

# KÖTÜ İDAREDEN İDARİ KÖTÜLÜĞE: İDAREDE KÖTÜLÜĞE MANİ OLMANIN İMKÂNI ÜZERİNE

From Maladministration to Administrative Evil:  
on the Possibility of Avoiding Evil in Administration

Doç. Dr. Oktay KOÇ\*

Geliş Tarihi: 18.11.2018 Yayına Kabul Tarihi: 29.11.2018

## Öz

Özce insanların yanlış bir şeyler yaptıklarının "farkında olmadan" kötücül davranışlara kalkışmaları olarak tanımlanabilecek idari kötülük (administrative evil) olgusunu merkezine alarak bu çalışma, idari kötülüğe mani olmanın imkânını mevcut literatürün taranmasına dayanarak tartışmak üzere hazırlanmıştır. Yapılan incelemede aktif ve pasif olmak üzere idari kötülüğün iki farklı tipi olduğu ve bunların farkında olmanın, onun engellenmesi bakımından ilk adım olduğu ifade edilebilir. Neticede idari kötülüğe mani olmak açısından örgütlerde içsel ve dışsal başlıkları altında tasnif edilen birtakım eylem ve/veya daha kapsamlı faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gerektiği belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kötü İdare, İdari Kötülük, Bürokrasi, İdari Kötülüğe Mani Olma

## Abstract

By putting administrative evil phenomenon which can shortly be defined as "people's commitment to evil behavior without being aware of doing wrong things" into its centre, this study is prepared for discussing the possibility of avoiding administrative evil through depending on a review of current literature. It can be expressed from the analysis that there a two different types of administrative evil as active and passive and being aware of these is the first step for avoiding administrative evil. In the end, it is determined that there is a need for taking some actions and/or, realizing more comprehensive activities which are categorized under two titles as internal and external in terms of avoiding administrative evil in organizations.

**Keywords:** Maladministration, Administrative Evil, Bureaucracy, Avoiding Administrative Evil

\* Kocaeli Üniversitesi, İİBF, SBKY Bölümü, oktay.koc@kocaeli.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-0612-6929

## GİRİŞ

Kamu yönetimi hakkındaki temel çalışmalara bakıldığında (Örn: Finer, 1941; Wilson, 1887) idarenin temel sorumluluğunun; [genel olarak] uzun vadede erişilebilecek en yüksek verimliliğe ulaşmayı sağlayacak şeyleri en az enerji ve maliyetle, doğruca ve başarıyla yapmak olduğuna, idarenin demokratik yürütme gücü kadar eski ve hatta onun kadar önemli olduğuna ilişkin varsayımlara yer verildiği anlaşılabilir. Doğrusu böylece idare; sadece özel kamusal hizmetlere ilişkin bir alana değil, ama daha geniş bir perspektiften örneğin ekonomik yaşam gibi genel alanlara da tesir edebilecek bir hüviyet edinmiş ve ekonomik faaliyetin büyük parçalarının pazardan idareye doğru kaymasıyla nihayet ekonomik çıktılar da “iyi idarenin” muhtemel sonuçları arasına girebilmiştir (Dimock, 1937). Öyle ki IMF Başkanlar Geçici Komitesi de benzeri kapsamlı 1996 tarihli bir deklarasyonunda<sup>1</sup>; “hukukun üstünlüğünü güveneye almak, kamu sektörünün verimlilik ve hesap verebilirliğini artırmak ve yolsuzluğu önlemek de dahil olmak üzere bütün yönleriyle ‘iyi yönetişimin’ desteklenmesi, ‘ekonomilerin büyümesi’ açısından temel bir unsurdur” diyerek iyi idare ile iktisadi kalkınma arasındaki ilişkiyi yenice bir defa daha vurgulamıştır. Aslında modern kapitalizmin ayırt edici bir niteliği olarak özgür emeğin rasyonel örgütlenmesini de (Vieg, 1946’dan aktaran Gouldner, 1955) gerektiren bu ve benzeri gelişmeler; insan yaşamının giderek “örgütsel yaşam” haline gelmesi sonucunu da ortaya çıkarmıştır. Nihayet örgütler içinde sürdürülen bu türden bir yaşamda meydana gelen problemlerle daha gerçekçi bir yüzleşme olanağı elde etmek açısından, örgütsel yapılara özgü daha nitelikli bilgi edinmek de gözardı edilemez bir başka gereklilik haline gelmiştir. Bu durum ise, başarı için, modern yaşamın bir sembolü olarak “örgütsel insanın” çeşitli tiplerini ortaya çıkaran farklı bürokratikleşme düzeylerinin ürettiği örgütsel etmenlerin keşfedilmesini ve bunlara karşılık verilmesini gerektirmektedir (Hall, 1963).

Öte yandan böylesi bir başarıyı yönlendirecek bürokrasinin, özellikle siyasi güçlere karşı sahip olamadığı ayrıklık nedeniyle sırf iyilik veya kötülük için potansiyel bir araca değil, ama kontrol edilemeyecek şekilde kendi içinde kötülük barındırabilen ve bizzat kendisi de kötücül olabilen bir yapıya, hatta kötülüğün

<sup>1</sup> İlgili metne [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner) bağlantısından doğrudan erişilebilir (son erişim tarihi: 11/XI/2018)

normalleşmesi bakımından bir anahtara dönüştüğü (Atkinson, 2013) ve buna binaen gelişebilecek arzu edilmeyen sonuçları ortadan kaldırmanın nihayet bir idari mesele haline geldiği de ileri sürülebilir (Dimock, 1937). Bu doğrultuda Eken ve Tuzcuoğlu da (2005) [idari kötülüğü (administrative evil) değil ama] kötü idareyi (maladministration) ortadan kaldırmak için onu ortaya çıkaran [bu gibi] nedenlerin yok edilmesi gerektiğini, bunun da yapılabilmesi için kamu yönetimi ve toplumsal aktörlerde anlayış değişimi gerektiğini ileri sürerler. İlginç bir şekilde benzeri bir önermeyle [bu defa kötü idareyi değil, ama idari kötülüğü ele alarak] Dillard vd. (2005); “örgüt üyelerinin, değişim yönünde bir olanak mevcut olabileceğine dair bir anlayış kazanabilmeleri halinde, idari kötülüğü aşmak için aktif olarak gerçekçi stratejiler geliştirebileceklerini” belirtmektedirler. Eğer gerçekten böyle ise, Adams ve Balfour’un oldukça dikkat çekmiş olan “Unmasking Administrative Evil (İdari Kötülüğün Maskesini Çıkarmak)” (1998) isimli kitaplarında; “insanların, nihayet yanlış bir şey yaptıklarının farkında olmadan kötücül davranışlar sergilemeleri, kötücül davranışlara kalkışmaları” olarak tanımladıkları idari kötülüğün engellenmesi veya bir şekilde kontrol altında tutulabilmesinin imkanını da bireysel veya örgütsel “farkındalık” zemininde mi aramak gerekir? Eğer böyleyse, yapılması gereken(ler) neler olmalıdır? Doğrusu, bu çalışmanın nihai amacı, “idari kötülük” literatürünü inceleyerek bu sorulara yanıt bulmaktır. Aslında Dillard vd. (2005) bu arayış açısından; “idari kötülüğün olumsuz potansiyelinin iyice anlaşılabilmesi halinde, nihayet onun ortadan kaldırılmasına ilişkin olanakların da artmış olacağını” ileri sürerek ciddi bir ipucunu da sunmuş gibi görünmektedirler.

