmesi ile ilgili en temel kanun, Türk Ceza Kanunu'dur. Kanunun ikinci kitabının üçüncü babında "Devlet İdaresi Aleyhinde İşlenen Cürümler", başlığı altında; basit zimmet, nitelikli zimmet, denetim görevinin ihmalıyla zimmete sebebiyet verme, Devlet hesabına yapılan alım, satım ve yapıma fesat karıştırma, Devlet namına malzeme alım-satımında memurun ticaret yapması, irtikap ve rüşvet suçları sayılmıştır. Ayrıca bu kanun kapsamında görevi kötüye kullanma, görevi ihmal ve belgede sahtekarlık yapma suçları da düzenlenmiştir (Aktan, 1992:81-87).

Devlet Memurları Kanunu kapsamında da, siyasal yozlaşmayı engellemeye yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. 29. Maddede memurların hediye almaları vb. durumları düzenlenirken, 30. Maddede devlet memurunun çalıştığı, mensubu olduğu kurumdan her ne adla anılırsa anılsın, her hangi bir menfaat sağlamasının yasak olduğu belirtilmektedir.

1913 tarihli ve halen geçerliliğini sürdüren Memurun Muhekatına Dair Kanun-u Muvakkat da, memurların görevden doğan ve görevleri sırasında işledikleri suçlarla ilgili düzenlemeler getirerek, yozlaşma sorunlarına çözüm olabilecek yaptırımlar içermektedir.(Aktan, 1992:88). Ülkemizde bu hukuki düzenlemelerin takibinden sorumlu, yasama, yürütme ve yargı denetimini uygulayacak yeteri kadar organ da bulunmaktadır.

Ülkemizde kamu bürokrasisinin yozlaşmasının engellenmesinde, elbette ki, bu hukuksal düzenlemelerin ve yapılacak olan yeni hukuksal düzenlemelerin payı çok büyük olacaktır. Ancak kamu bürokrasisini kurumsallaştırıp rasyonelleştirirken, yargıyı da yürütmeden bağımsız bir hale getirmeye isek, demokrasi uygulaması yerine "kleptokrasiye kayan bir popülist patronaj rejimi" oluşturmuş oluruz. Bu durumda da halkın demokrasi denildiğinde anladığı, kendi kendini yönetebildiği erdemli bir rejim olmayıp, siyasal partilerle bazı organize küçük gruplara, kamu bürokrasisinin oluşturduğu kaynakları sunan bir yapı anlaşılmaya başlanır (Kalaycıoğlu, 1996:63) Bu durum ise, bürokrasinin yozlaşmasına engel olmaktan çok, gelecek yılları da ipotek altına alacak şekilde, yaşanacak yoğun yozlaşmaya önemli bir zemin hazırlayacak, sorunların çözümünü çok zorlaştıracaktır.

b) Yozlaşmanın Engellenmesine Yönelik Çözüm Önerileri

Şimdiye kadar da ifade edilmeye çalışıldığı gibi bürokrasinin yozlaşması, soyut özelliğinden ve toplumsal kaynaklı olmasından dolayı oldukça zor önlenmektedir. Bürokratik sistemin çevresindeki sorunlar ve bozukluklar bürokrasiye yansımaktadır. Bürokrasi, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel ortamdaki olumsuzlukları, yozlaşma oranında çok iyi yansıtmakta (Çulpan, 1980:39), yozlaşmanın önlenmesi ise, siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel ortamdaki olumsuzlukların çözümüne bağlı olduğu için kolay olmamaktadır.

Yozlaşmaya neden olan davranışlarının kaynağı ve yoğunluğu ile toplumsal yapı ve değişim süreci arasında bir bağlantı kurulduktan sonra uygulama alanına yansıyan düzenlemelerle yolsuzlukların önlenemeyeceği ileri sürülebilir. Devlet kurumunun ortaya çıkmasından sonra hiçbir yerde ve hiçbir dönemde yolsuzlukları önlemek toplumsal bir gerçeklik olmaktan çıkarmak mümkün olmamıştır. Toplumsal gerçeklik ve buna bağlı olarak oluşan insan doğası, yolsuzluk davranışlarının kaynağıdır. Ancak yolsuzluk davranışlarının yoğunluğunu azaltabilecek önlem ve uygulamalar mümkündür (Şaylan, 1995:17).

