

BÜROKRATİK KÜLTÜR

BUREAUCRATIC CULTURE

Yrd.Doç.Dr. Fatih DEMİR¹

ÖZET

Kültür bir toplumun kimliğidir ve kişinin yaşamının tüm alanlarını etkilemektedir. Her toplumun kendine özgü yeme-içme kültürü, ağırlama kültürü, çalışma kültürü gibi pek çok alt kültürü vardır. Toplumun kurumlarının nasıl yapılandırıldığını belirleyen bürokratik kültür de bir alt kültürdür, ve toplumun siyasi ve sosyal kültüründen bağımsız değildir. Bürokratik kültür, bir toplumun idari yapısının algılanışıyla ilgilidir. İdareye ve idarecilik mesleğine karşı gösterilen tutum ve davranışlar toplumun bürokratik kültürünü meydana getirmektedir. Hukuk devleti, etik ve yönetimin meşruiyetine dair algılamalar, bir toplumun idari kurumlarını nasıl örgütlediğini ve yürüttüğünü belirleyen önemli faktörlerdir; bunlar arasındaki ilişkilerin ortaya çıkarılması, bir toplumda bürokrasinin neden belirli bir şekilde kurulup işlediğini açıklayıcı olabilir.

ABSTRACT

A society's culture is its identity and affects all fields of the life of the individual. Each society has several sub-cultures such as its unique dining culture, entertainment culture, working culture etc. Determining the way with which institutions of a society are structured, bureaucratic culture is not independent from the political and social culture of that society. Bureaucratic culture is related to how the administrative structure of a society is perceived. Attitudes and behaviors related to the administration as an institution and a profession constitute the bureaucratic culture of the society. Perceptions about rule of law, ethics and legitimacy of administration are important factors that affect how a society organizes and manages its administrative institutions; unfolding the interrelations between them can explain why bureaucracies in a society are established and managed in a particular manner.

bürokrasi, idare, kültür
bureaucracy, administration, culture

¹ Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Kültür bir toplumun kimliğidir ve kişinin yaşamının tüm alanlarını etkilemektedir. Her toplumun kendine özgü yeme-içme kültürü, ağırlama kültürü, çalışma kültürü gibi pek çok alt kültürü vardır. Toplumun kurumlarının nasıl yapılandırıldığını belirleyen bürokratik kültür de bir alt kültürdür, ve toplumun siyasi ve sosyal kültüründen bağımsız değildir. Bürokratik kültür, bir toplumun idari yapısının algılanışıyla ilgilidir. İdareye ve idarecilik mesleğine karşı gösterilen tutum ve davranışlar toplumun bürokratik kültürünü meydana getirmektedir. Hukuk devleti, etik ve yönetimin meşruiyetine dair algılamalar, bir toplumun idari kurumlarını nasıl örgütlediğini ve yürüttüğünü belirleyen önemli faktörlerdir; bunlar arasındaki ilişkilerin ortaya çıkarılması, bir toplumda bürokrasinin neden belirli bir şekilde kurulup işlediğini açıklayıcı olabilir.

Örgütsel davranış çalışmaları, her kurumun bir kültürünün olduğunu kabul ederler. Bir örgütün temel görevleri ve örgütteki insan ilişkileri konularında sürekli ve sistemli bir çaba anlamında, her örgüt bir kültüre sahiptir (Wilson, 1996: 102). Bürokrasi de bir toplumun en önemli örgütlerinden biridir; toplumun kendilerini yönetmesi için yetki verdiği seçilmişlerin aldığı kararları uygulayan mekanizmadır. Örgütsel kültür, aynı insan kültüründe olduğu gibi, nesilden nesle aktarılır; bürokraside de kültür aktarımı olmakta ve eğer değişim varsa bu çok yavaş gerçekleşmektedir. Diğer taraftan kurumsal kültürün toplumda hâkim olan kültürden bağımsız olmadığı da bir gerçektir. Dolayısıyla bir ülkedeki bürokratik kültür, toplumsal kültürü büyük ölçüde yansıtmaktadır.

Max Weber, Protestan Etiği ve Kapitalizmin Ruhu adlı eserinde devleti “yazılı bir anayasası, rasyonel olarak saptanmış bir hukuku ve rasyonel kurallar ya da yasalar tarafından yönlendirilen bir idaresi, yetkili memurları olan siyasi bir kurum” olarak tanımlamaktadır. Ona göre yasal tahakküm tarzı, bu araçlar yoluyla egemenlik uygulayacak olanların, üzerinde anlaşılabilir kurallar ve emir verme hakkının yasallığına inanmalarından almaktadır (Dreyfus, 2007:18). Bu yasal egemenlik, rasyonel bir kurum olan bürokrasiye dayanır, ve Weber’in yasal-ussal meşruiyet dediği meşruiyet türünün kaynağını teşkil eder.

Bürokratik kültür iki düzlemde ele alınabilir. Makro düzlemde, bir ülkede idari kurumlardaki paylaşılan inançlar, uygulamalar, tutumlar ve değerler, ortak özellikler yansıtabilir; mikro düzlemde ise belli bir idari kurum kendine özgü inanç, değer, uygulama ve tutum setleri geliştirmiş olabilir. Bunlardan birincisi toplumsal kültürün genel özelliklerini yansıtır, ikincisinde ise bu zorunlu değildir; toplumun çoğunluğunun değerlerinden farklılaşmış kurumsal bir kültür meydana gelebilir. Bürokratik kültür ayrıca vatandaşların kamu görevlilerine bakış açısını da kapsar; bu bağlamda bürokratik kültür, bir vatandaşın genel hatlarıyla “bürokrat”ı tanımlaması istendiğinde verdiği cevaptır ve bürokrasi ile ilgili ortak algılamaları oluşturur.

Çalışma bürokratik kültürün özellikle birinci boyutuna odaklanmaktadır; bu bağlamda toplumdaki tüm bürokratik kurumlarda az veya çok ortak olan kültürel öğeler incelenmektedir. Her bir idari kurumda mevcut olan ve onu diğer kurumlardan ayıran kültürel özelliklere ise yüzeysel biçimde ve özellikle James Q. Wilson'ın Amerikan kamu örgütünde tespit ettiği örneklerle dayalı olarak değinilecektir. Vatandaşların bürokrasi ile ilgili algılamaları ise kapsamlı bir saha çalışmasının konusu olabilir; bununla beraber kısmen birtakım yaygın şekilde bilinen genellemelere atıfta bulunulacaktır. Çalışmanın birinci bölümünde siyasal kültür ile bürokratik kültür arasındaki ilişki incelenecek, daha sonra ise bürokratik kültürün genel özellikleri ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise bürokratik kültürün önemli bir ögesi olan bürokratik etiğe değinilecektir.

1. SİYASAL KÜLTÜR-BÜROKRATİK KÜLTÜR İLİŞKİSİ

Easton, her toplumun, amaçları ve varsayımları çok kutsal ve ihlal edilemez olan, tartışılmaz ve saygı gerektiren, kendi siyasal kültürel totem ve tabulara sahip olduklarını ifade eder. Buna göre siyasal kültürü, “belirli bir düşünme, hissetme ve davranma sarmalına sahip, inançlar, fikirler, normlar, ve değerler dizisi” olarak tanımlamak mümkündür. Herhangi bir sistemin performansı, belirli bir siyasal kültürle uyumlu olmasına bağlıdır (Emiroğlu, 2006: 233). Güler bu konuyla ilgili olarak şöyle demektedir: “Devletler ve bunların yönetim aygıtları (idare ya da bürokrasi), sosyoekonomik ve siyasal etkenin uzağında, kendi başına oluşan ve hareket eden yapılar değildir. Aksine, devletin kendisi varoluşuyla toplumsal bir olgudur” (Güler, 2005: 46). Siyasal kültürün tanımlanmasındaki temel amaç, incelenen siyasal sistemin devamlılığına ne tür bir kültürün katkıda bulunduğunu saptamaktır. Kışlalı da, toplumun büyük çoğunluğunun inançlarına uygun bir siyasal iktidarın meşru olacağını belirtir. Yaygın inançlara ters düşen bir siyasal iktidarın sürekliliği, ancak baskı ve şiddet kullanması ile mümkündür (Kışlalı, 1997: 117).

Vatandaşlar devletin ve bürokratların davranışlarını yorumlarken bunları yalıtılmış olarak yorumlamazlar. Bunun yerine, toplumdaki aldıkları, iyi yönetim ve düzgün idare imajına göre değerlendirme yaparlar. İyi yönetim ve düzgün idare ile ilgili bu zihinsel “resim”, toplumun tüm üyeleri arasında nispeten ortak olan karmaşık zihinsel yapılardan oluşur. Bununla beraber toplumların siyaset ve kamu yönetimiyle ilgili görüşleri açısından farklılaştıkları da doğrudur; Peters bu genel olarak paylaşılan psikolojik oryantasyonlara “siyasi kültür” adını vermektedir (Peters, 2001: 34).

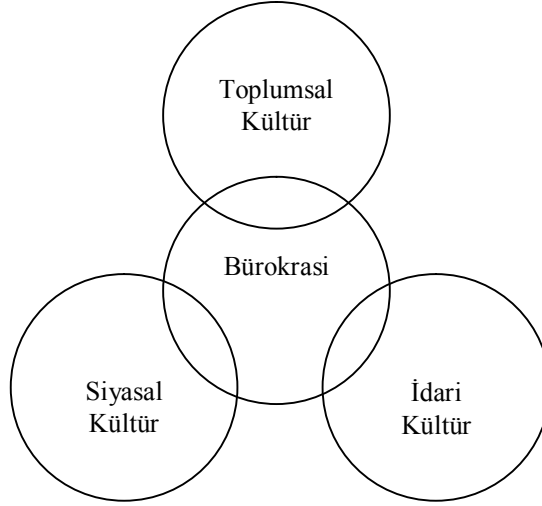
Bir ülkenin siyasi ve ekonomik sistemleri, hükümetin eylemleri ve kamu yönetimleri üzerine sınırlamalar getirirler. Siyasi kültür de bu sınırların konması ile ilgili olarak en az siyasi ve ekonomik sistemler kadar önemlidir, ne var ki siyasi kültürün empoze ettiği sınırlar, ekonomik koşulların belirlediklerinden daha az somuttur. Yönetimde neyin iyi ve neyin kötü olduğunu tanımlayan kültür, bazı eylemleri zorunlu kılıp diğerlerini yasaklayabilir. Bu talimatlar bütününün öğelerinden biri, siyasetin içeriğidir:

hükümetler, uygun bir hükümet olarak kabul edilmek için belli şeyleri yapmalıdırlar ve diğer bazı eylemlerde bulunmaları da yasaktır.

Dreyfus da bir ülkedeki idarenin tasarlanma biçiminin, o ülkenin siyasi kültüründen bağımsız olamayacağına vurgu yapar, ve bu görüşünü idareyi depolitize etme çabalarıyla ilişkilendirir. İdarenin her yerde yama gücü yoluyla, hatta yürütme aracılığıyla ifade bulan siyasi bir iradenin uygulanma aracı olarak tasarlandığını belirten Dreyfus, idari personelin de devletin hizmetinde olduğunun kabul edildiğini belirtir; devlet ise yönetenlerle karıştırılmaması gereken soyut bir varlıktır. Tarihsel bir perspektiften bakıldığında idare, siyasi mücadelelerden doğmuştur; esasen “mevki ve görevlerin dağılımını siyasal bir kaynak olarak gören yönetenlerin nüfuzundan memurları uzak tutmaya yönelik bir mücadele” ile karakterize edilmektedir. Memurların statüsünü düzenleyen kurallar, rasyonel örgütlenme olarak bürokrasiyi niteleyen kurallara bağlıdır; buna karşın, öncelikle kamusal görevlilerin atanma ve kariyerlerinin tabi olduğu nüfuz oyunlarını etkisizleştirmenin araçları olarak düşünüldükleri bir gerçektir. “Bu kurallar bir ülkeden diğerine değişir ve özellikleri de her bir toplumun, devletin rolüne dair tasarladığı temsili ve siyasal, toplumsal tarihin eklemlenmesinde anlam bulur.” (Dreyfus, 2007:23).