Öte yandan zor kullanma ayrıcalığına sahip idareden, Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi’nin<sup>2</sup> 41. maddesinde “Avrupa Birliği yurttaşları, iyi idare temel hakkına sahiptir” şeklinde düzenlenmiş olan bir önemli kuralın da işaret ettiği iyi idareye geçiş yapıldığı ileri sürülebilecek bir dönemde, ancak idari kötülüğün ortadan kaldırıldığı (veya kontrol altına alındığı) bir anda iyi idarenin kendine zemin bulabileceği de değerlendirilerek, mevcut çalışmanın kendi bağlamında oldukça ilgi çekici bir tartışma zemini de üretebileceği ifade edilebilir. Bunlardan hareketle gerçekleştirilen literatür araştırmasına dayanılarak yapılan mevcut çalışmada, aktif ve pasif olmak üzere idari kötülüğün iki farklı

<sup>2</sup> İlgili doküman için bkz: [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu) (son erişim tarihi 18/XI/2018)

türü olduğu anlaşılmıştır. Türlerden hangisi olursa olsun, idari kötülüğe mani olmanın ilk adımı, onun farkında olmak, onu kabul etmektir, denilebilir. Neticede idari kötülüğe mani olmak açısından, örgütler açısından içsel ve dışsal birtakım eylem ve/veya faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gerektiği belirlenmiştir.

Çalışmanın ilerleyen bölümleri, ilgili bilgi birikiminin taranması ve incelenmesi ile sonuç ve öneriler kısımlarını kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır.

## 1. KÖTÜ İDARE DEN İDARİ KÖTÜLÜĞE

Kavramsal olarak bakıldığında, literatürde idari kötülük kavramından çok daha evvel kötü idare kavramının dolaşımında olduğu tespit edilebilir. Her ne kadar kötülük parantezinde kavramlar birbirine benzer olsa da esasen ikisi de farklı tasarımlar olarak kabul edilir ve bu doğrultuda farklı çalışmaların konusu olurlar. Bu farklılaşma ihmal edilmeksizin, yine de burada kronolojik bir seyirle kötü idare kavramı, idari kötülük kavramının atası (ondan önce ortaya çıkmış bir kavram) olarak ele alınmış ve incelenmiştir. Böyle bir incelemenin ana maksadı, idari kötülüğün açıkça anlaşılması açısından, kendisine en yakın kavram olarak kötü idarenin öncelikle açıklığa kavuşturulması gerekliliğidir.

### 1.1. İdari Kötülüğün Atası Olarak Kötü İdare

İdari kötülük kavramını incelemeye önce, daha bilindik ve fakat karıştırılabilir bir kavram olarak kötü idare (maladministration) kavramını ele almak yerinde olacakmış gibi görünmektedir. Aslında oldukça teknik bir kavram olarak kötü idareye ilişkin çalışmalara, özellikle idarenin yaptığı hatalar, yanlışlıklar, eksiklikler, zafiyetler kapsamında genişçe yabancı literatürde (Örn: Marshall, 1975; Bowden, 1976; Caiden, 2017; Iswamy vd. 2017; Milley, 2017; Thomas, 2016) ve yer yer de yerli literatürde (Örn: Eken ve Tuzcuoğlu, 2005; Şengül, 2005) rastlanabilir. Öte yandan kötü yönetime göre farklı bir anlama ve dolayısıyla niteliğe sahip idari kötülüğe ilişkin az sayıdaki yabancı çalışmanın ise, görece daha yeni yapıldığını da ayrıca belirlemek gerekir. Aslında bu farklılığın oldukça doğal olduğu, zira idari kötülük kavramının diğerine göre daha “yenidoğan” niteliğine sahip olduğu da yeniden belirtilmelidir. Aslında kavramların, salt kronolojik görünüş sıraları değil, değinildiği üzere anlamsal ve nihayet niteliksel olarak da farklılaştıkları ifade edilmelidir. Öyleyse, idari kötülük kavramını tartışmaya geçmeden evvel, kötü idare kavramını ele almak,

en azından kavramsal farklılaşmayı görmek ve mukayese edebilmek, yine idari kötülük kavramını açıkça daha iyi anlayabilmek açısından elzemdir.

Doğrusu idarenin saygınlığını da azaltan etmenlerden biri olarak kötü idarenin (Caiden, 1991); otorite veya pozisyonun suistimal edilmesi, karar ve uygulamada özensizlik, yasal bir gerekliliği görmezden gelme (atlama), işten kaçınma davranışları sergileme, ayırmacı eylemler, ödül talepleri ve benzeri hatalardan sayılabilecek diğer sorunları kapsayan idari süreçlerdeki etik ve yasalara aykırı bir davranış veya eylem olarak tanımlanması mümkündür (Iswanty, 2017). Bu yönlü bir başka tanıma bakıldığında da kavrama, “verimsiz, yetersiz, uygunsuz ve kötüce liderlik yapmak veya yönetmek” olarak karşılık verildiği anlaşılmaktadır (Sykes, 1982’den aktaran Milley, 2016). Öte yandan yine kötü idarenin; temelde sadece karar ve uygulamaların maddi yönüyle veya diyelim ki niteliği ile ilgili olmadığı ve bunun ötesinde idari süreçlerdeki zafiyetler üzerinden de kavramsallaştırıldığı ileri sürülebilir (Ponce, 2005). Demek oluyor ki kötü idareyi; sadece idarecilerin kişilik veya karakterlerinin bir fonksiyonu olarak değil, ama örgüt üyeleri ile kötücül davranışları besleyen bir çevrenin de fonksiyonu olarak kabul etmek gerekir (Samier, 2008). Bununla birlikte yine kötü idare, “iyi idarenin zıddı” olarak da bazı yazarlarca ele alınmıştır (Ponce, 2005). Her ne kadar bu şekilde tanımlanmaya çalışılsa da kötü idareyi çoğu kişi örnekleri üzerinden ancak anlayabilmektedir. Buna göre; “yasadışılık, yolsuzluk, yeteneksizlik, gözardı etmek, aksilik, ahlaksızlık, keyfilik, gereksiz gecikme, kabalık, dürüst olmama, önyargı, yetersizlik, gereksiz gizlilik, cehalet, hatalı yönetme ve zorbalık” gibi örnekler vasıtasıyla kötü idare daha açık bir şekilde anlaşılabilir (Samier, 2008). Caiden’a (1991) bakılırsa, aslında kamu yöneticileri de bu tip örnekler sergileyen başkaları gibidir ve [kolaylıkla] aynı hataların öznesi olabilirler. Daha genel olarak bu meseleye temas eden Wheare (1973), kötü idarenin bütün sosyal örgütlerde mevcut olduğuna inandığını ve idarenin [nitelik veya nicelik olarak] artmasıyla kötü idarenin ortaya çıkma olasılığının da artacağını ileri sürerken; Thomas (2016) kötü idarenin, hemen ortaya çıkacak etkileri nedeniyle insanları gecikmeksizin sefaletle sürüklediğini ve bu yönüyle yolsuzluktan daha kötü olduğunu belirtmektedir. Aynı çizgide Milley (2017), kötü yönetime konu davranışların, mağdurlar ve aileleri üzerinde uzun süre ve hatta ömür boyu devam edebilecek, kuşaktan kuşağa sürecek etkilere sahip olabileceğini ileri sürmektedir.