Genelde ülkelerde bürokrasinin yozlaşması ile mücadelede belli yöntemler uygulanır. En sık görülen yöntem, polis ya da başka kamu görevlilerinden oluşan özel araştırma ve koğuşturma daireleri bulunmaktadır. Diğer bir yöntem yasalara dayanılarak ad hoc yani geçici özellikte kurulların oluşturulmasıdır. Başka bir yöntemde ise, yasama organı içerisinde araştırma ve soruşturma komisyonları kurulabilmektedir (Ergun, 1978:27). Ülkemizde bu alanda yasama organımız ve yargı organı olarak Danıştay benzer işlevler görmektedir.

Ülkemizde yozlaşmaya neden olan sorunlarla mücadele konusunda görevli Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da önemli bir konumda bulunmaktadır. Ancak yapılan denetimlerin sonuçları açısından başarılı olunduğu söylenemez. Yolsuzlukla mücadele konusunda en büyük güç Devlet denetim kuruluşlarındadır. Ancak bu kuruluşların seçkin personelinin enerjilerini en iyi şekilde kanalizetmek ve değerlendirebilmek için bazı örgütlenme yöntem ve iyileştirme çabaları gerekmektedir. Bu doğrultuda öncelikli yapılması gereken denetim kuruluşları arasında bir birlikteliğin sağlanmasıdır (İnan, 1993:9).

Genel olarak temel bir yaklaşımla yozlaşmaya neden olan sorunlarla mücadele etmenin yolu olarak, her türlü ekonomik girişimi, kaynak kullanım ya da tahsisini tamamen pazar mekanizmasına bırakan minimal devlet anlayışına geçilmesi belirtilebilir. Bu şekilde yozlaşma sorunu ortadan kalkmış olacak veya en azından marjinal düzeye inecektir (Şaylan, 1995:13). Ancak bu öneri oldukça kapsamlı ve gerçekleştirilmesi zor bir yöntemi içermektedir. Dolayısıyla bu yöntemin uygulanamamasından dolayı çaresiz kalınamaz. Farklı yöntemleri devreye sokmak gerekir. Bu süreçte, yozlaşmanın önlenmesi konusunda deneyimi olan ülkelerden de yararlanmak gerekir.

Amerika Birleşik Devletleri, yozlaşmanın önlenmesine yönelik mekanizmalara sahip en başarılı ülkelere birisi olarak kabul edilmektedir. Ülkede 1970 tarihli Watergate skandalı çerçevesinde birçok yeni mekanizmalar geliştirilmiştir. Genel Denetçiler Ofisi, Hükümet Ahlak Bürosu vb. gibi. Bu yeni kurulan birimler örnek çalışmalarıyla yozlaşmanın önlenmesi için girişimlerde bulunmuşlardır. Örneğin 1972 yılında Hükümet Ahlak Bürosu özel bir rehber hazırlayarak, hediyeler, mali çıkar sağlama vb. konularda kamu görevlilerine açıklayıcı bilgiler vermiştir. Son yıllarda da bu tür çalışmalar devam etmiştir. Başkan Clinton göreve geldiği ilk gün özel bir emirle bir ahlak komitesi oluşturmuş ve kendi beş yıllık dönemi boyunca bu alanda komitenin etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacağını vaat etmiştir. Bu ülkede 1995 yılında kabul edilen lobiciliği ortaya çıkarma sözleşmesi, lobicilikte yapılanları, bu uğurda harcanan paraları ve müşterilerin kaydı gibi bilgileri, Kongre ve alt birimlerinin bilgisine sunulması zorunluluğunu getirmiştir (OECD, 1996/a:48). 1993 yılında kamu yönetiminde yozlaşmanın engellenebilmesi için, Vatandaş Şikayetleri İçin Geçici İşbirliği Komisyonu oluşturulmuştur. Kamu hizmetleri ile ilgili olarak vatandaşların imti-

yazlarına uygun olarak şikayetleri denetleyen bu komisyon yedi ilke etrafında şekillenmiştir. Bunlar; ulaşılabilirlik ve halka dönüklük, kolay anlama ve kullanma, uygun kullanma imkanı tanıma, zaman sınırı koyma ve vatandaş gelişmelerden haberdar etme, kapsamlı ve gelişmiş araştırma, halkın isteklerine saygılı olma, etkili bir sunum, hizmetlerin istenen yönde gelişmesi için bilgi tedarik alt yapısının kurulması olarak sayılabilir (OECD, 1996/b:166).