Peters da, kamu yönetimini daha iyi anlayabilmek için, kültürün üç farklı düzeyde ele alınabileceğini belirtir: bunlar toplumsal, siyasi ve idari kültürdür. Bu üç düzey arasındaki kavramsal ilişki aşağıdaki şekilde verilmektedir. Her üç düzey de bürokrasinin işleyişini etkilemektedir. Toplumdaki çok geniş değer oryantasyonları, bürokratik kurumlarda çalışan memurların davranışlarını ve dolayısıyla bu kurumların yapılanma ve yönetilme biçimlerini etkiler. Siyasi kültür de bir taraftan siyasi ve bürokratik elitler, diğer taraftan da vatandaşlar ile bürokrasi arasındaki ilişkilere etki etmektedir. Son olarak, toplumun yönetim ve bürokrasiye karşı genel tutumu da kamu yöneticilerinin davranışlarını etkilemektedir. Kamu bürokrasileri bazen toplumun üzerinde ve ona duyarsız davranan kurumlar olarak resmedilmektedir, ancak çoğunlukla içinde işledikleri toplumlara ve toplumun değerlerine birçok ince, fakat güçlü bağlarla bağlıdırlar.²

² Bu değerlendirme daha çok gelişmiş ülkeler için geçerlidir; demokrasiye geçiş aşamasındaki ülkelerde, gelişmekte olan ülkelerde, bu arada Türkiye’de bu ilişki daha farklı şekilde kendini gösterebilmektedir.



Şekil: Kültür-Bürokrasi İlişkisi (Peters, 2001: 36).

Bürokrasilerin örgütlenmesinde ortak olan genel ilkelere ek olarak temelde (i) herkesin toplumda belirli bir yer edinmesini sağlayan eğitim düzeyinin yarattığı bölünme ve (ii) yüksek mevkileri işgal eden seçkinlerin ayrıcalıklı rolü gibi öğeler, bürokrasinin “kaynaklandığı toplumu, bu toplumun sahne olduğu mücadeleleri ve yine bu toplumun harcını oluşturan değerleri yansıtır” (Dreyfus, 2007: 209):

“Sonuçta demokratik devletlerin yeni bir kurumu olan ve uzun bir süreç içinde kurulmuş bulunan bürokrasiyi bir aynaya benzetebiliriz. Bürokrasi, tarihin her evresinde, kaynaklandığı toplumu yansıtır. Bu durum, bürokrasinin dâhil olduğu siyasal tarihe – bununla karıştırmadan – geri dönmeyi; aynı zamanda da, iktidar biçimleriyle ilgilendiklerinden, idari sorunu kendi düşünme alanlarına dahil etmiş düşünce akımlarına; ve son olarak da, kurumsal uygulamaları yeniden biçimlendirmeye katkıda bulunan toplumsal dönüşümlere geri dönmeyi gerektirir. Her ülkede özel güvence ve yükümlülüklerle donanmış memurluk statüsü, azamileştirilmiş bir rasyonalite arayışından esinlenen iradi politikaların bir ürünü değildir. Bu statü, genellikle çelişen çok sayıda etkenin tuhaf bir ürünüdür.” (Dreyfus, 2007:26).

Siyasi kültür ile bürokratik kültür arasındaki ilişkiyle ilgili son olarak, hükümetteki bireysel kurumların kendi kültürlerini geliştirdikleri ileri sürülebilir (Ott, 1989). İngiliz Hazinesi veya Türk Dışişleri gibi bazı örgütler oldukça seçkin kültürüne sahip olabilmektedir; buna karşın pek çok kurum (sosyal hizmet kurumları gibi) son derece katılımcı davranabilmekte, çalışanların ve hitap ettikleri kitlenin kararları üzerinde etkili olmasına izin vermektedir. Ayrıca, kurumlar üyelerini genel sosyal ve siyasi değerleri

yorumlamaları için bazı gereçlerle teçhiz etmektedirler (Peters, 2001: 36). Bu bağlamda örgüt kültürlerinin, doğumla başlayan toplumsallaşma sürecinde de önemli bir yere sahip oldukları söylenebilir.

2. BİR ALT KÜLTÜR OLARAK BÜROKRASİ

Günümüzde küreselleşme eğiliminin de artmasıyla çok kültürlülük ve alt kültür gibi kavramlara çok sık başvurulmaktadır. Genel bir ifadeyle kültür, bir toplumun, ya da toplumdaki grupların yaşam biçimlerini ifade eder. İnsanların nasıl giyindiklerini, evlenme ve aile yaşamı biçimlerini, çalışma biçimlerini, dini törenlerini, boş vakitlerini nasıl geçirdiklerini içerir (Giddens, 1993: 18). Her toplumun ve toplum içindeki meslek, cinsiyet, yaş, eğitim vs. gruplarının birer kültürü vardır. Bu bağlamda her toplumda bir de bürokratik kültür olduğu ileri sürülebilir. Bürokratik kültür, bir toplumda devleti temsil eden mekanizmaya karşı vatandaşlar ve idareciler tarafından geliştirilen tutumları içerir. Bürokratik kültür kavramı, kamu malı bilinci, hediyeleşme ve rüşvetle ilgili tutum, liyakate verilen önem, adam kayırmacılık, patronaj ve nepotizm anlayışı, vatandaş ile idareci ayrımı, kamu gücünü kullanma bilinci, kamu hizmeti ve kamusal çıkar bilinci, kitaba bağlılık-esneklik dengesi gibi pek çok boyutu ve ikilemi içerir, ve ülkeden ülkeye farklı özellikler gösterebilir. Diğer örgütlerde olduğu gibi herhangi bir devlet kurumunda da tek bir kültür hâkim olabileceği gibi, birden fazla kültür de görülebilir. Kurum kültürü, temelde üç ögenin ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır: (i) örgüt mensuplarının tavır alışları, (ii) örgütte geçerli olan teknoloji, ve (iii) örgütün üstesinden gelmek zorunda olduğu çevresel zorlayıcılar. Bunlar örgüte, dünyaya bakış açısı ve göstereceği tepkiler bakımından kendine özgü nitelikler kazandırır. Eğer örgüt mensuplarının büyük çoğunluğu, örgütün temel görevlerinin ne olduğu ve bu görevlerin nasıl yerine getirilmesi gerektiği konusunda görüş birliğine sahiplerse, bu durumda örgütün tek bir kültüre sahip olduğu ifade edilebilir (Wilson, 1996: 104).³

Tarih boyunca “idari görevleri yerine getirenleri kim atayacak ya da seçecek? Bu yetkiye sahip olanların seçimlerinde bazı kurallara uyulmalı mıdır?” gibi bazı sorulara cevap aranmıştır. Bir toplumdaki bürokratik-idari kültürün incelenmesi, o toplumla ilgili olarak bu sorulara cevap verilmesine yardımcı olabilir.

Memurluğun kurumsallaşması, her ülkedeki karmaşık ve kesintili bir sürecin ürünüdür. Siyasal kurumların istikrarlı olmadığı, rejimlerin sık sık değiştiği ortamlarda bile idare, devleti temsil eden tek kurum olarak devamlılığını sürdürmüş, dolayısıyla devletle özdeşleşmiştir. Toplumsal gruplar ve düşünce akımları bu sürece dahil olmuşlardır. Bu kurumsallaşma, özellikle 19. yüzyılda devletin örgütlenmesinin ve eyleminin dönüşmesine

³ Özellikle dışişleri, maliye, ordu gibi kurumların kendine özgü kültürlerinin olduğu doğrudur; ancak bu konu, bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Burada bürokratik kültür, bir bütün olarak devlet kurumlarına bakış açısı şeklinde ele alınmaktadır. ABD’de kurumlar bazında bürokratik kültürü ele alan kapsamlı bir çalışma için bkz. Wilson, 1996.

katkıda bulunan ekonomik ve toplumsal değişimlerin tarihinin bir parçasıdır. Ayrıca bu kurumsallaşmanın nitelikleri, her ülkedeki sivil toplumun, kendi demokrasi anlayışı çerçevesinde devletle sürdürdüğü ilişkiden de bağımsız değildir (Dreyfus, 2007: 21). Sonuç olarak her ulusun demokratik devlete dair tasarımı, bu devletin ne olması ve yurttaşlar için ne yapması gerektiğine dair tarihsel olarak hazırladığı tasarımı, en önemli faktörlerden biridir. Bu tasarım, belli ölçülerde, iktidarların kurumsal örgütlenmesinde ifadesini bulmaktadır Yüksek kamu görevinin özellikleri ve her bir ülkenin kurumsal düzeneğinde oynadığı rol, hem idarenin kendine bakış açısını, hem de vatandaşların idareye bakış açısını etkiler (Dreyfus, 2007: 242, 284).

Bürokratik örgütlenme modelinin sonucunda sıklıkla ortaya çıkan “şekilcilik”, “kurallara sıkı sıkıya bağlılık” ve “yazılılık esası” gibi ilkeler, uygulamada özellikle etkinlik ve verimlilik açısından birtakım olumsuz sonuçlar doğurdukları için eleştirilmektedir. Kamu yönetiminde çalışanlarda bazen kuralların arkasına sığınarak yapmaları gereken işleri yapmaktan kaçınma şeklinde bir kültür de gelişmiştir (Eken, 2005: 114). Chilton ise bürokratlar açısından anlamlı davranışın biçimlerini ele alırken, kamu görevlilerinin kurallardan çok kendi mantıklarını izlediğini ileri sürmektedir:

“Değişmeyen ortamlar, verilen yanıtların tekrarlanmasına yol açar, fakat çevredeki değişiklikler bu yanıtların mantık temellerini hızlı şekilde ortaya koyar. Örneğin bazıları bürokratik davranışın sadece düzenli, kendi zihniyeti bulunmayan bürokratik prosedürlerden kaynaklandığına inanırlar. Ancak herhangi bir bürokratin doğrulayacağı gibi, itaatkâr istemciler bile yorum gerektiren sorunlar ortaya koyabilirler. Ayrıca, ... bazı istemciler ekstra-yasal cazibe öğeleri de kullanırlar: acıklı hikâyeler, rüşvet, hatta tehdit gibi. Bu gibi teşvikler bürokratin kuralları nasıl uyguladığına dair tekrar akıl yürütmesini gerektirir: “kendim için bir parasal kazancı ortadan kaldıracaksa kurallara uymanın değeri nedir?” diye sorar. Bunun cevabı açık gibi görünebilir, ancak bürokratik yolsuzluğun uzun tarihi, burada bürokratlar için çok açık bir cevap olmadığını göstermektedir. Kısacası, en iyi yapılanmış bürokrasiler dâhil, bağ kurmanın yöntemleri, sabit kurallar yerine akıl yürütmeden geçmektedir. Dolayısıyla araştırmacılar, sadece davranışı değil, insanların davranıştan ne anladığını da araştırmalıdır.” (Chilton, 1988).