Avrupa Ombudsmanı'nın, "bir kamu organının, kendisini bağlayan bir kural veya ilkeye uygun olarak davranmadığında" ortaya çıktığını ileri sürdüğü (Ponce, 2005) ve öyle anlaşılıyor ki, kamu kesiminde düşük nitelikli hizmetlerin nedeni olarak gösterilen kötülüğün de bir örneği olan kötü idare, erişilen etkinlik düzeyiyle ve idari işlemlerdeki zafiyet(ler)le de yakından ilişkililiymiş gibi görünmektedir (Iswany vd., 2017; Thomas, 2016). Drucker (1980) ise bu açıdan tahrik edici bir şekilde, "birçok idarecinin günahlara her zaman kalkıştığını" ve hatta biraz daha ileri giderek "hepsinin çoğu zaman bunları sergilediğini" ileri sürmektedir. Kötü idare sergileme olasılığı mevcut bu gibi kişi veya gruplara daha somut bakıldığında ise, Kanada'da yapılan bir araştırmadan elde edilen, "kötü idarenin okul veya kısım düzeyindeki liderler ile kadın liderlerde daha az görüldüğü" yönündeki nadir bulgulardan bahsedilebilir (Milley, 2017). Aslında, [Drucker'ın da vurguladığı üzere] kötü idarenin, ne kadar iyi performans sergilendiğine bakılmaksızın, herhangi bir yerdeki her idari sistemde bir şeylerin yanlış gittiği, hataların yapıldığı ve düzeltilabilir eksikliklerin görmezden gelindiği durumlarda ortaya çıkabileceği bu bahiste ifade edilmelidir (Caiden, 1991). Eken ve Tuzcuoğlu (2005), kötü idarenin, bürokratik örgütlenme, kamu yararını koruma anlayışına dayalı ve kamu gücüyle şekillenmiş kamu görevliliği sistemi ile toplumsal ahlak ve sivil toplumun yetersizliğine dayalı olarak gelişebileceğini ileri sürerlerken; Şengül (2005) idarenin takdir yetkisini de kötü idarenin ortaya çıkmasıyla yakından alakalı olarak ele almaktadır. Bu kapsamda Marshall'a (1975) bakılırsa kötü idare, hem içsel bir güdü hem de sonradan elde edilen bir tekniktir. Eğer böyleyse, kötü idarenin bilinçli bir etkinlik alanını işaret ettiği sonucuna varmak da olasıdır. Bu kapsamda örneğin Wilson da (1887), kent idarelerindeki zehirli atmosferin, devlet idaresinin suça ilişkin sınırlarının ve yolsuzluğun Washington'daki bürolarda daha evvel olduğu gibi yeniden keşfedildiğini ve bunun, iyi idareyi aslında neyin yapılandırıldığına ilişkin herhangi bir açık kavramlaştırmaya inanmaktan insanları uzaklaştırdığını ileri sürmektedir. Samier (2008) benzeri bir şekilde kusurlu bir idarecinin örneğin enformasyon gizleyebileceğini, suni bir gerçeklik yaratmak için olguları yanlış gösterebileceğini veya muhalif olanların itibarının altını oymak için gizli bir senaryo tatbik edebileceğini belirtmiştir. Yine ona göre, kötü idareye konu olacak davranışları sergileyenler, örgüt içinde algıları, duyarlılıkları ve anlayışları bozmak için sıklıkla tutarsız stratejiler kullanırlar. Bunlara benzer olarak kötü idarenin maksatlı bazı tatbikatın uzantısı olduğu,

bir Ombudsmanca yapılan, “uygunsuz düşünce veya yönlendirmeye bağlı olarak ortaya çıkan idari eylem (veya eylemsizlik)” şeklindeki kavramlaştırmadan da açık bir şekilde anlaşılabilir (Caiden, 1991). Ancak bütün bunlara rağmen kötü idarenin çok az raporlandığını, bunun temel nedeninin ise; korku, belirsizlik ve örgüt üyelerine dönük özensizlik veya kötü idare gerçekleştirenlerin aldatici, yanıltıcı uygulamaları olduğunu veyahut da bazı kötü yönetim uygulamalarının, [olası zararlardan kaçınmak için] kamuoyundan özellikle gizlenmek istendiğini belirtmek gereklidir (Milley, 2017).

Kötü idarenin ortadan kaldırılması ve tekrar edilmemesi veya buna düşülmemesi açısından farklı yazarların birbirinden farklı önerileri olmuştur. Ancak çoğu yazarın üzerinde uzlaştığı temel strateji, her şeyden önce kötü yönetimin kabul edilmesidir (Örn: Caiden, 1991; Dillard vd. 2005; Eken ve Tuzcuoğlu, 1998). Bunlarla birlikte Thomas (2016), öngörme ve master planlamanın; Iswany vd. (2017), hapis ve/veya para cezası gibi cezalandırmaların; Milley (2017) ise, her yönüyle liderliği geliştirmenin, mesleği icra etmenin yasal standartlarına riayet edilmesinin, sivil örgütlenmelerin farkındalığının artırılmasının, ikaz ve cezalandırma mekanizmalarının, takdir yetkisinin merkezileştirilmesinden kaçınmanın, demokratik yönetişimin, örgüt kültürlerinin insanileştirilmesinin kötü idareye mani olabileceğini ileri sürmektedirler.

## 1.2. Kötü İdareden Farklı Bir Form Olarak İdari Kötülük

Aslına bakılırsa bürokratikleşmenin; bürokratik formların ortaya çıkması ve büyümesine binaen, bürokratların gayri meşru güç kullanımlarına ve sapma davranışı sergilemelerine (Olsen, 2005), diğer bir deyişle kötü idareye eğilim göstermelerine mani olması gerektiği ileri sürülmüşse de farklı boyutlardan meydana gelen bürokrasinin (Hall, 1963), sosyal sistem olmanın da bir sonucu olarak yer yer istikrarsızlıklara da neden olduğu çeşitli araştırmalarla ortaya konmuştur (Udy, 1959). Daha somut olarak Gouldner (1955); özel sektörde veya kamu kesiminde olsun, bürokrasinin geniş yapısal temelinin, örgütün devasa büyüklüğü olduğunu ve milyon veya milyar dolarlarca sermaye ve onlarca, binlerce insan nedeniyle bürokrasinin kötülüklerinden veya itiraz edilebilecek özelliklerinden kaçınmanın zor olacağını ileri sürer. Doğrusu bunları birleştirerek kötülüğün bütün suçunu bürokrasiye atmanın da pek isabetli ve insafli olmayabileceği, daha evvel de kısmen değinilmiş olan “idarecilerin kişilik ve karakterlerinin bir fonksiyonu” olarak da kötülüğün ele alınabileceği

ifade edilmelidir. Hatta daha iddialı bir şekilde Samier'ın da (2008) ileri sürdüğü üzere, “temelde örgütteki insan ilişkilerinin yönetimiyle ilgili olan idarenin doğasında kötülük problemleri mevcuttur” denilebilir. Gerçekten böyleyse, idari kötülük olgusunun olumsuz potansiyelini anlamadan onun üzerine gidilmesinin rasyonel olmayacağı vurgulanmalıdır (Dillard vd. 2005). Kaldı ki, bu önermenin haklılığını, örgütsel deneyimlerin çok kere gösterdiği de rahatlıkla ileri sürülebilir.

Buradan hareketle üretkenlik karşıtı davranışlar veya etik başlığı altında inceleme konusu yapılan ve özü itibarıyla kötü idareden farklılaşan idari kötülük kavramına bakılacak olursa; sıradan insanların, normal mesleki veya idari rolleri kapsamında gerçekleştirdikleri herhangi bir şeyle kötülük yaptıklarının farkında olmaksızın kötücül eylemlere kalkışmaları olarak tanımlandığı anlaşılacaktır (Adams ve Balfour, 1998; Adams, 2011). Dikkat edilecek olursa idari kötülük, kötü idareye göre gerçekleştirilen eylem veya faaliyetin nihai çıktı itibarıyla kötücül olabileceğinin ayırında olmama haline özellikle vurgu yapılarak ele alınmakta (Adams ve Balfour, 1998; Dubnick, 2000) ve hatta bu doğrultuda idari kötülüğün, kötü olarak bile kabul edilmeyebileceği ileri sürülmektedir (Adams, 2011). Aynı şekilde örneğin Reed de (2012) (görevlerini vicdanlı bir şekilde yerine getiren) çok iyi niyetli insanların, masum insanlara zarar verecek (süreç ve) sistemlere (bu maksadı gütmeyerek) katılmaları şeklinde idari kötülüğe karşılık verirken, kötülük “maksatlı” olmayan eylem veya faaliyetlerden bahsetmektedir. Özce ifade etmek gerekirse; insanların, “sadece” işlerini yaptıklarını sandıkları, süreçlere, prosedürlere, kanun, emir, talimat, kılavuz ve kurallara uyduklarını düşündükleri, ancak nihai çıktı itibarıyla başkalarına zarar verebildikleri idari eylem ve faaliyetler, tamamen idari kötülüğün kapsamını oluşturmaktadır denilebilir. Bu tartışmaları hararetlendiren çok bilindik ve canlı örnekler; Adams ve Balfour (2005), Adams vd. (2006) ile Zanetti ve Adams (2000) gibilerinin eleştirel bir bakışla inceledikleri, II. Dünya Savaşı esnasında Alman bürokratlar tarafından planlanan, tatbik edilen ve sürdürülen *soykırım* ile NASA'nın 1986 yılında yaşadığı *Challenger* felaketidir. Buna ek olarak belki ara dönemde (1963 yılında) yürütülen Stanley Milgram deneylerinin de idari kötülüğün kavramlaştırılmasında önemli kilometre taşlarından olduğu ileri sürülebilir (Belle ve Cantarelli, 2017).