Kamu bürokrasisindeki yozlaşmayı önlemeye yönelik bu tedbirler, görüldüğü gibi daha çok hukuksal ve idari yapılanma ile ilgilidir. Ülkemizdeki bu alanda yapılacak düzenlemelerde bu uygulamalar rahatlıkla örnek olarak alınabilir. Ancak örnekler alınırken kamu yönetiminin genel özellikleri de dikkate alınmalıdır. Çünkü yapılan araştırmalar, özel sektör kuruluşlarının geleneksel yönetim pratiklerinden yeni yönetim anlayışlarına geçişinin ve bu süreçte kurulacak yeni birimlerin benimsenmesinin en fazla 6 yıl sürebileceğini, ancak bir kamu kurumunun benzer süreci, 10 yıldan daha fazla bir sürede yaşayacağını göstermektedir (OECD, 1995:80).

Yozlaşmanın önlenmesi için en başta bürokrasinin olumsuzluklarının giderilmesi gerekmektedir. Bunun için; etkin dış siyasi denetim, oldukça esnek örgütlenme, iyi bir liderlik ve yönetim, kurum içinde yetki devri yoluyla orta ve alt düzeydeki yöneticilerin sorumluluklarının artırılması ve kırtasiyeciliğin önlenmesi, adil personel yönetimi, yönetim içi işbirliğinin geliştirilmesi, örgütteki amaçların, yöntemlerin, işlemlerin kuralların ve sonuçların devamlı olarak gözden geçirilmesi, aşırı kuralcılığa kaymayı önleyecek iyi bir iş ahlakı, etkin halkla ilişkiler, yönetimin ilgi, eleştiri ve denetim yoluyla yönetim dışındakiler tarafından anlaşılmasının sağlanması, yasal ve kurumsal olarak yönetimde açıklığın benimsenmesi, kamunun küçültülmesi ve kamu kurumlarının rahat denetlenebilecek büyüklükte tutulması, kamu kurumlarının mümkün olduğu ölçüde rekabete açılması (Eryılmaz, 1995:226-227) gibi tedbirler öncelikli olarak düşünülebilir.

Bütün bu tedbirlerin sonuç verebilmesi için, kamu görevlisinin kamu hizmeti yaptığının bilincinde olması ve "devletin malının deniz olmadığına" farkına varması ve yapılan yanlışlığın bir gün mutlaka ortaya çıkacağını ve geri dönülmez bir yola girileceğini bilmesi gerekmektedir (Özbilen, 1999:97). Bunun yanında Devlet, yolsuzlukla mücadelede açık, kararlı ve şeffaf olmalıdır. Kamu çalışanlarının ücretlerinin iyileştirilmesi, devlet bilincinin yerleştirilmesi, etkin oto kontrollerin sağlanması, çalışanların ciddi bir mal varlığı bildirim sistemi ile izlenmesi, kontroller sırasında yolsuzluğa bulaştığı belirlenenlerin sert bir şekilde cezalandırılması, cezalarda sürekliliğin sağlanması, yargı bağımsızlığının sağlanması, politikacıların yargıya müdahalesinin engellenmesi, siyasi partilerin temiz toplum yerine temiz siyaset şeklinde yeni bir söylemi benimsemelerinin sağlanması ve tüm bu önlemlerin zamana yayılarak kararlı bir şekilde yerine getirilmesi gerekmektedir (Özbilen, 1999:98).