Halbwachs da memurların kendileri ile ilgili öz algılamaları hakkında birtakım tespitlerde bulunmuştur. Ona göre memurlar devleti temsil etmektedir ve bu itibarla kamu gücünün bir kısmına sahiptirler. Bu nedenle kendilerini en yüksek tabakalara yaklaştıran bir saygınlık ve otoriteleri vardır. Ona göre toplumda sadece memurlar herkesin ortak çıkarı için çalışmaktadır; bundan dolayı görevlerinin kendilerine verdiği otoriteyi ve saygınlığı korumaya çaba göstermeleri normal karşılanmalıdır (aktaran: Bozkurt, 1980: 21).

2.1 Weberyen Bürokrasi Anlayışı

Bürokrasinin temel özelliklerini ortaya koyan Weber'e göre, 20. yüzyılın başlarında Avrupa'da meydana gelen gelişmeler, eski örgütlenmelerin artık yetersiz olduğunu ortaya koyuyordu. Kırsal ve geleneksel bir yapıya sahip toplum endüstrileştikçe ve modernleştikçe eski yapılar yetersiz kalıyordu. Weber yeni ihtiyaçlara cevap verecek örgütlenme modeli olarak bürokrasiyi ortaya atmış ve bürokrasinin ideal özelliklerini sıralamıştır. Bunları şöyle özetlemek mümkündür:

- Kurallara bağlanmış, devamlı resmi işlevlerin örgütlenmesi: organizasyonun her düzeyinde memurların eylemlerini yazılı kurallar yönetir. Ancak bu, bürokratik görevlerin sadece rutin işlemlerden ibaret olduğu anlamına gelmez. Daha yüksek makamlarda kurallar giderek daha çeşitli durumları kapsamak zorundadır, dolayısıyla yorumlamada esneklik gerektirmektedir.⁴

- Belirli bir yetki alanına sahip olması: memurun örgüt içindeki görevleri ile örgüt dışındaki yaşamı birbirinden tamamen ayırır. Memurun ev yaşamı iş yerindeki faaliyetlerinden kesin çizgilerle ayrılmıştır.

- Dairelerin hiyerarşiye göre örgütlenmesi: örgütlerde yapılması gereken işler "resmi görev" olarak memurlara dağıtılır. Bir bürokrasi piramide benzer; en fazla yetkiye sahip makamlar piramidin tepesindedir. Yukarıdan aşağıya doğru bir emir-komuta zinciri söz konusudur, bu ise koordineli bir şekilde karar vermeyi mümkün kılar. Her bir kamu görevlisi hiyerarşide kendi altındaki görevliyi kontrol etmek ve denetlemekle yükümlüdür.

- Memurların tam zamanlı ve maaşlı olmaları: hiyerarşideki her bir görev kesin olarak tanımlanmıştır ve kanunla belirlenmiş bir maaşı vardır. Bireylerin örgüt içinde kariyer yapmaları beklenir, ve çoğunlukla başka işlerle meşgul olmaları (örneğin kendi işyerlerini açmaları, ticaret yapmaları vs.) yasaktır. Terfiler de yetenek, kıdem vs. gibi objektif kriterlere bağlıdır.

- İdari memurların üretim ya da yönetim araçlarının sahipliğinden soyutlanmış olması: bürokrasinin gelişmesi, çalışanları üretim gereçlerinin sahipliğinden ayırmıştır. Geleneksel toplumlarda çiftçiler ve zanaatkarlar kendi üretim süreçleri üzerinde denetime sahiptirler ve kullandıkları aletler

⁴ Peter Blau'nun 1963 tarihli çalışması, bürokrasiler içinde Weberyen şablonun dışına çıkmadan gelişen gayri resmi ilişkiler ve esneklik ile ilgili önemli bulgular ortaya koymaktadır. Blau, gelir vergisi ile ilgili ihlalleri incelemekle görevli bir kurumda mevcut gayri resmi araştırmıştır. Bu kurumda nasıl ele alacaklarını bilemedikleri problemlerle karşılaşan görevlilerin bu konuları birinci dereceden üstleri olan görevlilerle görüşmesi gerekmektedir; idari usul kurallarına göre bu gibi sorunları kendileriyle aynı düzeyde olan kamu görevlileriyle tartışmaları yasaktır. Ancak pek çok kamu görevlisi amirlerine bu gibi sorunlarla ilgili olarak danışmaktan kaçınmaktadır, çünkü amirleri tarafından bunun bir eksiklik olarak görüleceğinden ve terfi şanslarını azaltacağından endişe etmektedirler. Dolayısıyla kuralları ihlal ederek kendileriyle aynı seviyede bulunan görevlilere danışmaktadırlar. Bu şekilde somut tavsiyeler elde etmekte ve tek başına çalışmanın getirdiği baskıları da kısmen bertaraf etmektedirler. Sonuç olarak aynı seviyedeki kamu görevlileri arasında bir sosyal grup bilinci geliştiğinden bahsedilebilir. Blau, bu şekilde kamu görevlilerinin karşılaştığı sorunların çok daha etkin şekilde çözülebildiği sonucuna ulaşmıştır (Blau, 1963'ten aktaran: Giddens, 1993: 288).

de kendilerine aittir. Bürokrasilerde ise memurlar çalıştıkları büroların, oturdukları masaların veya kullandıkları ofis malzemeleri ve makinelerinin sahibi değildirler (Weber, 2008a: 42-45'ten özet).⁵

Yukarıdaki özelliklere dayalı bürokrasi, yasal-ussal meşruiyetin temelini oluşturur, ve mevcut örgütlenme biçimleri içinde akla en yakın olanı, en rasyonelidir. Bu noktada yasal-ussal meşruiyet kavramının bir miktar açıklanmasında fayda vardır. Oktay (2005: 42-49), kavramı geleneksel meşruiyet ile olan tezatlarına vurgu yaparak açıklamaktadır. Ona göre geleneksel meşruiyet anlayışı “sürdürme”ye dayanırken, yasal-ussal meşruiyet “değişme”ye dayanır. Burada esas olan, içinde yaşanan durumun gereklerine önem vermektir. “Uyma” davranışı, ussal bir süreç gereğince yasalara ve kurumlara yönelik olarak gösterilir; “uyan” ise genel kurallara ve bunların doğal ve ussal uzantılarına itaat eden kişidir. Ancak buradaki itaat, sınırlı, sonuçları önceden belirlenen (a priori) bir itaattir, ve kişiye değil, o kişinin temsil ettiği ve gücünü kurallardan, yasalardan alan makama yöneliktir. Esasında uyan da kişi değil, “yasalar tarafından öngörülmuş, yasalarca tanımlanmış türe mensubiyet anlamında kişiler üstü roldür” (Oktay, 2005: 45-46).

Temel felsefesi itibariyle de yasal-ussal meşruiyet dünyevi olmayan her şeyi reddetme iddiasındadır. Modernitenin getirip hakim kıldığı bu durum karşısında yasal-ussal meşruiyet salt akla dayanan bir sistem öngörür:

“sihir, olağanüstülük, metafizik ve doğaüstülüklerden arındırılmış bir sistem ister istemez sıradanlaşır ve faydacılıkla sınırlanmış yalın bir kural haline gelir...Kurula itaat, bir ibadet hükmünde değildir. Kurula itaatten beklenen, hesaplı ve öngörülebilir bir sonuç yaratmaktır. Kullananlar tarafından saygı ayinleriyle ululanması o kuralı yaşamın içinde tahkim etmez; ya da giderek daha geçerli bir kural haline getirmez. Kuralı asıl tahkim eden, yaşamın içinde, yani uygulamada sergilediği isabetlilik ve işlerlik derecesidir.” (Oktay, 2005: 44).

Toplumsal davranış denince, diğer tüm aktörlerle işbirliği içinde atılan adımlar akla gelmektedir. Özel davranış bile, genelleştirilmiş bir öteki olan, farazi bir dinleyici, okuyucu, izleyici vs. kitleyi tasarlamaktadır. Weber'in ideal-tipik bürokrasisi, alternatifler arasından seçim yapma ve eylemde bulunma yönteminin somut bir örneğini sunmaktadır. Bir bürokratin eylemi, bürokratik anlamı bağlamında yorumlanır: kurallar kapsamında yasaldır, yasal değildir ya da kurallarla ilgisizdir; ve bu kurallar kapsamındaki eylemler, bürokratlara kuralların izin verdiği çok çeşitli alternatifler arasından seçim imkanı verecek şekilde, az veya çok rasyonel olarak değerlendirilebilir. Rasyonellik hakkındaki bu değerlendirmeler kuralları kendileri seçerken de geçerlidir; dolayısıyla bürokratlara örgütsel çerçevelerini değişen koşullara göre oluşturup uyarlama imkânı tanımaktadır

⁵ Bürokrasilerin özellikleri ile ilgili ayrıntılı analizler Weber'in orijinal adı “*Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*” olan eserinde, veya “*Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*” başlığıyla 1978 yılında basılan tercümesinde (217-220. sayfalar) görülebilir.

(Chilton, 1988: 427). Rasyonalizm ve pozitivizm, iki asırdan uzun süredir batı kültürünün bir parçası olmuştur (Farazmand, 2009: 304).

Weber, yasal-ussal meşruiyetin en somut uygulaması olan bürokrasinin en büyük değerinin, genel kuralları özel olaylara uygulayan kurumsal bir yöntem olması olduğunu ileri sürmüştür. Bundan dolayı yönetsel eylemler uygun, önceden kestirilebilen ve istenmiş eylemlerdir. Weber'in kurallara dayalı yönetimin üstünlüğüne olan inancı, günümüzde durağanlığa yol açtığı ve esnek olmadığı için eleştirilmektedir. Diğer taraftan, yönetsel takdir alanının geniş olduğu sistemlerle ilgili ciddi eleştiriler de yapılmıştır.⁶ Lowi, takdir yetkisine dayalı otoritenin yerine, "yasal demokrasi"nin geçirilmesi gerektiğini belirtir; böylece demokratik sorumluluk yeniden yapılabilir (Lowi, 1969). Bürokratik eylem için yönetimin açık yasama kriterlerine dayanması, eğer bu yapılamazsa bürokrasinin bu açık kuralları koyması gerekir (Wilson, 1996: 364).⁷ Esasen onsekizinci yüzyıla kadar demokrasi ile bürokrasi arasında bir ilişki olduğu düşünülmemiş, batı ülkelerinde idarenin, krala özgü işlevleri yerine getiren ve asıl sahibinden ayrı olmayan bir varlık olduğu varsayılmıştır. Bu, özellikle o dönemde devletin başlıca işlevi olan vergi toplama açısından bakıldığında böyledir. Başlangıçta, hükümet bürolarında görevli olanlar, kralın kişisel hizmetlileri ve temsilcileri durumundadır. Yazılı metinlerde dayalı, sınırları kesin olarak çizilmiş devlet memurluğu anlayışı o yıllarda yalnız Almanya ve Avusturya'da örgütlenmiş bulunuyordu.⁸ Bu anlayış ancak herkese açık bir işe alınma, sabit maaş ve emeklilik gibi kuralların yerleştikten sonra terk edilmiştir. Bu kurallar, modern bürokrasilerin özellikleri olarak kabul edilirler; krallığa bağlı büroların yerini Weberyen bürokrasilere bırakması, modern devletin yükselişinden bağımsız değildir (Türköne, 2005: 453).