Doğrusu idari kötülüğe ilişkin tartışmaların kuramsal hareket noktası da oldukça farklıymış gibi görünmektedir. Temelde idari kötülük kavramına ilişkin tartışmaların, Weber'in "bürokratikleşmiş sosyal ilişkiler ve örgütler; arzu, gelenek ve üst düzey inanç sistemleri gibi değer kaynaklarını baskılayan yasal-rasyonel değerler vasıtasıyla yapılandırılmıştır" yönelimli belirlemesine dayandırıldığı ileri sürülebilir (Samier, 2008). Adams ve Balfour (1998) ile Adams (2011) bu belirlemeyi veri olarak özellikle "teknik rasyonelliği" idari kötülüğün tam bir nedeni değil, ama kolaylaştırıcı zemini olarak kabul ederler. Adams ve Balfour'un "Unmasking Administrative Evil" isimli kitapları hakkında bir inceleme yazısı kaleme alan Dubnick de (2000) -bunu doğrulayacak şekilde- kitabın temel iddiasının, "teknik rasyonellik kültüründen' neşet eden kötülüğün, yeni ve özellikle de tehlikeli bir biçimi ile karşı karşıya olduğumuz" şeklinde formüle edildiğini ileri sürmektedir. Burada kendine yer bulan teknik rasyonelliği araçsal rasyonellik şeklinde de değerlendiren Dillard ve Ruchala (2005); bireysel ahlakın önüne geçip onu önleyen ve böylece bireyleri insani duygularından mahrum bırakan makineler, mesleki ve idari hiyerarşiler olarak teknik rasyonelliği ele almayı önermişlerdir. Dillard vd. (2005) ise, teknik rasyonelliği; hissedarların kazanımlarını artırma amacı doğrultusunda yok etme, yok sayma, dönüştürme ve elde etme gibi örgütsel hakların sürdürülmesini sağlayan meşrulaştırıcı ve kolaylaştırıcı mantık olarak incelemeyi yeğlemişlerdir. Hatta onlar, bir ideoloji olarak da işaret ettikleri teknik rasyonelliğin bir sonucu olarak örgüt üyelerinin içsel bir takım zıtlıklarla karşı karşıya kalacaklarını ve bu zıtlıkların, esasen idari kötülüğün çıkış noktası olduğunu da ileri sürmüşlerdir. Bu anlamda Adams ve Balfour (1998), teknik rasyonelliğin özellikle bilimsel-analitik düşünsel düzene olan vurgusu ve teknolojik ilerleme inancıyla kendini göstererek insanların ahlaki tahayyüllerini zayıflattığını da ifade etmişlerdir. Böylece -onlara göre- idari kötülük, kamusal yaşamın etik kökenlerine karşı temel bir karşı duruş olarak kendini gösterir.

Öte yandan Samier (2008) idari kötülüğün zeminine ilişkin tartışmalarda daha sosyolojik bir lens kullanarak onun, modernitenin bir sorunu ve hatta bilimselcilik ile ekonomizm tarafından sarılmış olan sanayileşmiş toplumların zaruri bir sonucu olduğunu belirtmektedirler. Adams ve Balfour (1998) bu kapsamda bilimsel yönetimi üreten bilimsel aklın [mantığının], idari kötülüğün temel nedeni olduğunu ve hatta kötülüğün, diğerlerinin ahlaki idaresini 'suskun' örgütsel gerçeğe dönüştürmede teknik ve teknolojiyle örtüldüğünü (gizlendiğini) iddia

etmektedir. Aynı doğrultuda ancak belki bundan daha somut ve ilginç olarak Dillard ve Ruchala (2005) idari kötülüğün; araçsal rasyonellik, sorumluluktan kaçınma ve örgütsel şiddet arasındaki bağı geliştiren hiyerarşik (bürokratik) hesap verebilirlik yapıları vasıtasıyla örtüldüğünü (gizlendiğini) ileri sürmektedirler. Dolayısıyla buradan, Weberian bürokrasinin veya diğer kamptan bilimsel yönetimin; özellikle yazılı kuralların, görevlerin, yetkilerin, hiyerarşinin, görev ve sorumlulukların veya benzeri etüdlerin “bahane” edilmesine zemin hazırlanarak idari kötülüğe neden oldukları iddia edilmiştir, sonucuna varılabilir. Reed (2012) aynı temelde geniş ve karmaşık örgütlerde örneğin iş bölümü, derinleşmesine uzmanlaşma ve bölümlendirmenin de idari kötülüğün yolunu açmış olabileceğini ve hatta bu gibi düzenlemelerin örgüt üyelerini, eylemlerinin sonuçlarından uzaklaştırmış bile olabileceğini ileri sürmektedir. Kısaca, üretilen düzen ve düzenlemelere sadık kalma arayışındaki kişi, yapıp ettiği faaliyetlerin veya sergilediği eylemin sonuçlarının diğerlerine zarar verip vermediğiyle değil de daha çok düzenlemelere sadık kalıp kalmadığıyla veya örgütsel politikalara uyum sağlayıp sağlamadığıyla (Preston-Shoot, 2011) ilgilenecek, herhangi bir olumsuz neticeye karşı soruşturulduğunda ise, “sadece” görevini yaptığını, işin yapılışına ilişkin kural ve talimatlara bağlı kaldığını, nihayet örgütsel amaç dışında herhangi bir “kötücül” amacı olmadığını ifade edecektir. Böylece aslında -bu kişinin- yüzeysel olarak bakıldığında, teknik olarak haklı bulunup nihayet başarılı olarak kabul edilebilecekse de insani olarak diğerlerine zarar vermiş olmasından dolayı kötücül olduğu sonucuna da kolaylıkla varılabilecektir. Ancak yine de bu gibi kişilerin, takındığı maskeler münasebetiyle idari kötülüğü doğal olarak sorgulamayabilecekleri de özellikle vurgulanmalıdır (Tschudi, 2008). Dillard vd. ne (2005) bakılacak olursa, bu gibi durumlarda aslında [örgütsel] hiyerarşi, kişilerin eylemlerine meşruiyet kazandırıcı; profesyoneller, teknik bilginin uygun şekilde kullanıldığını tasdik edici ve teknoloji de verimli ve etkin düzenin elde edilmesini kolaylaştırıcı olabilmekte ve böylece harici bir sorgulama veya araştırma anlamsız ve gereksiz bir duruma gelebilmektedir. Yine bu kapsamda, örneğin, pazar kapitalizmi veya teknokrazi yönelimli olarak muhasebede kullanılan teknolojilerin, muhasebecilik gibi uzmanlık alanlarının ve yönetsel hiyerarşilerin de idari kötülük potansiyelini kendi doğalarında taşıdıkları ileri sürülebilir (Dillard ve Ruchala, 2011). Doğrusu bu gibi özellikle işin yapılışına ilişkin kabul edilmiş teknik birtakım unsur veya bileşenler, emir veya talimatlar yahut norm, standart veya kodlar nihayet birer maskeye dönüşerek, aslında kişilerin gerçekten

de işlerinden, işlerinin veriminden veya etkinliğinden, nihai amaçlara erişmekten başkaca bir kaygıyla hareket etmedikleri sonucuna erişilmesini kural olarak sağlayabilir. Böylece de diğerlerine zarar veren eylem; kurallara, mesleki standartlara, örgütsel amaçlara, emir ve talimatlara uygun olarak yapılmanın maskelemesi altında meşruiyet kazanabilir. Buradan hareketle kötülüğün modern biçimlerinin, teknik rasyonellik yanında, “modern karmaşık örgütü de” özellikle bireysel sorumlulukları belirleyip tebliğ etmesi ve günlük işlerin gerçekleştirilmesi için rol beklentilerinin yerine getirilmesini gerektirmesi nedeniyle bir maske olarak kullanılabileceği iddia edilebilir (Adams ve Balfour, 1998; Adams, 2011; Dillard vd., 2005; Tschudi, 2008). Eğer böyleyse, kötü idareden idari kötülüğü ayırt etmede kullanılabilecek bir araç olarak teknik rasyonellik, modern örgüt gibi farklı maskelerden de söz etmek olasıdır.