Bürokraside yozlaşmanın önlenmesi için gerekli diğer bir yöntem de, yönetilenlere yakınma hakkının tanınması olacaktır. Bu şekilde kamu görevlilerinin denetlenebilmesi yolu açılacaktır. Yakınma hakkı sayesinde yetkili kişi ve makamlar inceleme ve denetleme için harekete geçirilebilmektedir (Yaşamış, 1982:38). Bu bağlamda duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve iş görenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan ve Ombudsman olarak isimlendirilen bir birimin oluşturulması da düşünülebilir (Hansen, 1996:195). Böylelikle yönetimde yozlaşmaya karşı eleştirme, düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma fonksiyonlarını görecektir resmi bir birim oluşturularak başarılı olunabilir.

SONUÇ

1990'lı yıllardan itibaren, tüm dünyada yönetimde yozlaşmaya karşı yoğun mücadeleler başlatılmıştır. Çünkü yozlaşmanın birçok açıdan vermiş olduğu zararlar görülmüş, bu durumun analizleri yapılmıştır. Sorunun ciddiyeti uluslararası platformlarda da çözüm arayışlarını gündeme getirmiştir. Örneğin, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 60 ülke, 1993 yılında Berlin'de kurulan Uluslararası Şeffaflık Kurumu'na üye olarak soruna olan duyarlılıklarını göstermişlerdir. Bu örgütün amacı, evrensel ahlak kurallarının uygulanmasını teşvik ederek özellikle bürokraside görülen yozlaşmayı azaltmaya çalışmaktır. İki yılda bir kongreler düzenleyerek kamuoyunun dikkatini bu alana çekmeye çaba sarf etmektedir. Örgütün yaptığı önemli bir çalışma da, yayınlanan Yolsuzluğu Algılama Endeksleridir. Bu endekslerde ülkeler yolsuzluk boyutlarına göre sıralanmakta ve 10 üzerinden puanlanmaktadır. Yolsuzluğun en az olduğu ülkeye 10 puan verilmekte, yolsuzluk arttıkça bu rakam aşağıya çekilmektedir. Türkiye'de bu rakam, 1995 yılı için 4.1010, 1996 yılı için 3.5411, 1997 yılı için 3.2112, 1998 yılı için ise 3.413 olarak belirlenmiştir (Özbilen, 1999:96). Rakamlardan da anlaşılacağı gibi, Türkiye'de yozlaşmanın en önemli sebebi olarak görülen yolsuzlukların fazla olduğu ve sürekli olarak da arttığı söylenebilir. Kuruluşun yayınladığı yıllıklara göre, yolsuzluk olayının en az rastlandığı ülkeler sırasıyla Yeni Zelanda, Danimarka ve Singapur; en çok rastlandığı ülkeler ise, Endonezya, Çin ve Pakistan'dır. Yolsuzluğun en çok rastlandığı ülkeler listesinde Türkiye'nin yeri 13. sıradır ve hiç de parlak değildir. Yolsuzluğun en az rastlandığı ülkeler arasında ABD 14, Fransa 17. sırada iken ülkemiz 29. sırada yer alabilmektedir (Selçuk 1997:11).

Yolsuzluk olaylarının kamuya yansımaları, en demokratik toplumlarda bile çoğu kez aysbergin su üzerinde kalan kısmı olarak değerlendirilebilir. Yolsuzluk tanımı gereği ortaya çıkarılması ve kanıtlanması oldukça zor bir davranış türüdür. Bununla beraber sadece kamuoyuna yansıyan yolsuzluk olaylarının sıklığına bakarak bu davranış türünün yoğunluğu ile ilgili değer-

lendirmeler de yapılabilir. Yukarıda bahsettiğimiz değerlendirmeler bu şekildedir. Ancak, olayların kamuoyuna yansımalarını ortaya çıkarabilmek, özellikle de uluslararası kuruluşların bunu tespit etmesi, oldukça zordur.