2.2 Örgütsel Misyon

Eğer bir kamu kurumunda, tüm bürokratlar tarafından paylaşılan ve içtenlikle desteklenen bir kültür söz konusu ise, o kurumda bir misyon⁹ duygusunun da mevcut olduğu söylenebilir. Örgütün üyeleri tarafından geniş şekilde paylaşılan ve içtenlikle desteklenen tek bir kültürü varsa, buna misyon adı verilebilir. Misyon duygusunun başlıca üç işlevi vardır: (i) kurumun mensuplarına özel bir değer verilmesini sağlar, (ii) yeni örgüt mensuplarının işe alınması ve sosyalizasyonunda etkili olur, ve (iii) yöneticilerin diğer özendirici öğeleri kullanmasını kolaylaştırır (Wilson, 1996: 106). Güçlü bir misyon duygusu aynı zamanda çalışanlara ne

⁶ Amerikan devletindeki takdir yetkisininin eleştirisi için bkz. Lowi, 1969.

⁷ Çok eski bir sorun olan kurallar ile takdir yetkisi arasında denge kurma sorunu ile ilgili örnekler ve değerlendirmeler için bkz. Blau, 1963, Mendeloff, 1977, Bardach ve Kagan, 1982, Wilson, 1996.

⁸ Prusya'da 1770'ten sonra memur adaylarının üniversitelerin mali bilimler bölümlerinden alınmış diplomalarını ibraz etmeleri zorunluluğu getirilmiştir. Bkz. Fisher ve Lundgreen, 1975: 518-519.

⁹ Burada ele alınan misyon, ülkemizde tüm kamu kurumlarının stratejik planlarında belirttikleri ve web sitelerinde duyurdukları "misyon tanımı"ndan farklı olarak, tüm kurum mensuplarının içselleştirdikleri ve benimsedikleri bir kültürel öge olan görev bilinci ve duygusunu ifade etmektedir.

yapmaları gerektiğini sürekli olarak söylemek gereğini ortadan kaldırır, çünkü görevliler ne yapmaları gerektiğini bilirler ve bunu iyi yapmak isterler. Misyon duygusu, maddi olmayan bir güdüleyici olarak işlev görür. Diğer taraftan, bir örgütün kurulduğu dönemde hâkim olan toplumsal yapı ve geçerli olan ideoloji de kurumun misyonunu belirleyebilir (Wilson, 1996: 107).

Misyon duygusunun yaratılması kamu yöneticileri için kolay bir iş değildir. Kurum amaçları açık değilse, uygulayıcılarda ne yapmaları gerektiği konusunda açık ve net bir anlayış yaratılması zordur. Görev tanımlarının gerektiği şekilde yapılması gerekir, ancak yöneticiler bu süreci sınırlı biçimde denetleyebilirler. Sonuç olarak, uygulayıcılar tarafından benimsenen tanımın, yöneticinin düşünmediği, hatta karşı olduğu bir tanım olması ihtimali vardır. Genelde kamu kurumlarının birden çok amacı ve görevi olur, bunun sonucunda da birden çok kültür ortaya çıkar. Bu farklı kültürlerin tek bir misyon duygusuyla kaynaştırılması kolay değildir. Ayrıca kamu kurumlarının yöneticilerini etkileyen çok sayıda yasal ve siyasal etken vardır, dolayısıyla bir yöneticinin, kendi misyon duygusunu kurumun tamamına aşılama gücünden yoksun olduğu kabul edilebilir (Wilson, 1996: 107).¹⁰

Pek çok kamu kurumunda birden fazla kültür vardır; aynı kurum çatısı altında masa başında çalışanlar ile sahada çalışanlar, mühendislerle istatistikçiler, yer hizmetleri ile helikopter pilotları, fen bilgisi öğretmenleri ile din kültürü öğretmenlerinin misyon duyguları aynı olmayabilir. Selznick (1957), bir kurumda birden fazla kültürün rekabet halinde olduğu durumları incelemiştir. Kimi örgütler rekabeti başarılı şekilde yönetirken bazıları bunu yapamamaktadır. Bazı kurumlarda misyon duygusu çok güçlü olduğundan, alt kültürler ve farklı misyon duyguları arasındaki gerginliklerin gizlenmesi daha kolay olmaktadır. Bu gibi örgütlerde kurum içi statü farkları önemli olsa bile örgüt amaçları çok açık biçimde tanımlanmış ve kurum personeli tarafından da çok iyi anlaşılabilir olduğundan, amaçların gerçekleştirilmesini olumsuz etkilememektedir. Bir yöneticinin en önemli görevlerinden biri, sadece örgüte belli bir kültürü aşılama değil, aynı zamanda farklı değerler ve kültürlerin verimli şekilde bir arada yaşamalarını sağlamaktır.

Peters'in "amaçlarla örgütlenme" olarak tanımladığı şey de esasen kurum misyonunu ifade etmektedir. Burada önemli olan bir husus da kurum misyonunun kaynağının ne olduğudur. Genellikle kurum misyonu, o kurumu oluşturan yasada ifadesini bulur. Ancak genellikle yasadaki ifadeler çok geneldir ve zaman içinde misyon detaylandırılır ve yorumlanır. Bu ise siyasi bir süreçtir ve siyasi liderlerin etkisine açıktır. Yasaya ve siyasi liderlere ek olarak kurum misyonunun üçüncü kaynağı kurumun kendi bünyesidir. Eğer yasa veya siyasi liderler tarafından empoze edilmemişse, bir kurumun kültürü içsel olarak üretilebilir (Peters, 2001: 176-178).

¹⁰ Wilson (1996), Federal Soruşturma Bürosu (FBI), Kara Kuvvetleri İnşaat Dairesi (ACE), Sosyal Güvenlik Yönetimi (SSA) gibi bazı Amerikan kurumlarında misyon konusunda açıklık olmadığı zaman, veya bir kuruma misyonu ile çelişen bazı görevler yüklendiğinde yaşanan sorunlara örnekler vermektedir. Özellikle SSA ile ilgili olarak ayrıca bkz. Derthic, 1979.

Diğer taraftan, açık ve belirgin bir misyon duygusunun da maliyeti vardır. Nispeten önemsiz sayılan görevler kötü üretilmekte veya ödenek ya da diğer kaynaklar bakımından güç durumda kalabilmektedir. Bu arka planda kalan görevlerin etrafında alt kültürle oluşabilir ve bunlar da kurumun bütünlüğünü tehdit edebilir. Bu alt kültürlerin mensuplarının kariyer olanakları da diğerlerine kıyasla daha kısır olmaktadır. Ayrıca çok güçlü bir misyon duygusu, eğer durağan bir imliğe bürünecek olursa, kurumu değişen çevre koşullarına yanıt veremez hale getirebilir. Kurum, yeni fırsatlar ve rekabetin yarattığı durumlara uyum sağlayamaz ve eski, alışılmış tavrını devam ettirebilir (Wilson, 1996: 123).

2.3 Gelişmiş Ülkelerden Örnekler

Tarihsel açıdan bakılacak olursa, özellikle serbest piyasanın hâkim olduğu ülkelerde 20. yüzyılda karma ekonomiler ortaya çıkmış ve özel sektör ile devlet sektörü arasındaki sınırı bulanıklaştırmıştır. Bu iki sektörün değerleri bir noktaya kadar birleştirilmiştir. Dreyfus'a göre Fransa'da doğmakta olan sanayilerin ve bir yandan patronların, diğer yandan işçilerin benzer çıkarlarının korunmasını ancak kamu gücünün sağlayabilecekti (2007:163). Nitekim ayrı bir toplumsal kategori olarak beyaz yakalı işgörenlerin oluşması, sanayileşmenin ve kapitalizmin gelişmesine paralel bir olgu olarak kabul edilmektedir (Bozkurt, 1980: 15).¹¹

Yine de kamu hizmeti değerleri ve kamu hizmetine bağlılığın, gücünü korumaya devam ettiği ileri sürülebilir. Bu profesyonel idari değerler, pek çok ülkede 19. ve 20. yüzyıllar boyunca hâkim olan patronaj, kişisel kayırmacılık, ve getiri (veya ganimet) sistemi (spoils system)¹² gibi daha önceki siyasi mekanizmaların yerini almıştır.¹³ Dolayısıyla, kamu hizmetinin profesyonelleşmesi sonucunda idare, siyasetten ayrılmış, böylece “iyi hükümet” ve “iyi veya verimli idare” olmak üzere iki ayrı alan oluşmuştur.

Özellikle batı demokrasilerinde 19. yüzyıl sonunda seçilmişler, vesayet uygulamasından dereceli olarak vazgeçmek zorunda kalmışlardır. Seçilmişler bu vesayet denetimini daha önceleri yürütmenin elinden almışlardır, ancak sonuçta kamu idaresiyle ilgili kuralların çoğunu yine bu yürütme belirlemeye devam etmektedir. Aynı dönemde memurlar da hizmet ettikleri ve kendilerine yeni yükümlülükler veren devlet karşısında kendi

¹¹ von Mises ise tam aksi bir görüşü ileri sürmektedir. Ona göre bürokrasinin ekonomik hayatta kök tutması, devlet müdahalesinin bir sonucudur.

¹² “*Spoils system*” terimi, üst düzey bürokratların hükümetlerle beraber değiştiği sistemleri ifade eder; en karakteristik örneği ABD olarak kabul edilmektedir. Bu sistem, 19. yüzyıl sonlarına kadar Amerikan bürokrasisinde egemen olmuştur. Temel özelliği, seçimi kazanarak başkan olan kişinin, kamu görevlerini dağıtmak suretiyle kendisini destekleyenleri ödüllendirmesidir. 1883 yılında federal çalışanların işe alınması için Devlet Dairesi Komisyonu'nun (*Civil Service Commission*) kurulmasından sonra daha liyakate dayalı bir bürokrasinin oluştuğu kabul edilir (Türküne, 2005: 453).

¹³ ABD'de 1817'de adayların memuriyete kabulü için bir sınav yöntemi oluşturulmuştur. Ancak George Washington'un başkan seçilmesinden bu yana öne çıkmış olan bir ilke vardır: iyi bir eğitim görmüş olan, ve cumhuriyetçi inançları benimseyen üst sınıfların ayrıcalığı olan “saygınlık”, memur olmak için yeterli bir teminatır (Dreyfus, 2007:132).

taleplerini öne çıkarmaya, özellikle de kendi haklarının garanti altına alınmasını talep etmeye başlamışlardır (Dreyfus, 2007: 219).

Demokratik devletler kendi idari örgütlenmelerini bürokrasinin ideal tipine yakın biçimi çerçevesinde oluşturduklarından, bu modelin benimsenme nedeninin, rasyonel ve etkin olması, yani yöneticiler ve vatandaşlara hizmet etme noktasındaki işlevselliği olduğu ileri sürülebilir (Dreyfus, 2007:18). von Mises de bürokrasinin demokrasi esasları ve usulleri ile bağdaştığını, çünkü kanun üstünlüğüne dayandığını ifade eder; ona göre hukukun üstünlüğü ve bütçe, demokrasi rejimlerinin temel taşlarıdır (von Mises, 2007: 34).

Güler'e göre de liberal demokratik sistemler, 20. yüzyılda "iyi bürokrasi"nin güvencesini, idarenin hukuk kurallarıyla bağlı olması ve hem kuralları koymak hem de bunla uymakla yükümlü olması anlamındaki "hukuk devleti ilkesi"ni işletmekte bulmuşlardır; bunun anlamı, bürokrasinin topluma dıştan ya da yukarıdan bir şeyler dayatan bir bünye olmaması, topluma bağımlı bir organ olmasıdır. İyi bürokrasi, toplumsal güçlerin istekleri doğrultusunda hareket eden ve bu güçlerce kontrol edilebilen bir aygıttır (Güler, 2005: 15-16).