Dillard ve Ruchala (2005), bu kapsamda daha da ileri giderek idari kötülük kapsamında şiddete [bile], örgütsel öncelik ve disiplin nedeniyle izin verildiğini ve yine bunlara dayalı olarak şiddetin sürdürüldüğünü, [söz konusu] eylemin, rol uzmanlaşması ve uygulamaları yönlendiren kurallara dayalı olarak rutinleştirdiğini ve nihayet kurbanın, soyutlama ve ölçümleme ile artık insan olarak görülmediğini ileri sürmektedirler. İdari kötülüğün anlaşılmasında belki de en kritik noktalarından biri olan bu durumu Adams ve Balfour (1998) izah ederken, idari kötülüğün yine çok farklı maskelerin arkasına hususen saklandığını ve böylece istemeyerek de olsa onun gereklerini yerine getiren sıradan insanların kötülük yaptıklarını fark edemediklerini ileri sürerler. Buradan hareketle örneğin son zamanlarda, özellikle Yeni Kamu Yönetimi akımıyla başlayan “pazar odaklılık” veya daha özel olarak “pazar temelli idare” anlayışı ile etik kamu örgütleri ve kamu değerlerinin tehdit edilmekte olduğunu (Belle ve Cantarelli, 2017) ve böylece yer yer bu gibi yenice gelişen tasarımlar eliyle idari kötülüğe yol açılabildiğini de ileri sürmek olasıdır.

Öte yandan daha yakın zamanlarda idari kötülüğe farklı bir perspektif kazandıran Adams (2011), ahlaki sapma durumlarında bireylerin, kendi kötücül faaliyetlerini iyi bile görebildiklerini ileri sürmüştür. Hatta bir adım daha ileri giden Reed (2012) haklı olarak [sadece kendilerinin değil], bu gibi kişilerin çevresinde bulunanların da aslında onları, kabul edilmiş mesleki roller ve uygulamalarla uyum içinde hareket ediyor olarak kabul edebileceklerini, [yani eylem veya faaliyetlerinin aslında kötücül bulmadıklarını] ileri sürmüştür.

## 2. İDARI KÖTÜLÜĞÜN GÖRÜNÜMLERİ

İdari kötülüğün, örgütlerde iki farklı biçimde ortaya çıkabileceği ifade edilebilir: Aktif ve pasif örgütsel kötülük. Doğrusu bu tasnifin, idari kötülüğün öznesi açısından yapılmış olduğu ve nihayet eylemsel olarak oyuncu veya seyirci olma ekseninde aktif veya pasif olmaya karar verildiği belirtilmelidir. Daha açık ifade edilecek olursa, aktif idari kötülük, kötülüğün harekete geçmiş, icra edilmiş halini ifade ederken; pasif olanı ise, fiili olarak kötülüğü gerçekleştir-meyip onu seyretmeye, kötülük karşısında ses çıkarmamaya, (belki istemese de) ona rıza göstermeye, ona zımni de olsa destek olmaya ve hatta onu böylece meşrulaştırmaya karşılık gelmektedir (Adams ve Balfour, 1998; Samier, 2008).

### 2.1. Aktif İdari Kötülük

Aslında idari kötülük literatürü, öncelikle ve daha çoklukla aktif idari kötülüğe odaklanmış ve onu ele almıştır. Daha evvel de belirtildiği üzere, aktif idari kötülüğü teşhis etmek biraz zor görünmektedir. Zira bir yandan idari kötülük; teknik gereklilikler, modern örgüt ve hiyerarşi gibilerini bir maske olarak kullanırken (Adams ve Balfour, 1998; Adams, 2011; Tschudi, 2008), diğer yandan da gölgede kalarak örgütsel eylemin arayüzü altında içmeye devam etmektedir (Atkinson, 2013). Daha evvel de belirtildiği üzere idari kötülük; kasıtlı ve farkında olmayacak şekilde, mesleki veya idari rol ve sorumluluklarını yerine getirirken kötülüğe neden olmaları şeklinde tanımlanmıştır (Adams ve Balfour, 1998). Dolayısıyla harekete geçmiş idari kötülük, yani diğerlerine zarar vermiş bir idari uygulama veya eylem, aslında zarar verme kastı olmaksızın, bunu gerçekleştirenlerin elde etmeyi umdukları gerçek çıktıyla birlikte yan bir çıktı olarak gelişen durumları işaret edicidir. Yani aktif idari kötülük, bir maksatlılık halini değil, ama kusurluluk veyahut da etik, ahlak gibi normların veya bunlara ilişkin kodların, ana amaç uğruna ihmal edilmesi halini ifade eder de denilebilir.

Atkinson'a (2013) göre aktif idari kötülük, kötülüğün idari yapı vasıtasıyla gerçekleştirildiği ve birinin, doğruca ve zamanında yapması gereken her ne ise onu, kötülük icra etmek kastı olmaksızın gerçekleştirdiği durumlara karşılık gelmektedir. Doğrusu bu kavramlaştırma, Adams ve Balfour'un (1998) kast ettiği manada idari kötülüğü, Kamboçya'da 1975-1979 yılları arasında işbaşında bulunan komünist Kızıl Kmerler örneğinde de görmek mümkündür. Ve

daha ilginç olanı ise, bu çalışmadan çok sonraları, Kızıl Kmerler rejiminin iki eski lideri, soykırım suçlamasıyla yargılandıkları davalarda “komuta sorumluluğu ve suç ortaklığı” nedeniyle ömür boyu hapis cezasına çarptırılmışlardır (Habertürk, 2018). Doğrusu, idari kötülük aktifleşerek kötülük meydana getirdiğinde [yani birileri aktif olarak zarar gördüğünde], bunu gerçekleştirenler de aslında kötülük yapıcı olurlar (Adams, 2011). Aynı şekilde çok daha yakın zamanlarda Amerikan askerlerinin, Ebu Garib Hapishanesi ve Irak, Afganistan veya Küba gibi ülkelerdeki diğer hapishanelerde, gözetimleri altına olan tutuklulara işkence yapıp onları istismar etmeleri, yine idari kötülüğün harekete geçmiş durumu ile ilgili olarak kabul edilmektedir (Adams vd., 2006).

Aynı çizgide Atkinson (2013) örgüt ve emir-komuta zinciri altında kamu idarecilerinin topluma karşı olan gerçek sorumluluklarından kendilerini ayırabileceklerini de ileri sürmektedir. Bu kapsamda örneğin II. Dünya Savaşı’ndaki eylemleri nedeniyle üst düzey memurların mahkemelerde sorumlu tutuldukları ve ayrıca bunların “emirleri yerine getirdikleri” şeklinde savunmalarının mahkemelerce kabul edilmediği de ifade edilmelidir. Ayrıca hesap verebilir olmaya ilişkin benzeri yargulamalar, Uluslararası Ceza Mahkemesi’nde eski Yugoslav Cumhuriyeti ile Ruanda için de gerçekleştirilmiştir (Adams vd., 2006).

Bunlardan daha yumuşak bir aktif idari kötülük örneğini ise, Benton (2018) incelemiştir. Bu örnek, St. Louis’de (Amerika) kentin ekonomik ve demografik problemlerinin çözümü için gettolarda yaşayan 70.000 siyahi insanın göç ettirilmesinin sonuçlarına odaklanmıştır. Kenti yeniden canlandırmak ve yenilemek isteyen (Harland Bartholomew isimli) teknik-rasyonel kent plancısı, siyahi topluluğa, onları göç ettirmekle oldukça büyük bir kötülük yapmış ve fakat kendi eylemini “ahlaki olarak iyi” şeklinde kabul etmiştir.