Bürokraside yozlaşmanın önlenmesinde, siyasal sistemde yer alan yasal otoritenin halk otoritesi olduğu bilincinin yerleştirilmesi çok önemlidir. Halk siyasal iradeyi kendi iradesi olarak benimsemelidir. Kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilimi, halk iradesinden soyutlanma olacağı gerekçesi ile engellenmelidir. Kamu yöneticisinin kendini halk karşısında efendi değil hizmetçi olarak görmesi sağlanmalıdır. Yasal çerçeveler yalınlaştırılmalı, formaliteler en aza indirilmelidir. Böylelikle kamu yönetiminin işleyişinin denetimi de çok basitleşecek ve herkes tarafından rahatlıkla yapılabilecektir. Kanunlarda ve yönetmeliklerde yolsuzluk konusu çok iyi tanımlanmalıdır. Kanunların esnek olması önlenmeli, yoruma açık ve isteyen istediği gibi kullanabileceği bol yorumlu kanunların yapılmasından kaçınılmalıdır. Denetim mekanizmalarının artırılması açısından kitle iletişim araçlarının önündeki tüm engeller de kaldırılmalıdır. En önemli çözüm yöntemlerinden biri olarak kamu yöneticileri dürüstlüklerini zorlamayacak şekilde maddi imkanlara sahip kılınmalarıdır. Bu çözüm yöntemlerinin yanında; siyasilerin ve bürokratların servetlerinin açıklanması ve yayınlanması, bakanlara ve yüksek yöneticilere uygulanacak bir ahlâk yasasının kabul edilmesi, düzenleme ve karar yetkilerinin uygun bir biçimde çeşitli yönetim düzeylerine devredilmesi ve yerinden yönetime ağırlık verilmesi, alım-satım ve ihale işlerinin akılcı esaslara bağlanması, çeşitli demokratik ülkelerin deneylerinden yararlanarak seçim sistemlerinde gerekli düzeltmelerin yapılması, yolsuzluk yapan kişilerin kamuoyuna sergilenmesi yönteminin uygulanması, kamu yöneticilerinin kamu hizmetinden emeklilik ya da herhangi başka bir nedenle ayrılmaları durumunda, bu kişilerin özel ticaret ya da sanayi kuruluşlarında belirli bir süre için görev almalarının yasaklanması yolunda düzenlemeler yapılması, Hükümetler tarafından yolsuzlukları önleyebilecek şekilde önlemlerin alınmasında öneriler hazırlayacak, araştırmalar yapacak bir kurum oluşturulması gibi daha da çok artırabileceğimiz yöntemler uygulamaya sokulabilir.

Ülkemizde, bürokratik mekanizmanın iyi işlememesine neden olan sorunların çözümü, bir taraftan bürokrasinin çevresinde siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel alanlarda bazı önlemlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Diğer taraftan da, bürokratik sistemin kendisine dönük önlemleri gerektirmektedir. İyileştirme etkinlikleri, bürokrasinin içinde ve dışında birlikte alınırsa ve uygulanabilirse ancak anlamlı ve etkili olabilir. Bu şekilde bürokrasideki yozlaşmanın nedenleri de daha iyi belirlenecek ve çözümlerde de o derece başarılı olunacaktır.

KAYNAKÇA

- * Ackerman, Susan Rose; Corruption, Academic Press, USA, 1978.
- * Aktan, C. Can; "Politikada Rant Kollama", AİD, C.26, S.4, Aralık 1993.
- * Aşşar, Zakir; Ombudsman (Kamu Hakemi), Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Ankara, 1998.
- * Ayala, Ayşe-Bülent Arıcı; "Bir Olgu Olarak Siyasette Kollamacılık", Yeni Türkiye Dergisi, S.9, 1996.
- * Aykaç, Burhan; Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara, 1997.
- * Bayar, Yavuz; "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", AİD, C.12, S.3, Eylül 1979.
- * Bozkurt, Ömer-T. Ergun-S. Sezen; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998.
- * Büyüklü, Şınası; "Kamu Yönetim Sistemimizde Çözölme Eğilimleri", AİD, C.9, S.3, Eylül 1976.
- * Çiçek, Kemal; " Osmanlı Yönetiminde Yozlaşma ve Siyasetnameler", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yay., İstanbul, 1998.
- * Çoban, Orhan; " Organize Olmayan Sosyo-ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet", AİD, C.32, S.2, Haziran 1999.
- * Çulpan, Refik; "Bürokratik Sistemin Yozlaşması" AİD, C.13, S.2, Haziran 1980.
- * Eken, Musa; "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği", AİD., C.27, S.2, Haziran 1994.
- * Ergun, Turgay; "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", AİD, C.11, S.1, Mart 1978.
- * Ergun, Turgay-A.Polatoğlu; Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yay., Ankara, 1992.
- * Eryılmaz, Bilal; "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", AİD, C.26, S.4, Aralık 1993.
- * Eryılmaz, Bilal; Kamu Yönetimi, Akademi Yay., İzmir, 1995.
- * Hansen, H. Gammeltoft; "Ombudsman Kavramı", (Çev. Turgay Ergun), AİD, C.29, S.3, Eylül 1996.