Peters'e göre bürokrasi, geleneksel olarak çoğu toplumda kontrol eder gibi görüldüğü hükümet mekanizması ile ne yapacağını bilemeyen bir kurum olarak görülmektedir. Ancak bürokratik örgütler sıklıkla hükümetin ne yapması gerektiği ile ilgili kendi düşüncelerine sahiptirler. Bu fikirler, bir siyasi parti platformunda görülen türden genel ifadeler değildir, ancak kurumun uzmanlığı ile sınırlı dar bir alana ait fikirler olma eğilimindedirler. Bürokratik kurumlardaki ideolojiler, özel sektördeki "örgüt kültürü" kavramıyla benzerlik göstermektedir. Bu "kurum ideolojileri"ni daha iyi anlamak için, ideoloji türlerini "yumuşak" ve "sert" olarak birbirinden ayırmak gereklidir. Bürokratik yapılar üzerinde nominal yetki mevkilerine gelen siyasi icracıların hemen tamamı, bürokratik kurumdaki kamu görevlilerinden açık veya örtük "direnç"le ve politika hakkında, siyasi liderlerin etkinliğini sınırlandıran, bir "departman görüşü"yle karşılaşmaktadırlar.

Peters, bu duruma İngiltere'deki bakanlıklardan örnekler vermektedir. Dışişleri bakanlığının uzun zamandır Ortadoğu politikalarına Arap yanlısı olduğunu, Eğitim Bakanlığının da, özel sektörün alanını genişletmek isteyen Muhafazakâr bakanlar göreve geldikleri zaman bile, kamu sektörünün eğitim hizmetinin kapsamının genişletilmesinden yana olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla, göreve gelen bakanların görüşleri bu kurumsal ideolojilere zıt olsa bile, kendilerine bağlı kamu görevlilerinin önyargılarını aşmakta zorlanmaktadırlar. Çoğu akademisyen ve idareci, sanayileşmiş toplumlarda kök salmış bürokratik ideolojinin bu "yumuşak" versiyonunun farkındadır (Peters, 2001: 223).

Heper de İngiltere'de bakanlar bürokrasinin iç işlerine karışmama konusunda zımni bir anlaşmaya vardıklarından bahseder. Hükümetin siyasi yönetimi söz konusu olduğunda İngiliz bakanların kamu hizmetlilerine duydukları güven pek çok ülkedekinden fazladır. Bürokrasinin işine

karışmama pratiği, İngiliz kamu görevlilerinin katı parti aidiyetleri olmamasından da kaynaklanmaktadır. Bürokratlar konumlarının siyasi olarak tarafsız ve partiler üstü olması gerektiğini düşünürler, çünkü kamu hizmeti düşüncesi ağır basmaktadır; dolayısıyla İngiliz kamu görevlilerinin bağımsız bir idari doktrini yoktur (Heper, 1985: 107).

Kamu görevinin çekiciliğinin birkaç sebebi vardır. Sistem olarak mesleki güvenceyi sağlaması, dış öğelerle rekabet riskini en aza indirmesi, idare içinde de liyakate göre belirlenen, yükselen bir devingenliğin olması, bu sebepler arasında sayılabilir. Üst düzey kamu yönetiminin sahip olduğu prestij de tüm kuruma yansır. Esasen memurların toplumsal kökenlerine ve kurum içi hiyerarşideki yerlerine bağlı olarak çıkarları farklılaşmaktadır; buna karşın tek tip kurula tabi olmaları ve konumlarının sürekliliği, devletin (veya tahtın) tüm hizmetkârları arasında az veya çok homojenlik sağlayan unsurlardır. Devlet memurunun belli bir entelektüel kapasiteye, bilgiye ve niteliklere sahip olduğu varsayılır; eğer toplumsal kültür de benzer değerler üzerinde eklenmişse, bu durum kültür açısından anlamlı bir görüntü arz edebilir. Özellikle Fransa ve İngiltere'deki durum böyledir. Örneğin İngiltere'de memurların siyasi olarak yansız ve sadece tahta bağlı oldukları, işe alınma ve terfilerinin tamamen liyakate dayalı olduğu kabul edilir. Her türlü siyasi etkiden arınmışlık, İngiliz üst düzey kamu yönetiminin ön planda rol oynamasını fiilen sağlamıştır; çünkü bakanlar, ABD'de olduğu gibi sisteme yabancı, ya da Fransa'da olduğu gibi rejime mensup güvenilir adamları işe almayı zorunlu görmemişlerdir. Esasen, bürokrasiyi koruyan ve iki yönlü işleyen bir izolasyon, İngiliz halkının bürokrasiye olan güvenini güçlendirmektedir. Bunlar (i) siyasetçilerden, ve (ii) sivil toplumdan gelen baskılara karşı tesis edilmiş çeşitli koruyucu önlemlerdir; ve dolayısıyla bürokrasi sadece kamu çıkarına hizmet ediyor gibi algılanır (Dreyfus, 2007: 250, 286).¹⁴

Daha 19. yüzyıldan başlayarak liberal-demokratik toplumlar, toplumun ortak işlerini görece bir sistem yaratmanın çözümünün, siyaseti yönetimden ayırmak olduğunu düşünmüşler ve bürokrasiyi politikaların uygulanmasından sorumlu örgüt olarak kabul etmişlerdir. Bu durumda yapılacak olan şey, bürokrasi için uygulamanın gerektirdiği teknik bilgi ve beceriye sahip insanları bulup istihdam etmektir (Güler, 2005: 47).¹⁵ 1920'li yılların ortasından itibaren Weberci türde bir bürokrasinin kurucu ilkeleri, İngiltere ve Fransa'daki kamu görevinin temel çatısını oluşturmuştur. Bu ilkeler, görevlerin yeterliliğe bağlı olarak hiyerarşikleşme, müsabaka ya da

¹⁴ Ne var ki İngiltere'de de Muhafazakâr Thatcher hükümetinin iktidara gelmesiyle beraber hız kazanan kamu yönetiminde reform çabaları, özellikle orta ve alt düzey bürokratların tavırlarını geleneksel olarak meşrulaştıran ilkeleri tartışma konusu yapmış ve memurlar arasında, politikardan dışlanmanın ve öz imgelerinin değer kaybetmesinin bir sonucu olarak ciddi bir moral çöküntüsüne yol açmıştır. Artık, kamu hizmetinin ve bürokrasiyle ilgili kültürün üzerinde temellendiği değerlere bağlılığın, kamusal faaliyetin meşru referansı olmaktan çıktığı düşüncesi öne çıkmaktadır.

¹⁵ Hegel de daha 1821'de karar alma ile bunları uygulamanın farklı işlevler olduğunu kabul etmiştir. Bkz. Hegel, 1991. Esasen Weber'in bürokrasi kuramını Hegel'den alarak geliştirdiği, yaygın kabul gören bir düşüncedir.

yeterlilik sınavıyla liyakate bağlı seçim yapma ve meslekte kalıcılık¹⁶ ya da terfi yoluyla da görevini sürdürme şeklinde somutlaşmıştır. Görevlileri siyasal iktidar sahipleri karşısında özerk kılan kişisellikten arındırılmış kuralların yönettiği bir kamu idaresi örgütlenmesinin, amaçlarıyla karşılaştırıldığında en rasyonel örgütlenme biçimi olduğu genel kabul görmüştür.

ABD’de ise farklı bir durum mevcuttur: üst düzey kamu görevlilerinin önemli bir bölümü işletme okullarından gelmekte ve özel sektörden kamu görevine geçmektedir (örneğin 1992 yılında üst düzey mevkilere getirilmiş bürokratların sadece %33’ü daha önce bir kamu görevinde bulunmuştur. Bkz. Rockman, 1995: 240’tan aktaran, Dreyfus, 2007: 215-247). Bu durum, idarenin toplumsal prestijinin bir işareti olarak görülmektedir. Amerikan idaresi, biraz da bu gibi uygulamalar nedeniyle, aynı kalıp içinde yetişmenin ve seçkin bir zümre oluşturma bilincinin verdiği homojenliğe hiçbir zaman sahip olmamıştır.¹⁷

ABD’de zaman zaman ağırlıklı olarak uygulanan, bugün de uygulama sahası bulunan rotasyon sistemi (Jefferson anlayışı) ve çoğunluk partisinin mevkileri paylaştığı sistem (Jackson sistemi), temelde iki düşünceye dayanmaktadır: (i) yurttaşların siyasal tercihlerini temsil eden kişilerin politikaları hazırlamaları gerektiği, ve (ii) demokratik olarak seçilmiş siyasal mercilere zarar verecek şekilde idarenin iktidarı gasp edebileceği kaygısı. Başka bir sebep de, eyaletlerin eylem özgürlüğünü korumak amacıyla federal idarenin nüfuzunun sınırlandırılması gereken bir “ehven-i şer” (*necessary evil*) olarak görülmesidir (Dreyfus, 2007: 237)¹⁸.

Amerikan bürokratik sistemi ile ilgili bir başka önemli husus da, İngiltere’dekinden farklı olarak, kurumların çalışanlarının, (i) siyasaları kurum içindeki üstlerine ve yürütmenin üyelerine önerdikleri hususların dikkate alınacağı, örneğin, yasa yapımı sürecinde girdi olarak dahil edileceğine güvenmemeleri, (ii) federal yürütmenin farklı kurumları dahil olmak üzere, pek çok “siyasi üst”lerinin olması; ayrıca, temelde fren ve denge sisteminden kaynaklanan bir olgu olarak, bir bürokratin üzerinde çalıştığı bir siyasa ile ilgilenen çeşitli komiteler ve alt komitelerin bulunması,

¹⁶ Kalıcılık ilkesi, temelde siyasilerin bürokrasiye müdahalesini sınırlamayı amaçlamaktadır; İngiltere ve Fransa’da devlete hizmet etmenin, kendini tümüyle bu işe adanmayı gerektiren bir meslek olduğu düşüncesi de kalıcılığın tesis edilmesinde etkili olmuştur.

¹⁷ Ancak ABD’de de, 1989 tarihinde, yeni kamu yönetimi uygulamalarının tam da ortasında yayınlanan ve “Kamu Hizmetinin Yeniden İnşası” başlığını taşıyan raporda, idarenin etkinliğinin, memurların etkinliğine bağlı olduğu hatırlatılmış ve bürokrasinin etkinliğini artırmak ve vergi mükelleflerinin gözündeki imajını yükseltmek için birtakım öneriler sıralanmıştır: (i) en iyi adayları çekebilmek ve değerli memurları koruyabilmek amacıyla özel sektörün ücretleriyle rekabet edebilir bir düzeyde ücret artırımını, (ii) bu memurlardan başarılı yükümlülükler talep edilmesi, ve (iii) sorumluluk mevkilerine başkanın yaptığı atamaları kısıtlayarak meslekten memurların teşvik edilmesi. Ne var ki bu uygulamaların çok azı dönemin başkanı George Bush tarafından uygulamaya konmuştur (Bartlett, 2005).

¹⁸ Wilson, ABD’de kurallar ve açıklığın bir arada olmasının, Weber’i şaşırttığını belirtmektedir. ABD’deki kamu bürokrasisi ne Weber’in sandığı kadar akılcı ve öngörülebilir, ne de onun korktuğu kadar zulmeden ve mekanik bir araçtır; hem kurallara bağlı, hem de bozulmaksızın katılımı sağlayan bir aygıttır. Bkz. Wilson, 1996: 404-405.

ve (iii) çeşitli siyasi üstlere sahip başka gruplarla rekabet içinde olmalarıdır (lobiler, Kongre çalışanları, yürütmenin diğer kısımlar vs.) (Page ve Jenkins, 2005: 173-174).