Çok daha yeni dönemde ise, özellikle rekabet, değerlerin mübadelesi, işlem maliyetleri ve en güçlü olanın yaşaması gibi değerlerle tezahür etmiş Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının (Zanetti ve Adams, 2000), yine hususen arzu edilmemiş olsa da idari kötülüğü harekete geçirebildiklerini ifade etmek gereklidir.

## 2.2. Pasif İdari Kötülük

Adams ve Ballfour (1998) örgütlerde sıradan insanların, kendilerine verilen örgütsel rollere riayet etmenin yanı sıra, eleştirel ve makul bir gözlemcinin olay olduktan sonra kötülük olarak isimlendirebileceği eylemlere katılabileceklerini de ileri sürerler. Doğrusu bu belirlemenin iki tarafı olduğu ifade edilebilir. Bir tarafta kötülüğü icra edenler, diğer tarafta ise kötülüğe seyirci olanlar. İşte bu seyirci olanların veya sesini çıkarmayanların veyahut da ilgili eylemleri haklı, doğru veya uygulanabilir bulanların, pasif idari kötülüğün örgütlerde ortaya çıkmasına olanak sağlayanlar olduğu belirtilmelidir. Pasif idari kötülük kapsamında ele alınan kişilerin, aslında kötülük yapanlar değil, kötülük sergileyen yetkili figürlere itaat eden veya onları hoş görenler olduğu (Samier, 2008); yani aslında bu kişilerin, Morrison ve Milliken'in (2000) örgütsel sessizlik başlığı altında, "insanların konuşmalarına mani olan aşılmaz güçler" olarak tanımlandıkları ve bir yerinden sonra da mesuliyeti attıkları (Bisel ve Arterburn, 2012) bir yapıyla daha karşı karşıya oldukları ileri sürülebilir.

Öte yandan aktif idari kötülükte olduğu gibi pasifte de bu kişiler, aslında öncelikle kendilerini korumak veya sağlama almak amacıyla (Bisel ve Arterburn, 2012; Morrison ve Milliken, 2003) seyirci veya sessiz kalarak yaptıklarının sadece doğru değil, iyi olduğunu da (Adams ve Balfour, 1998) kabul etmiş olurlar. Dolayısıyla pasif idari kötülük söz konusu olduğunda esas tehlike; kötülüğü gerçekleştiren kişilerden değil, ama korku veya ahlaki körlük nedeniyle buna karşılık vermeyenlerden kaynaklanır, denmelidir (Samier, 2008). Zira bu kişiler bir yandan aktif olarak idari kötülüğü icra edenlerin eylemlerini [zımni de olsa] meşrulaştırırken, bir yerinden sonra da kendileri aktif olarak kötücül eylemler sergilemeye başlayabilmektedirler. Adams vd. (2006) bu çerçevede, bahse konu kişilerin özellikle etik ve ahlaki çıplarının olmaması, açık işlemsel kılavuzlarının bulunmaması ve katı hiyerarşik denetimin olmaması münasebetiyle aktif idari kötülük yapan kişilere dönüştüklerini, özellikle Ebu Garib örneğinde ileri sürerler.

Diğer taraftan aslında pasif idari kötülük; zamanın, enerjinin ve stratejinin olmaması anlamına da gelmemekte, aksine ahlaki olarak hiçbir şey yapmama-ya ilişkili görünmektedir (Samier, 2008). Aslında örgütsel sessizliğin nedenleri, bir yerinden sonra ilgili davranışı doğru veya makul kabul ederek idari kötülüğe karşı hiçbir şey yapılmamasının nedenlerine dönüşebilir (Adams, 2011;

Pressley ve Noel, 2014; Reed, 2012). Doğrusu asıl gerçeğin de farkında olabilecek bu kişilerin, bazı koşullar altında konuşmamaları gerektiği yönünde bir hisse kapıldıkları da ifade edilebilir (Morrison ve Milliken, 2000). Zira örgütsel hiyerarşide sorunların konuşulduğunu duymak istemeyen üst düzey yöneticiler, bazen çalışanların cezalandırılmasına onay verebilmekte (Milliken ve Morrison, 2003), bazen de bu kişiler kendilerini ilgili konunun uzmanı saymadıklarından susabilmektedirler (Bisel ve Arterburn, 2012). Böylece bu kişiler, diğerlerine karşı ahlaki sorumluluklarını terk ederken, aslında mesuliyet açısından da örgütsel koşullara sığınmış olmaktadır (Samier, 2008).

Pasif idari kötülüğün bir başka tezahürünün, doğrudan eylem veya faaliyete katılmamış olsalar bile, ikincil veya destekleyici rolleri ile kötülüğü maskeleyen (örten) kişilerle ilişkili olduğu ileri sürülebilir (Adams vd. 2006). Bu tip idari kötülükte pasif olan kişi, ahlaki değerlere uygun hareket etme arzusunu kaybetmiş ve böylece ahlaki [davranma] gönüllülüğünden ayrılmış, ahlaki değerlere uyma mesuliyetini de kendi üstlerine, bir kurula veya düzenlemeye havale etmiş gibi görünmektedir. Böylece pasif idari kötülüğün, basit bir şekilde sadece kötülük işleyen, kötülüğe maruz kalan ve şahit arasındaki ilişkide şekillenmediği, bunun ötesinde örgütsel kültürde, kişiler arası güç ilişkilerinde ve biçimsel amaç ve hedeflerde karşılığı olan bir sosyal sistem durumu olduğu ileri sürülebilir (Samier, 2008). Aynı kapsamda örneğin Argyris de (1977) bu tipten sessizliklerin, örgütlerde insanların teknik ve politik sorunlar hakkında konuşmalarını engellemek üzere kullanılan normlar ve oyunlardan kaynaklandığını ve hatta bu oyunları gizlemenin de başkaca oyunlarının mevcut olduğunu ifade etmiştir. Benzeri şekilde Morrison ve Milliken (2003), gruplardaki normatif ve sosyal baskının da kişilerin konuşmalarına mani olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Toparlanarak ifade etmek gerekirse, pasif idari kötülüğe ilişkin uygun bir kurumsal zemin oluşturulacaksa, bunun, kişisel karakter ve kişilik, örgütsel dinamikler ile biçimsel ve biçimsel olmayan idari rolleri göz önünde bulundurması gerekecektir (Samier, 2008).

### 3. İDARİ KÖTÜLÜĞE MANİ OLMANIN İMKÂNİ

Her ne kadar Adams (2011), idari kötülüğü besleyen sosyal ve yapısal dinamiklerden kaçınmanın zor olduğunu ileri sürse de Dimock'a (1937) göre mükemmel idari sonuçlar; ruh, ahlak ve tatmin edici kurumsal nitelikler

vasıtasıyla üretilir ve mükemmel idarenin böylesi sonuçları, üstün bir yönetsel liderlik, idari ilkelere bağlılık ve çalışanlar ile müşterilere uygun davranmayla elde edilebilir. Dolayısıyla bürokrasinin, [idari kötülük gibi] arzu edilmeyen sonuçlarını ortadan kaldırmak da aslında idari bir meseledir, denmelidir (Dimock, 1937) . Zira idare, pasif bir araç değil, aktif bir araçtır ve öyle de olmalıdır (Atkinson, 2013). Bu kapsamda örgütlerde idari kötülüğe mani olmak açısından, öncelikle idari kötülüğü kabullenen ve ardından bilinçli birtakım eylem veya faaliyetlerin gerçekleştirilmesi elzem görünmektedir. Bu açıdan Dillard vd.nin de (2005) ifade ettiği üzere, idari kötülüğün olumsuz potansiyelini de iyice anlamak gerekir. Zira onun örgüt için ne gibi yaşamsal kayıplara mal olabileceği anlaşılabilirse, belki çok daha ciddiyetle o zaman üzerine gidilmesi daha kuvvetli bir ihtimal olarak söz konusu olabilecektir.