- * Heper, Metin; "Atatürk ve Devlet Bürokrasisi", Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi, Ed. Jacop M. Landau, (Çev. Meral Alakuş), Sarmal Yay., İstanbul, 1999.
- * Heper, Metin; "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü", AİD, C.6, S.2, Haziran 1973.
- * Heper, Metin; "Türkiye'de Siyasal Ahlâkın Tarihsel Boyutları", Cumhuriyet Gazetesi, 30 Mart 1993, s.2.
- * İnan, Atilla; "Yolsuzluklarla Mücadelede TBMM Adına Denetim Yapan Kurumların Güç Birliği", Mali Hukuk, S.48, Kasım-Aralık 1993.
- * Kalaycıoğlu, Ersin; "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası" Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi, Ed. Jacop M. Landau, (Çev. Meral Alakuş), Sarmal Yay., İstanbul, 1999.
- * Kalaycıoğlu, Ersin; "Türkiye'de Siyasal Demokrasi", Yeni Türkiye Dergisi, S.9, 1996.
- * Kazancı, Metin; Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1978.
- * Kılıçbay, M. Ali; "Yozlaşmanın Ekonomik Politikası", Türkiye Günlüğü, S.42, Eylül-Ekim 1996.
- * Mumcu, Ahmet; Osmanlı Devletinde Rüşvet, İnkılab Kitabevi, İstanbul, 1985.
- * OECD; Governance in Transition, Public Management Reforms OECD Countries, OECD Pub., 1995.
- * OECD; Public Management Ethics in the Public Service, Current Issues and Practice, OECD Pub., 1996/a.
- * OECD; Responsive Government Service, Quality Initiatives, OECD Pub., 1996/b.
- * Oktay, Cemil; "Türkiye'de Yönetimsel Yayılma Olgusu ve Doğurduğu Sonuçlar", Türkiye'de Siyaset: Süreklilik ve Değişim, Ed. E. Kalaycıoğlu-A.Y. Sarıbay, Der Yay., İstanbul, Tarihsiz.
- * Oktay, Cemil; Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul Ün. Yay., İstanbul, 1983.
- * Özbilen, Şevki; "Hükümetlere Yönelik Yolsuzlukla Mücadele Önerisi", Finans Dünyası, Ağustos, 1999.
- * Selçuk, Sami; "Yolsuzluklar", Türkiye Günlüğü, S.44, Ocak-Şubat 1997.
- * Sencer, Muzaffer; "Tanzimata Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", AİD, C.17, S.2, Haziran 1984