2.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokratik Kültürün Genel Özellikleri¹⁹

Gelişmekte olan ülkeler, özellikle sömürge yönetimlerinden kurtulup bağımsız oldukları 1960'lar boyunca yasal-ussal bürokrasi ve memurluk sistemi, ekonomik gelişmişliğe ulaşabilmek için yegane gereç olarak kabul edilmiştir. Buna göre, bürokratik örgütlenme, herhangi bir örgüt türü karşısında saf teknik üstünlük elde etmenin en etkili yolu ve kitlesel yönetimin bilinen en rasyonel yöntemi olarak görülmüştür (Nicholson, 1972). Kalkınma idareleri kurularak modern bir bürokrasi yaratmaya dönük çabaların temelinde bu anlayış yatmıştır.

Ancak bu çabalara karşın gelişmekte olan ülkelerdeki bürokratik örgütler, modern idari yapılarıdaki uzmanlık ve diğer olumlu özelliklerden yoksun kalmıştır; bu örgütlerde kurallar evrensel değildir ve kabul görme düzeyleri de düşüktür. Toplumsal ortamdan bağımsız olmayan gelişmekte olan ülke bürokrasileri, şekilcilik, kamu hizmetine ait bir değerler sisteminin olmayışı, ve karar verme süreçlerinde geleneksel kriterlerin hakimiyeti gibi sorunlardan muzdariptir. Geleneksel ve gelişmekte olan toplumlarda toplumun tüm segmentlerinde reformdan bahsedilir, ancak uygulama için müsait objektif koşullar mevcut değildir. Özellikle reform mevcut normlarda ve vatandaşın yaşamındaki sınırlamalarda değişim anlamına geldiği durumlarda toplum, reformları kabul etmeye, bürokrasiden daha fazla hazır değildir (Danopoulos ve Danopoulos, 2009: 402). Danopoulos ve Danopoulos, gelişmekte olan ülkelerdeki bürokratik kültürlerin ortak özelliklerini aşağıdaki şekilde tanımlamaktadır:

“Bugünlerde dünyanın birkaç yalıtılmış bölgesinde varlığını sürdüren geleneksel toplumlarda idare, vergi toplamak, ve insanları zorunlu ve parasız hizmete kaydetmek gibi minimal işlevler yerine getirmektedir. Başarı, disiplin, ve kabiliyetin aksine, akrabalık ve patronaj gibi profesyonel olmayan kriterler, tayin, terfi ve ilerlemenin temeli olarak kullanılmaktadır. Bunun aksine, geçiş toplumları zayıf siyasi kurumlar, rejim meşruiyetinin olmaması, zayıf sivil toplum, parçalı sosyal kurumlar, dengesiz gelişmiş ekonomiler, bireycilik ve etnik ve sınıfsal ayrımlarla karakterize olurlar. Gelişmekte olan ülkeler aynı anda hem ekonomik alt yapılarını geliştirmeyi, hem ekonomilerini diğer ülkelerin ekonomilerinden ayırtırmayı, hem de halklarının artan

¹⁹ Bu bölümde yalnızca gelişmekte olan ülkelerde var olan genel bürokrasi algılamalarına kısaca değinmek amaçlanmaktadır; bu çalışma Türkiye örneği üzerinde odaklanmamaktadır. Osmanlı'da ve Türkiye'de bürokratik kültür ile ilgili ayrıntılı bilgi için, künye bilgileri kaynakçada verilen Heper (1973, 1974, 1975), Abadan-Unat (1959), Dıvıçioğlu (1967), Küçükömer (1969), Dinçer, Çavdar ve Börtücene (1975), Cem (1976), ve Şaylan'a (1974) bakılabilir.

beklentilerini karşılamayı amaçlarlar – ve bunların hepsini yoksul ve genellikle de aşırı gerilmiş ekonomileriyle yapmaya çalışırlar. Bu gibi toplumların, gelişmiş ülkelerdeki prototiplerin az veya çok taklidi olan bürokratik yapılarından bu devasa görevleri başarmaları beklenir.” (Danopoulos & Danopoulos, 2009: 402).

Hindistan’da özellikle çevre bürokrasisi ciddi çelişkilerden muzdariptir. Kesinlikle düzenlemeden yana bir tona sahiptir, ancak otoritesi danışma ve istişare kapasitesinden ileri gelmektedir. Uygulama aşında ciddi boşluklar mevcuttur. Çevre bürokrasisi dahili bir esnekliğe sahiptir (zaman çizelgeleri ve sıkı standartlar sunmamaktadır), fakat bürokratik kültürün kendisi katılık ve kurallara bağlı yönelim örnekleriyle doludur. Başka bir çelişki de siyasi-bürokratik ilişkiler alanında görülmektedir. İşletme ve yönetim seçkinleri arasında sıkı bir ittifak olsa da, bu ittifakın karar verme için kooperatif bir kültür inşa etmek için kullanılması söz konusu değildir. Siyasa yapımı kapalı ve tek taraflı olma özelliğini korumaktadır, ve neyin mümkün ve makul olduğuna çok az dikkat edilmektedir. Akademisyenler bugünkü çevre standardı sistemini “katılımcı olmayan, oydaşmacı olmayan, ve saydam olmayan” şeklinde tanımlamaktadır (Khator, 2009: 226).²⁰

Latin Amerika ile ilgili olarak Harrison doğaüstü inanç sistemlerine, otoriteryanizme, yolsuzluğa, güven ve işbirliği yoksunluğuna, patrimonyal ilişkilere, ve yasal müeyyidelerden ziyade toplumsal müeyyidelerin geçerliliğine işaret eder. Hyden ise Afrika’daki “duygulanım ekonomisi”ne (insanların akrabalık, cemaat ve din ile tanımlanan gruplara sadakati) vurgu yapmaktadır; bu durum, devlete, kurumlarına, kanunlara, kurallara ve daireye sadakati zayıflatmaktadır. Pye Asya’daki paternalizm, otoriteryanizm, etno-merkezcilik, bencillik, ve yabancı düşmanlığının, batıdakinden daha yaygın olduğunu ileri sürmektedir (Werlin ve Eckstein, 1990: 254).

Diğer taraftan, kamu görevlileri halkın çıkarına hizmet etmeleri gerekmele birlikte, özellikle merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışının

²⁰ Khator, Hindistan’da yerel politik kültürün, bürokratik işleyiş için elverişli olmadığını ileri sürmektedir. Örnek olarak kirlilik kontrolü konusunu vermektedir: kirliliğe yol açan ve bu yüzden kontrole tabi olması gereken yerel seçkinlerin, yerel konularda egemenliği vardır. Yasa koyucular bu egemenliği kırarak ve seçkinleri kurallara uymaya zorlayacak gereçlerden yoksundur. Bu yerel seçkinler neredeyse her zaman bürokratik mekanizmanın üst mevkilerinde kişisel bağlantılara sahiptir; yerel yetkililerle çatışmaları durumunda onlara baskı yapacak daha üst yetkililere ulaşabilecek durumdadırlar. Khator şöyle bir varsayımda bulunmaktadır: bir yerel yetkili, herhangi bir fabrikadan doğaya salınan atıkların izin verilen sınırların üzerinde olduğunu tespit etmiş olsun. Kendisine bu durumu göz ardı etmesi veya süreci ertelemesi için rüşvet teklif edilir. Bu durumda yerel yetkilinin iki seçeneği vardır: ya rüşveti kabul edip yetkisinden faydalanmış olacak, ya da rüşveti reddedip amirleri tarafından tenzil-i rütbe ile cezalandırılmaya katlanacaktır. Rasyonel bir yetkili, rasyonel bir tercih yapacaktır. Yerel siyasi kültür, kurallara uyulması için zorlayıcı güç kullanan yetkililere herhangi bir koruma sunmamaktadır. Bir başka örnek de toplum ormanlarıdır; burada hükümetin ücretsiz fide dağıtma planı kapsamında, gelirin büyük kısmının, bölgede önemli prestiji olan üst kasttan çiftçilere gittiği tespit edilmiştir. Böylece politikanın etkinliği zayıflamıştır, çünkü fideleri veya fidanları alanlar bunları kar amacıyla dikmişlerdir. Sonuçta okaliptüs hasadı, fakirler için yakacak ve hayvan yemi sağlayamamıştır, ve doğal ormanlar üzerindeki yükü hafifletmemiştir (Khator, 2009: 225-226).

benimsendiği sistemlerin ve “tarihi bürokratik imparatorluk” olarak tanımlanan ülkelerin (bu arada Türkiye’nin) yönetimlerinde, kamu görevlilerinin topluma bakış açısı seçkinçi çağrışımlara sahiptir; genellikle halkı küçümseyici bir bakış açısına sahiptirler. Kamu çalışanlarının temel görevinin devleti toplum karşısında korumak değil, topluma hizmet sunmak olduğu düşünülmez²¹ (Eken, 2005: 117):

“Memurlar yasalar karşısında diğer insanlarla eşit olmalıdır. Hemen hemen tüm kamu yönetimi sistemlerinde memurluk ayrıcalıklı bir statüdür. Bu statü, toplumun geri kalanı karşısında memurları daha üst bir konuma oturtmakta ve yasaların uygulanması açısından farklılık yaratmaktadır. Bazen, konusu suç teşkil edebilecek eylem, işlem ve kararlarına rağmen onları dokunulmaz kılarken, bazen de onların yargı karşısına çıkmasını belli bir prosedüre bağlamaktadır” (Eken, 2005: 118).²²

Gelişmekte olan ülkeler ile ilgili başka bir genelleme de, örgütlerin hedefleri ve başkalarının örgütten bekledikleri hedefler arasında ciddi farklılıklar olabilmesidir. Pek çok gelişmekte olan ülkede sömürge döneminden kalan seçkinçi ve muhafazakar bürokrasileri miras almıştır. Bu bürokrasiler genellikle kendilerinden beklenen kapsamlı, bağımsızlık sonrası sosyal ve ekonomik kalkınma programlarını yürütecek örgüte ve kadroya sahip değildiler; hatta bazen ideolojik olarak bunlara düşmanca yaklaşıyorlardı. Dolayısıyla bu ülkelerin siyasi liderleri genellikle hızlı sosyal değişim programlarına köstek olan ve siyasilere itaat etmeyen bürokratlarla çatışmışlardır. Bu durumun hedeflerin belirlenmesi ve misyonla ilgili boyutu şudur ki, bir bürokratik kurumun hedefi, sadece o kurumu oluşturan yasada veya resmi siyasa beyanlarında ifade edilen amaçlar olmadığı uygulamada ortaya çıkmaktadır. Hedef belirleme daha çok siyasi bir süreçtir, ve genellikle de kamudan gizli ve kamunun kontrolü dışında, örgüt içi bir siyasi süreçtir (Peters, 2001: 177).

Oktay, gelişmekte olan ülkelerdeki bürokrasinin görünümü ile ilgili aşağıdaki tespiti yapar:

Bir yanda istemleri yükselten, diğer yanda bu yükselen istemleri yanıtlamakta yeterli bürokratik yapıyı gerçekleştirememiş siyasal sistem, günümüz az gelişmiş toplumlarının belirgin özelliği oluyor. Bu yapısal dengesizliğin sonucu, G. Myrdal’ın deyimiyle “gevşek devlet” olgusunu karşımıza çıkarmaktadır. Bu gevşek devlet, kamu kuruluşlarını yangın yerine çeviren rüşveti, yönetilenleri bunaltan kayırmaları, şaşırtıcı boyutlara varan siyasallaşması ve genel

²¹ İngiltere’de kamu görevlisini ifade etmek için “*public servant*”, yani, “halkın hizmetkarı” ifadesi kullanılır. Eken’in burada yaptığı genelleme daha çok gelişmekte olan ülkeler için doğrudur.