Bu anlamda örgütsel kötülüğe tamamen farkındalık çerçevesinde mani olabilmek için yapılabilecekler bakımından içsel ve dışsal eylem ve/veya faaliyetler başlıkları altında iki farklı kategorinin belirlenebileceği ifade edilmelidir. Bu tasnif yapılırken özellikle örgütün içine dönük yapılabilecekler veya örgüt içi aktörlerin yapabilecekleri ile örgütün dışı itibarıyla yapılabilecekler veya örgüt dışı aktörlerin yapabilecekleri şeklinde bir ayrıma gidildiği ifade edilmelidir. Ancak yine bu tasnife dikkat edilirse, idari kötülüğe mani olmanın ilk adımının onun farkında olmak, onu kabullenmek olduğu tespit edilebilecektir (Adams ve Balfour, 1998; Belle ve Cantarelli, 2017). Dolayısıyla idari kötülük, çeşitli maskeler takılarak işin kendisi veya işin bir parçası veya olağan sonucu olarak değil, ama gerçekten insani duygulardan, ahlaki ve vicdani değerlendirmelerden ve nihayet etik mesuliyetlerden ayrılmanın bir çıktısı olarak görülmelidir. Canavarlaşmadan ve canavarlaştırmadan, ahlaki ve vicdani değerlendirmeleri uygunca yaparak ve nihayet etik mesuliyetlere de harfiyen riayet ederken idari kötülüğe daha en başında mani olunabilir (Dillard ve Ruchala, 2005).

Öte yandan örgüt içi ve örgüt dışı aktörler ile bunların gerçekleştirebileceği faaliyet ve/veya eylemler ise aşağıda ayrıca tartışılmıştır.

### 3.1. İçsel Eylem ve/veya Faaliyetler

İdari kötülüğe mani olmak açısından belki de en yoğun olarak girişimlerde bulunulması gereken alan, örgüt içi alandır. Özellikle uygun örgüt ikliminin oluşturulması idari kötülüğe mani olmak açısından önemli görünmektedir. Bu



doğrultuda Reed (2012), ahlaki farkındalığı yüksek bir liderlik tarzının; Moreno-Riano (2001) ise, farklı etik modellerin [bunlar tarafından] güçlendirilerek takip edilmesinin idari kötülüğe mani olmak bakımından önemli olabileceğini ileri sürmektedir. Prestoon-Shoot (2011) ise, bu konuya bir başka açıdan yaklaşarak örgütte bağımsız bir eleştirel düşünce yapısının geliştirilmesi, bürokratik sıkılaşmanın gevşetilmesi ve örgütlerin idari kötülüğe karşı müteyakkız bulunmaları gerektiğini ileri sürmektedir. Benzeri şekilde Adams da (2011), “eleştirel tepkisellik”, sistematik düşünme ve aktif sorgulama ile diğerlerine yardımcı olmanın da idari kötülüğün ortadan kaldırılması bakımından yararlı olabileceğini belirtmektedir.

Daha evvel de vurgulandığı üzere, değişim için örgüt üyelerinde bir hissiyat oluşturulması (Dillard vd., 2005) ve bunun yanı sıra hem örgüt içinde hem de dışındakiler için “cesaretin” (Adams, 2011), güven iklimi ve açık diyalogun koşullanması (Milliken ve Morrison, 2003), grup içerisinde oluşabilecek normatif ve sosyal baskının yönetilmesi (Morrison ve Milliken, 2003), yine idari kötülüğe mani olmak açısından önemli görünmektedir.

Bunlarla birlikte Dillard ve Ruchala (2005), idari kötülüğü kolaylaştıran süreçlerin daha iyi anlaşılmasıyla, araçsal rasyonelliğin olumsuz sonuçlarından kaçınmak adına bireyleri yetkilendirerek güçlendirecek alternatif ölçütlerin geliştirilebileceğini ve böylece kamu yararına dönük olarak bu kişilerin daha sorumlu hareket edebileceklerini ileri sürmüştür. Ancak aşırı profesyonelleşmenin de ileri derecede rutinleşmiş ve duygusal örtüşmeyi azaltan bir rasyonel düşünsel yapıya neden olabileceği kabul edilerek (Pressley ve Noel, 2014), aşırı profesyonelleşmenin olası risklerine karşı da duyarlı olunmalıdır. Bu anlamda Dillard ve Ruchala (2005), sorumluluğa dayanan hesap verebilirliğin de bir çıkış noktası olabileceğini ileri sürerler.

### 3.2. Dışsal Eylem ve/veya Faaliyetler

İdari kötülüğün meydana gelmesine mani olmak için kamu yönetimi disiplininin, kamu kurumlarına, yetkinin uygulanmasına ve daha geniş olarak kültüre karşı daha fazla eleştirel ve tepkisel tutum geliştirmesi gerektiği ifade edilmelidir (Adams ve Balfour, 1998). Aynı çizgide, Moreno-Riano (2001), idari kötülüğün üstesinden gelmek adına kamu yönetimi uygulayıcıları ile araştırmacılarının sınırlı referans kümelerinden dışarı çıkmaları gerektiğini,

aksi halde kötülükle karşılaşmaya devam edileceğini ikaz etmektedir. Adams (2011), bu kapsamda “cesarete” özellikle vurgu yaparken, Adams ve Balfour (2005) ise daha fazla katılımçılık ve nihayet aktif denetim oluşması açısından “aktif yurttaşlık” anlayışının geliştirilmesini bir yol olarak önerirler. Aktif yurttaşlığın gerçekten de bir çözüm olabileceğine ilişkin bir diğer önerme; Denhardt’ların (2007) “Yeni Kamu Hizmeti” olarak kavramlaştırdıkları tasarımda, “yurttaşların aktif bir şekilde idareye katılmalarının demokrasinin bir gereği olduğu”, “idarenin çok daha iyi çalışması için aktif yurttaş katılımına muhtaç olduğu” ve “aktif yurttaş katılımının, kamu görevlilerinin günlük görevlerine nasıl yaklaşmaları gerektiğini göstermesi” yönüyle yer almıştır.

Öte yandan Thomas’ın da (2016) belirttiği gibi, bilgiye erişim özgürlüğü, aktif araştırmacı medya ve sivil grupların girişimlerde bulunmaları yoluyla da idari kötülüğün deşifre edilmesi ve tekrarına mani olunması olanaklı görünmektedir. Bu kapsamda daha demokratik ve insani hükümetler oluşturulması ile idari kötülüğe mani olunabileceği de ileri sürülmektedir (Adams vd. 2006).

## SONUÇ

Sıradan insanların yanlış bir şeyler yaptıklarının “farkında olmadan” kötü-cül davranışlara kalkışmaları olarak tanımlanabilecek idari kötülük olgusunun literatürde, kötü idare olgusundan daha sonraları ortaya çıktığı ifade edilebilir. Buna karşın idari kötülük olgusu, diğerine göre, belki de sebep olduğu kötülüklerin ciddiyeti, yoğunluğu ve kitleselliği bakımından daha dikkat çeker nitelikte olmuştur. Bu kapsamda idari kötülüğün, aktif ve pasif olmak üzere iki farklı tezahürünün olabileceği de ortaya çıkarılmıştır. Türü ne olursa olsun, idari kötülüğün masum gibi görünse de diğerlerine karşı oldukça olumsuz olabilecek sonuçlar yaratabildiği ifade edilmelidir. Bu sonuçların ortadan kaldırılabilmesi, her şeyden evvel, idari kötülüğün kabul edilmesini gerektirmektedir.

Ancak yine de bunun ardından idari kötülüğe mani olma noktasında; örgüt içi ve örgüt dışı olmak üzere iki farklı eylem ve/veya faaliyet alanı belirlendiği, bu alanlarda gerek örgüt içi aktörlerin örgüt içi ve dışına, gerekse örgüt dışı aktörlerin örgüt içi ve dışına dönük olarak aktif olarak ve cesaretle birtakım girişimlerde bulunmaları elzem görünmektedir.