- * Stahlberg, Krister; "Kamu Yönetiminin Politizasyonu", (Çev. Dünder Gültekin), TİT, Y.61, S.384, Eylül, 1989.
- * Şaylan, Gencay; "Değişim ve Yolsuzluk", AİD, C.28, S.3, Eylül 1995.
- * Şaylan, Gencay; "Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk", AİD, C.8, S.4, Aralık 1975.
- * Şaylan, Gencay; Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, V Yay., Ankara, 1986.
- * Şen, Mustafa Lütfi; "Yönetimde Yozlaşma", Türkiye'de Yönetim Geleceği, Ed. Davut Dursun-Hamza Al, İlke Yay., İstanbul, 1998.
- * Tekeli, İlhan-G. Şaylan; "Rüşvet Kuramı", AİD, C.7, S.3, Eylül 1974.
- * TODAİE; KAYA Raporu, TODAİE Yay., Ankara, 1991.
- * Turan, İlder; "Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", A.Ü. SBF Der., C.33, S.1-2 Mart-Haziran 1978.
- * Turan, İlder; Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış, Der Yay., İstanbul, 1986.
- * Turgut, Mehmet; Osmanlı'da Devlet, Ekonomi ve Batılılaşmadaki Yanlışlıklar, Boğaziçi Yay., İstanbul, 1998.
- * Tutum, Cahit; "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", AİD, C.9, S.4, Aralık 1976.
- * Tutum, Cahit; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yay., Ankara, 1994.
- * Yalçındağ, Selçuk; "Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", AİD, C.3, S.2, Haziran 1970.
- * Yaşamış, F. Demir; "Yakınma Hakkının Kullanılma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine", TİD, Y.54, S.361, Aralık 1982.
- * Yavuz, Fehmi; "Rüşvet Sorunu" Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S.78, C.10, 1985.



| DAİRE | KREDİTÖR BİLGİSİNE GÖRE KREDİ KULLANIMI | DPK FORMLARINA GÖRE KULLANIMLAR | 1999 YILI KULLANIMINA AİT ODENEK KAYDI | KESİN HİSAPTA YER ALAN GİDERLER | DPK FORMUNA GÖRE DPK FORMUNA KAYDEDİLMİYEN KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-C (000) | KESİN HİSAPTA GİDER KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-D (000) |
|--|---|---------------------------------|--|---------------------------------|---|--|
| A | D | B | C | D | E | F |
| BAŞBAKANLIK (KADININ STATÜSÜ VE SORUNLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ) | 0 | 27.093.773 | 0 | 0 | 27.093.773 | 27.093.773 |
| DİE | 0 | 167.858.654 | 4.825.510 | 0 | 163.033.144 | 167.858.654 |
| DIŞ TİCARET MÜSTESARLIĞI | 49.230.146 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ULAŞTIRMA BAKANLIĞI (DLH) | 3.711.368.400 | 361.400.000 | 0 | 0 | 361.400.000 | 361.400.000 |
| EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ | 19.288.761.868 | 31.727.016.005 | 0 | 0 | 31.727.016.005 | 31.727.016.005 |
| ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR B. | 590.892.471 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| GÜMRÜK MÜSTESARLIĞI | 383.786.859 ^a | 403.670.901 | 138.317.442 | 0 | 265.353.459 | 403.670.901 |
| HAZINE MÜSTESARLIĞI | 291.892.166.398 | 27.581.687.573 | 28.500.000 | 0 | 27.553.187.573 | 27.581.687.573 |
| MALİYE BAKANLIĞI | 113.569.600 | 114.117.208 | 10.980.681 | 0 | 103.136.527 | 114.117.208 |
| MEB | 19.165.400.053 | 15.425.695.860 | 0 | 0 | 15.425.695.860 | 15.425.695.860 |
| MİH | 361.129.556.694 | 216.812.513.145 | 0 | 0 | 216.812.513.145 | 216.812.513.145 |
| İŞİLERİ BAKANLIĞI (OHAL YALILIĞI) | 6.571.642.739 | 4.403.213.820 | 0 | 0 | 4.403.213.820 | 4.403.213.820 |
| ORMAN B. | 17.880.019.856 | 3.625.212.798 | 1.139.529.582 | 450.381.658 | 2.485.683.216 | 3.174.831.140 |
| SAĞLIK BAKANLIĞI | 2.292.747.504 | 1.285.377.990 | 806.178.692 | 0 | 479.199.298 | 1.285.377.990 |
| SAĞLIK BAKANLIĞI (SIYAMI ERSEK HAS) | 301.171.111 | 301.171.110 | 0 | 0 | 301.171.110 | 301.171.110 |
| SAĞLIK BAKANLIĞI TOPLAM | 2.593.918.615 | 1.586.549.100 | 806.178.692 | 0 | 780.370.408 | 1.586.549.100 |
| SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI | 2.173.092.451 | 2.173.092.451 | 0 | 0 | 2.173.092.451 | 2.173.092.451 |
| TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI | 3.997.290.271 | 2.395.000.980 | 50.368.836 | 56.294.289 | 2.344.732.174 | 2.338.816.691 |
| GENEL BÜTÇE TOPLAM | 729.540.286.331 | 306.884.222.228 | 2.178.700.713 | 506.665.947 | 304.025.521.515 | 306.297.556.281 |