²² Ancak daha 1972 gibi erken bir tarihte bile Türkiye’de memurların saygınlığının azalmaya başladığına dair bulgular mevcuttur. Bkz. Tutum, 1972.

bir bozulma görünümüyle az gelişmiş ülke siyasal ve yönetsel sisteminin katıksız bir örneğidir” (Oktay, 1997: 65).

3. BÜROKRATİK ETİK

Uzun zamandır bazı yönetim bilimciler, iyi sistemlerin anakronistik olarak iyi insanlar üreteceklerini kabul etmişlerdir. Ancak, adil bir toplum, yapılar ve sistemlerden daha çok vatandaşların ve liderlerin ahlaki güvenilirliklerine dayanır. Örgüt liderlerinin yüksek maliyetli ahlaki zaafı kamusal güven ve toplumsal çıkarlara onarılması zor hasarlar vermişlerdir. Kişisel bir özellik olarak erdem, bizi etik davranmaya iten bir haslettir. Etik, antik köklere sahiptir. Etik eğitim, bürokratik örgütlenmesi ile örnek gösterilen antik İran’da eğitim sistemimin önemli bir ögesidir; burada kamu görevlileri, liderler ve bürokratlar için eğitim ve öğretime çok önem verilmiş, ve etik ve adil idare, kişisel ve profesyonel kariyer yaşamına hazırlık için önemli bir unsur olmuştur. Aristo’ya göre moral erdem alışkanlığın sonucu olarak ortaya çıkar; *ethike* kelimesi zaten “alışkanlık” anlamına gelen *ethos* sözcüğünden türetilmiştir. Buradan, moral değerlerin doğuştan gelmediği sonucu çıkmaktadır. Dolayısıyla, Aristo’ya ve onun perspektifinden bakanlara göre idari etik bilişeldir olarak öğrenilen değerlerden oluşur. Çağdaş yazarlar mükemmellik arayışını erdem uygulamasıyla birleştirmektedir. Bu, modern kamu yönetimi için büyük anlamı olan bir perspektiftir, çünkü erdemli idareciler, kamu hizmeti için etik kurallara uygun olarak eğitilebilir ve geliştirilebilirler. Dolayısıyla, etik olmayan davranış, yolsuzluğun bir şekli olarak düşünülebilir, çünkü yolsuzluk, yurttaşlık (*civic*) erdeminin olmamasıdır (Farazmand, 2009: 307).

Zaman içinde siyaset-idare ikiliği idari devlet ve kamu hizmeti alanlarında hakim bir anlayış haline gelmiştir. Sunulan kamusal hizmetlerdeki gelişmelere karşın, politika ve idare ikilemi şeklinde bir ikilem ortaya çıkmıştır. Bu ikilem, kamu hizmeti ve kamu yönetiminin ilerlemesini, özellikle etik ve dürüstlük açılarından bakıldığında, daha karmaşık hale getirmiştir. Bu ikilem profesyonel yöneticileri korumasızlığa mahkum etmiş, onları kamusal politika yapımından ve siyasi alanla ilgili her türlü faaliyetten kaçınmak zorunda bırakmıştır. Yanıt verebilirlik, sorumluluk ve hesap verebilirlik gibi demokratik değerler başlıca siyasi değerler haline gelmiştir, ve bunlar profesyonellik, verimlilik ve etkinlik gibi idari değerlerle çelişir gibi algılanmıştır. Sonuç olarak, idari devlet ve kamu hizmeti demokrasi savunucularının saldırısına maruz kalmıştır. Bu gibi kamu hizmeti karşıtı, bürokrasi karşıtı güçlerin, ideolojik, siyasi, sosyal ve ekonomik temelleri vardır; “yeni sağ” adı da verilen bu anlayış çerçevesinde kamu hizmetinin kapsamında, hem idari kapasite hem de imaj anlamında, ciddi bir daralma meydana gelmiştir. Sonuç olarak kamu hizmetinde profesyonellik, etik ve dürüstlikle ilgili pek çok sorun ortaya çıkmıştır (Farazmand, 2009: 305).

Kötü yönetimin kaynaklarıyla ilgili çok çeşitli bakış açıları mevcuttur. Bunlardan biri, kötü yönetimi toplumun yapısına bağlamaktadır. Bazen birey, sistemi bir moral değerlendirmeye tabi tutabilir; bireyin etik

normları, kayırmacılığı kınamasına veya demokratik normları, sistemin siyasal taleplerine yeterince yanıt vermediğini düşünmesine yol açabilir (Emiroğlu, 2006: 239). Toplumsal ahlak eksikliği, sivil toplumun yeterli olmaması gibi faktörlerden söz edilmektedir (Eken, 2005: 113). Tüm örgütler, belli davranış türlerini yasaklayan yapılar, kültürler ve normlar geliştirirler (Wilson 1989). Eğer sorgulanabilir davranışlar, bir örgütteki bireylerin çoğunluğu tarafından kabul görmekteyse, o halde bu davranışın maliyetinin düşük olması olasıdır.

Jabbar'a göre kötü yönetimin değişmemesi, toplumdaki bozuk kültürel tutumlardan kaynaklanır. Kötü yönetimin tek kaynağı bürokratik yapı değildir; tüm sosyal dokularda da bozukluk vardır. Kötü yönetim, kusurlu kültürel yapılarca biçimlendirilir ve kök salar. Bu şekilde hem kamu görevliler, hem de vatandaşlar, zihinlerinde şartlandırıldıkları duruma göre davranırlar, bu da bozuk sistemin devam etmesine neden olur. Bu gibi toplumlarda kamu çalışanları kendilerini yasaların ve etik değerlerin üstünde tutar, vatandaş küçük görürler (Jabbar, 1976'dan aktaran: Eken, 2005: 122).

Heindenheimer, bürokrasinin kötü performansını "gücün baştan çıkarması" kavramıyla açıklamaktadır. Buna göre kamu gücüne dayanarak yönetme yetkisi, kamu yararının nerede olduğuna karar verme tekeli ve kamu mallarını koruma ve kullanma tekeli, keyfiliğe yol açabilmektedir. Bunun sonucu olarak da rüşvetçilik, ayrımcılık, görevi ihmal gibi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ona göre bu durum Fransız Devrimi sonrası batı dünyasında oluşan kamu yönetimi anlayışından ileri gelmektedir.²³ Bu anlayışın beslendiği kaynaklar arasında yönetimin bürokratikleşmesi, siyaset-yönetim ayrışması, kamu hizmetlerindeki profesyonelleşme, ve kamu görevlilerinin kamu mallarının sadece kendilerine emanet edildiği şeklindeki algılamaları sayılabilir (aktaran: Eken, 2005: 115):

"Kötü yönetim karşısında takınılan en problemlili tavrılardan biri, kendi çıkarlarına hizmet eden kötü yönetim uygulamalarının desteklenmesidir. İşlemleri hızlandırmak için rüşvet vermek, haksız ya da yasadışı bir kazanım elde etmek, kamu hizmetlerinden yararlanmada ayrıcalık kazanmak için kamu görevlilerini yönlendirmek gibi davranışlar bu kapsamda değerlendirilebilir" (Eken, 2005: 115).

Bürokratik etiğin önemli bir ögesi, kamu mallarına karşı olan tutumdur. Eken, bunu iki boyutta ele almaktadır. Birincisi, memurların gösterdikleri davranıştır: Memurlar kamu mallarını kendi amaçları için kullanırlar veya kendi özel mallarından daha titiz bir şekilde korumaları gerekirken bunu yapmazlar. Kamu malına karşı erdemli bir tutumun

²³ Von Mises bu konuda da farklı bir görüş belirtmektedir. Ona göre Fransız İhtilali, kralların keyfi idaresine son vermiş, idare alanında kanun üstünlüğünü getirmiş ve memurların takdir hakkına tabi işlerin kapsamını daraltmıştır. Bürokratik yönetimi ortadan kaldırmamış, ancak onu yasal ve anayasal bir zemine kavuşturmuştur. Fransa'nın on dokuzuncu yüzyıldaki idari sistemi, bürokratların keyfi yönetimlerini kanunla mümkün mertebe sınırlandırmaya dair bir girişimdir. Bu sistem, Anglo-Sakson ülkeler dışındaki diğer liberal rejimlerce de örnek olarak alınmıştır. Bkz. von Mises, 2007: 13.

olmayışının sonucu olarak kamu malları israf edilir, bütçe açıkları ortaya çıkar, vergide adaletsizlik meydana gelir, ve kayıt dışı ekonomi oluşur. İkincisi, toplumsal aktörlerin tutumudur. Bireyler, özel sektör ve diğer aktörler, kamu mallarının ve kaynaklarının kendi çıkarları için tahsis edilmesini sağlamaya çalışırlar, veya bunları hakları olmadığı halde edinirler, vergi vermezler, ve ücret karşılığı sunulan kamu hizmetlerinden herhangi bir bedel ödmeden yararlanmanın yollarını araştırırlar (Eken, 2005: 121).

Bir başka teorik yaklaşıma göre, kamu hizmetinde profesyonel ve demokratik değerlerin birleştirilmesi gereklidir. Dolayısıyla, iyi bir idareci olmak için, sadece yüksek etik değerlere uygun olarak görev yapmak ve etkinlik ile verimliliği artırmak yetmez; yanıt verebilirlik, sorumluluk ve adaletle de görev yapmak gerekir. Takdir yetkisi sadece çoklu kontrol-denge sistemleri içinde değil, aynı zamanda kişisel ve mesleki dürüstlük ve sağduyu çerçevesinde kullanılmalıdır. Dolayısıyla, profesyonel olmak yeterli değildir, ayrıca sorumlu ve yanıt verebilir bir idareci de olmak gerekir. Bu ise her seviyede etik eğitim ve öğretimi gerektirir. Profesyonel kamu yöneticileri idari devletin koruyucuları olarak görülebilir. Ciddi siyasi krizler, kargaşalar ve devrimlerin ortasında bile yönetimde istikrar ve devamlılık sağlarlar. Bürokrasinin üç bin yıldan beri yaşanan siyasi değişimlere rağmen ayakta kaldığı bir gerçektir. Kamu yöneticileri kamu politikalarının formülasyonunda aktif rol oynarlar. Ayrıca politika uygulamasının hızı, tarzı, tonu ve kalitesi üzerindeki etkileri de çok büyüktür. Kamusal güvenin koruyucuları olarak görülebilirler (Farazmand, 2009: 310).

Kötü yönetimi ıslah etme konusunda atıfta bulunulan temel kavramlardan biri “hesap verebilirlik”tir. Hesap verebilirlik, “yapılan işleri açıklama ve gerekçelendirme zorunluluğu” olarak tanımlanabilir (Bovens, 2006: 9). Hesap verebilirliğin genel amacını yerine getirmenin yollarından biri, karar vermeye halkın katılımının sağlanmasıdır. Bu, resmi katılım ve temsil yollarıyla olabileceği gibi, kamu kurumlarının kamusal tartışmalara ve sivil topluma daha fazla yanıt verebilir (*responsive*) olması yoluyla da gerçekleştirilebilir (Thym, 2002: 219)²⁴. Kamu yönetiminin “şeytanlaştırılması”nın önüne geçmek için siyasi kültür, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin dış kaynaklı yöntemlerini geliştirmeye olan ihtiyacı vurgularken farklı bir yol takip edecektir. Bu, sıklıkla personel sistemlerinin patronaj atamalarıyla kontrol edilmesi vasıtasıyla gerçekleştirilir. Ancak başka önemli gereçler de etkin şekilde kullanılmakta ve çoğu sistemde karşılaşılmaktadır. Farazmand bunları aşağıdaki şekilde sıralar:

1. Yasama tarafından denetim: kurumların başına atanan kişilerin yasama tarafından onaylanması koşulu, yasama tarafından yürütülen soruşturmalar ve denetim gibi yollarla elde edilir.