Çalışmanın sadece literatür taramasına bağlı olarak yapılması, bir zafiyet gibi görünse de daha sonraki çalışmalar için bir kapı aralaması ve uygulamacılar

için en azından idari kötülük olgusunu tanıtmayı yönüyle birtakım üstünlüklerinin mevcut olduğu da ifade edilmelidir. Öte yandan gelecek çalışmalarda farklı araştırma modelleri ile nitel veya nicel çalışmaların yapılması, olgunun daha iyi anlaşılması ve nihayet buna karşı çözüm önerilerinin geliştirilmesine olanak sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- ADAMS B. Guy ve Danny L. Balfour (1998). “**Unmasking Administrative Evil**”, Sage: Thousand Oaks
- ADAMS B. Guy ve Danny L. Balfour (2005). “Public service ethics and administrative evil: prospects and problems”, **Ethics in Public Management**, ss. 114-137
- ADAMS B. Guy, Danny L. Balfour ve George E. Reed (2006). “Abu Gharib, Administrative Evil, and Moral Inversion: The Value of “Putting Cruelty First””, **Public Administration Review**, September-October 2006, ss. 680-693
- ADAMS B. Guy (2011). “The Problem of Administrative Evil in a Culture of Technical Rationality”, **Public Integrity**, S.13(3), ss. 275-286
- ARGRYIS Chris (1977). “Double Loop Learning in Organizations”, <https://hbr.org/1977/09/double-loop-learning-in-organizations> (19/XI/2018)
- ATKINSON L. Christopher (2013). “Reflections on Administrative Evil, Belief, and Justification in Khemer Rouge Cambodia”. **SAGE Open**, S. I(II), ss. 1-11
- BELLE Nicola ve Cantarelli Paola (2017). “What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research”, **Public Administration Review**, C.77(3), ss. 327-339
- BENTON Mark (2018). “”Saving” the City: Harland Bartholomew and Administrative Evil in St. Louis”, **Public Integrity**, S. 20, ss. 194-206
- BISEL S. Ryan ve Elissa N. Arterburn (2012). “Making Sense of Organizational Members’ Silence: A Sensemaking-Resource Model”, **Communication Research Reports**, C.29(3), ss. 217-226
- BOWDEN Edgar (1976). “Maladministration: A Thematic Analysis of Nigerian Case Studies in the Context of Administrative Initiative”, **Human Organization**, C.35, ss. 391-394
- CAIDEN E. Gerald (1991). “What Really Is Public Maladministration?”, **Public Administration Review**, C. 51(6). ss. 486-493
- CAIDEN E. Gerald (2017). “Maladministration Revisited”, **International Journal of Civil Service Reform and Practice**, C.2(1), ss. 1-20

- DENHARDT V. Janet ve Robert B. Denhardt (2007). “The New Public Service”, M.E. Sahrpe: Armonk
- DILLARD F. Jesse, Linda Ruchala ve Kristi Yuthas (2005). “Enterprise resource planning systems: A physical manifestation of administrative evil”, **International Journal of Accounting Information Systems**, S: 6, ss. 107-127
- DILLARD F. Jesse ve Linda Ruchala (2005). “The rules are no game: From instrumental rationality to administrative evil”, **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, C. 18(5), ss.608-630
- DILLARD F. Jesse ve Linda Ruchala (2011). “Veblen’s Placebo: Another Historical Perspective on Administrative Evil”. **The Accounting Historians Journal**, C. 38(1), s. 1-29
- DIMOCK E. Marshall (1937). “The Study of Administration”, **The American Political Science Review**, C. 3(1), ss.28-40
- DRUCKER Peter (1980). “The Deadly Sins in Public Administration”, **Public Administration Review**, C.40 (2), ss. 103-106
- DUBNICK J. Melvin (2000). “Spirited Dialogue: The Case for Administrative Evil: A Critique”, **Public Administration Review**, C.60(5), ss.464-482
- EKEN Musa ve Ferruh Tuzcuoğlu (2005). “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek”, [www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm](http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm) (18/XI/2018)
- FINER Herman (1941). “Administrative Responsibility in Democratic Government”, **Public Administration Review**, C. 1(4). ss. 335-350
- GOULDNER W. Alvin (1955). “Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy”, **The American Political Science Review**, C. 49(2), ss. 496-507
- HABERTÜRK (2018). [www.haberturk.com/kizil-kmerler-40yil-sonra-soykirim-dan-suclu-bulundu-2223331](http://www.haberturk.com/kizil-kmerler-40yil-sonra-soykirim-dan-suclu-bulundu-2223331) (18/XI/2018)
- HALL H. Richard (1963). “The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment”, **American Journal of Sociology**, C.69(1), ss.32-40
- ISTWANY Muji, Abdul Razak, Slamet Sampurno ve Hamzah Halim (2017). “Maladministration as Doctor Medical Malpractice: A Health Law Perspective in Indonesia”, **Journal of Law, Policy and Globalization**, C.67, ss.167-173

- MARSHALL Geoffrey (1975). “Technique of Maladministration”, **Political Studies**, C. XXIII (2-3), ss. 305-310
- MILLEY Peter (2017). “Maladministration in Education: Towards a Typology Based on Public Records in Canada”, **Educational Management Administration and Leadership**, May 2016, ss. 1-18
- MILLIKEN J. Frances ve Wolfe E. Morrison (2003). “Shades of Silence: Emerging Themes and Future Directions for Research on Silence in Organizations”, **Journal of Management Studies**, C.40(6), ss.1563-1568
- MORENO-RIANO Gerson (2001). “The Etiology of Administrative Evil”. **American Review of Public Administration**, C. 31, ss. 296-312
- MORRISON E. Wolfe ve Frances J. Milliken (2000). “Organizational Silence: A Barrier to Change and Development in a Pluralistic World”, **Academy of Management Review**, C.25(4), ss.706-725
- MORRISON E. Wolfe ve Frances J. Milliken (2003). “Speaking Up, Remaining Silent: The Dynamics of Voice and Silence in Organizations”, **Journal of Management Studies**, C.40(6), ss.1353-1358
- OLSEN P. Johan (2005). “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, C:16, ss.1-24
- PONCE Juli (2005). “Good Administration and Administrative Procedures”, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, C.12(2), ss. 551-588
- PRESTON-SHOOT Michael (2011). “On administrative evil-doing within social work policy and services: law, ethics and practice”, **European Journal of Social Work**, C.14(2), ss.177-194
- PRESSLEY L. Cindy ve Noel E. Michael (2014). “Emotional Labor as Carnavalesque Behavior: Avoiding Administrative Evil in the Public Space”, **International Journal of Organization Theory and Behavior**, C.17(2), ss. 199-216
- REED E. George (2012). “Leading Questions: Leadership, ethics, and administrative evil”. **Leadership**, C.8(2), ss. 187-198
- SAMIER Eugene (2008). “The Problem of Passive Evil in Educational Administration: Moral Implications of Doing Nothing”, **ISEA**, C. 36(1), ss. 2-21
- SYKES J.B. (1982). **The Concise Oxford Dictionary of Current English**, Oxford: Oxford University Press

- ŞENGÜL Ramazan (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, [www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm](http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm) (18/XI/2018)
- THOMAS Sheena (2016). “A Critical Analysis of Controls on Maladministration and Corruption in India”, **International Journal of Legal Insight**, C.I(1), ss.31-46
- TSCHUDI Finn (2008). “A Comment on Adams and Balfour: Dignity Violations, an Alternative View of ‘Administrative Evil’”, **Public Administration**, C.86(4), ss. 895-903
- UDY H. Jr. Stanley (1959). “Bureaucracy” and “Rationality” in Weber’s Organization Theory: An Empirical Study”, **American Sociological Review**, C.24, ss.791-795
- VIEG, A.John (1946). “Bureaucracy-Fact and Fiction” in **Elements of Public Administration**, Editör: Fritz Morstein Marx, New York
- WHEARE K.C. (1973). **Maladministration and Its Remedies**. Stevens&Sons: London
- WILSON Woodrow (1887). “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, C. 2(2), ss. 197-222
- ZANETTI A. Lisa ve Guy B. Adams (2000). “In Service of the Leviathan: Democracy, Ethics and the Potential for Administrative Evil in the New Public Management”, **Administrative Theory&Praxis**, S. 22(3), ss. 534-554
- [www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner](http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr9649#partner)
- [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu) (18/XI/2018)