TABLO 1: DPK FORMLARINA GÖRE DİŞ PROJELER KULLANIMLARININ ÖZETİ VE GİDERLERİN KARŞILAŞTIRMASI

| DAİRE | KREDİTÖR BİLGİSİNE GÖRE KREDİ KULLANIMI | DPK FORMULARINA GÖRE KULLANIMLAR | 1999 YILI KULLANIMINA AIT ÖDENEK KAYDI | KESİN HESAPTA YER ALAN GİDERLER | DPK FORMUNA KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-C (000) | GÖRE KESİN HESAPTA GİDER KAYDEDİLMİYEN KREDİ TUTARI B-D (000) |
|---|---|----------------------------------|--|---------------------------------|--|---|
| AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ | 11.441.889.131 | 11.441.889.131 | 0 | 0 | 11.441.889.131 | 11.441.889.131 |
| BOĞAZİÇİ ÜNİVERSİTESİ | 507.116.098 | 350.970.391 | 0 | 0 | 350.970.391 | 350.970.391 |
| DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ | 160.901.819 | 87.260.703 | 0 | 0 | 87.260.703 | 87.260.703 |
| DSİ | 127.520.672.573 | 93.869.902.704 | 5.111.873.305 | 5.130.374.327 | 88.739.029.399 | 88.739.528.377 |
| ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ | 3.040.590.483 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| EĞE ÜNİVERSİTESİ | 3.981.125.905 | 3.806.303.763 | 0 | 0 | 3.806.303.763 | 3.806.303.763 |
| GAZİ ÜNİVERSİTESİ | 96.294.514 | 101.198.623 | 9.536.747 | 9.536.747 | 93.641.876 | 93.641.876 |
| HAÇETTEPE ÜNİVERSİTESİ | 273.703.172 | 257.538.000 | 0 | 0 | 257.538.000 | 257.538.000 |
| İTÜ | 3.797.413.093 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| İZMİR YÜKSEK TEKNİK ENSTİTÜSÜ | 1.773.663.532 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| KÖY HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ | 4.587.728.341 | 4.056.398.184 | 1.070.844.380 | 1.238.529.739 | 2.985.553.804 | 2.797.868.445 |
| SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ | 4.819.800.253 | 3.950.409.509 | 0 | 0 | 3.950.409.509 | 3.950.409.509 |
| KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ | 192.429.663.656 | 49.990.478.775 | 40.573.585.308 | 41.640.927.230 | 9.416.893.467 | 8.349.551.545 |
| YÖK | 1.089.448.093 | 1.005.966.311 | 0 | 0 | 1.005.966.311 | 1.005.966.311 |
| KATMA BÜTÇE TOPLAM | 355.560.010.663 | 168.920.316.994 | 46.765.859.740 | 48.039.388.043 | 122.154.456.354 | 120.880.928.051 |
| TABLO 2 DPK FORMULARINA GÖRE DİŞ PRÖJE KULLANIMLARININ ÖDENEK VE GİDERİLERİ KARŞILAŞTIRMASI | | | | | | |
| GENEL BÜTÇE TOPLAM | 729.540.786.331 | 306.804.222.228 | 2.176.700.713 | 506.665.947 | 304.625.521.515 | 306.297.556.281 |
| KATMA BÜTÇE TOPLAM | 355.560.010.663 | 168.920.316.994 | 46.765.859.740 | 48.039.388.043 | 122.154.456.354 | 120.880.928.051 |
| GENEL VE KATMA BÜTÇE TOPLAM | 1.085.100.796.994 | 475.724.539.222 | 48.944.560.453 | 48.546.053.990 | 426.779.977.869 | 427.178.484.332 |