²⁴ Hesap verebilirlik ile ilgili olarak yabancı literatürde şu iki kavrama atıfta bulunulmaktadır: *accountability* ve *responsibility*. Bu kavramlar beraber kullanıldığında kamu yöneticilerinin hem halka karşı hesap verme sorumluluğunu hem de üstlerine karşı olan sorumluluklarını ifade eder. Burada “hesap verebilirlik” terimi ile bu iki kavram birlikte ifade edilmektedir.

2. Bütçe kontrolü: “cüzdanın gücü” anlamına gelir, ve yürütme gücü üzerinde yasamanın önemli bir kontrol aracıdır.

3. Görevde rotasyonlar kamusal çıkarın temsil edilmesinde zafiyet²⁵, güç toplanması, veya kilit noktadaki idarecilerin imparatorluk kurmasının önüne geçmek için çok önemlidir. Bu, Pers ve Roma’ya kadar giden bir uygulamadır. Bu uygulamanın faydası, tüm dünyada pek çok sebeple kabul edilmektedir. ABD’de 1978 tarihinde kabul edilen Kamu Hizmeti Reform Yasası ile federal kamu görevlilerinin bir kurumdan diğerine geçmesine olanak verecek Kıdemli İdareci Servisi oluşturulmuştur. Siyasi idareciler rutin olarak bir ofisten diğerine değişmektedir, ve siyasi patronları değiştiğinde ise kamu hizmetinden alınabilmektedir.

4. Kamu hizmetinin tabanını genişletmek ve çeşitliliği teşvik etmek için, temsil ve kamusal katılım; bu, kamu yönetimi değerlerini halkın değerlerine yaklaştırıcı bir işlev görebilir, böylece vatandaşların perspektifleri ve tercihlerini yansıtabilir.

5. Muhbirlik, kendi faydaları ve maliyetleri olan, ve oldukça bilinen bir uygulamadır. İhbar hatları ve diğer güvenli kanalların kullanılması, kamu yöneticileri açısından daha güvenli olabilir, çünkü onları misillemeden korur. Basına sızan haberler, kamuya ve medyaya yapılan açıklamalar, üst makamlara rapor vermeler, protesto etme için verilen istifalar, ve ifşa etme, muhbirliğin gereçleri arasındadır. Bazı ülkeler muhbirleri koruyan yasalar çıkarmıştır, ancak gerçekte muhbirlik hala riskli bir uygulamadır, çünkü muhbirler şeytanileştirilmekte, karakter suikastına²⁶ uğramakta, ve sessiz kalmaları için çeşitli skandallarla ilişkilendirilmektedirler.

6. Hesap verebilirliği ve kamu görevlilerinin kurallara uygun davranmasını sağlamanın önemli bir aracı olarak, açık kamusal davranışlar gerektiren “günışığı yasaları” (sunshine laws)²⁷.

7. Örgütsel işletme yaklaşımındakine benzer “çıkar çatışması” kavramı. Ancak, çıkar çatışmaları her yere ayrılmış durumdadır ve ortadan kaldırılması çok zordur. Yüksek makamlarda etkisi olan insanlar genellikle, kilit görevdeki kişiler ve işletme sektörleriyle, kanun koyucular, idareciler ve pek çok başka kişiye fayda sağlayan ittifaklar kurma eğilimindedirler. Çıkar çatışmaları hükümetten ihale alan şirketlerle bağlantısı olan kişilere fayda sağlar; bu kişiler söz konusu ihalelerden ve iş anlaşmalarından fayda sağlayan kamu görevlileriyle doğrudan veya dolaylı olarak bağlantılıdır.

²⁵ İngilizce literatürde “*misrepresentation*” olarak geçen bu terim, roplumu oluşturan alt kültürlerin (kadınlar, etnik gruplar, dini cemaatler vs.) kamu yönetiminde toplumdaki oranlarının altında temsil edilmelerini ifade eder; dolayısıyla bu grupların kamusal çıkarı da yeterince temsil edilmemiş olmaktadır. Örneğin toplumun %15’inin İspanyol kökenli olduğu bir ülkede kamuda çalışan İspanyol kökenlilerin oranı %15’in altındaysa burada bir “eksik temsil” sorunu vardır.

²⁶ Karakter suikastı (*character assassination*), İngilizce literatürde bir kişinin inanırlığını zedelemek için o kişi aleyhine (doğru ya da yanlış haberlerle) karalama kampanyası yürütmek anlamında kullanılan bir terimdir. Türkçedeki “çamur atma” deyimiyile benzediği söylenebilir.

²⁷ Günışığı yasaları özellikle ABD için geçerli bir gereçtir. Bugün ABD’de pek çok eyalet ve yerel hükümet çeşitli “sunshine laws” kabul etmiştir; bunlar, saydamlığı artırıcı mekanizmalar olarak işlev görmektedir.

SONUÇ

Bürokrasi ile ilgili algılamalar oldukça köklüdür, ve gelişmiş ülkelerin kendi aralarında ve gelişmekte olan ülkelerin kendi aralarında benzer özellikler sergilemektedir. Her toplumun ve toplum içindeki meslek, cinsiyet, yaş, eğitim vs. gruplarının birer kültürü vardır. Bu bağlamda her toplumda bir de bürokratik kültür olduğu ileri sürülebilir. Bürokratik kültür, bir toplumda devleti temsil eden mekanizmaya karşı vatandaşlar ve idareciler tarafından geliştirilen tutumları içerir. Bu bağlamda kamu bürokrasilerindeki misyon duygusu, birliktelik ruhu, görev bilinci gibi öz algılamalar kadar, toplumun bu kurumlara nasıl baktığı ve nasıl bir izlenim edindiği de önemlidir. Başlıkta italik karakterlerle verilen ifade, Türk toplumunda uzun yıllardır memurluk mesleğinin toplum nezdindeki ayrıcalıklı ve kanunlarla korunan yerine işaret etmektedir; bu algılama sadece Türk toplumu için değil, pek çok toplum için uzun yıllar geçerliliğini korumuştur; ancak günümüzde yine eş zamanlı olarak hemen tüm toplumlarda değişime uğramış veya uğramaktadır.

Bundan sonraki çalışmalar, vatandaşların bürokrasi ile ilgili genel algılamalarını veya belli kamu kurumları ile ilgili görüşlerini tespit eden saha çalışmaları şeklinde yapılandırılabilir. Ayrıca kamu bürokrasilerinde istihdam edilen memurların da mesleklerini ve genel olarak bürokrasi olgusunu nasıl algıladıklarının tespit edilmesi gereklidir. Bu bağlamda memurluk mesleğine ve bürokrasiye karşı tutumlarda meydana gelen değişmelerin de çalışılmasında fayda vardır.

KAYNAKÇA

1. ABADAN-UNAT, Nermin (1959), Bürokrasi, Siyasal Bilimler Fakültesi, Ankara.
2. BARDACH, Eugene ve Robert A Kagan. (1982), Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness, Temple University Press, Philadelphia.
3. BARTLETT, Robert V. (2005), "The Volcker Commission Report Fades Away: A Case Study in Non-implementation", Review of Policy Research, Volume 12 Issue 3-4, 55-73.
4. BLAU, Peter (1963), The Dynamics of Bureaucracy, Chicago University Press, Chicago.
5. BOVENS, Mark (2006), "Analysing and Assessing Public Accountability: a Conceptual Framework", European Governance Papers, C-06-01, 16 Ocak.
6. BOZKURT, Ömer (1980), Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, TODAIE Yayınları, Ankara.
7. CEM, Cemil (1976), Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri, TODAIE Yayınları, Ankara.

8. CHILTON, Stephen (1988), "Defining Political Culture", *The Western Political Quarterly*, Vol. 41, No. 3 (Sep. 1988), s. 419-45.
9. DANOPOULOS, Constantine P. ve Andrew C. Danopoulos (2009), *Greek Bureaucracy and Public Administration: The Persistent Failure of Reform*, Edt: Ali Farazmand, Ali, *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, ABD, s. 395-405.
10. DERTHIC, Martha (1979), *Policymaking for social security*, Brookings Institution, Washington DC.
11. DİNÇER, Nabi, Tevfik Çavdar ve İçen Börtücene (1975), *Türk Bürokrasisinin Ekonomik Toplumsal Yapı İçindeki Yeri ve Rolü*, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
12. DİVİTÇİOĞLU, Servet (1967), *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumunu*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.
13. DREYFUS, Françoise (2007), *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*, İletişim Yayınları, İstanbul.
14. EKEN, Musa (2005), "Kötü Yönetimi Tedavi Etmek", *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Sakarya, s. 113-25.
15. EMİROĞLU, Akif (2006), *Toplumbilimsel Siyasa: Siyasal Sosyolojiye Giriş*, Ekin Yayınları, Ankara.
16. FARAZMAND, Ali (2009), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, ABD.
17. FISHER, Wolfram ve Peter Lundgreen, (1975), "The Recruitment of Administrative Personnel", Edt: Tilly, Charles, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press Princeton.
18. GIDDENS, Anthony (1993), *Sociology* (3. Baskı.), Polity Pres, Oxford.
19. GÜLER, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Yayınevi, Ankara.
20. HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich (1991), *Hukuk Felsefesinin Prensipleri*, Çev: Cenap Karakaya, Sosyal Yayınları, İstanbul.
21. HEIDENHEIMER, Arnold J. (1970), *Political Corruption*, Giriş, Holt, Rinehart and Winston, New York.
22. HEPER, Metin (1973), *Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Sosyal Bilimler Derneği, Ankara.
23. HEPER, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*, ODTÜ Yayınları, Ankara.
24. HEPER, Metin (1975), *Türk Kamu Bürokrasisi İncelemelerinde Başlıca Temalar ve Kavramsal Metodoloji*, Boğaziçi Üniversitesi Matbaası, İstanbul.

25. HEPER, Metin (1985), "The State and Public Bureaucracies", *Comparative Study in Society and History*, 27:1, 86-110.
26. JABBRA, Joseph G. (1976), "Bureaucratic Corruption in the Third World: Causes and Remedy", *Indian Journal of Public Administration*, 22, Ekim-Aralık.
27. KHATOR, Renu (2009), "Bureaucracy and the Environmental Crisis: A Comparative Perspective", Edt: Ali Farazmand, *Bureaucracy and Administration*, CRC Pres, Boca Raton, ABD, s. 221-237.
28. KIŞLALI, Ahmet Taner (1997), *Siyaset Bilimi, İmge Kitabevi*, Ankara.
29. KÜÇÜKÖMER, İdris (1969), *Düzenin Yabancılaşması Batılılaşma*, Ant Yayınları, İstanbul.
30. LOWI, Theodore J. (1969), *The End of Liberalism*, Norton, New York.
31. MENDELOFF, John (1977), *Cost and Consequences: A Political and Economic Analysis of the Federal Occupational Safety and Health Program*, Doktora tezi, University of California at Berkeley.
32. NICHOLSON, J. F. (1972), "Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi", Çev: Oya Çitci, *Amme İdaresi Dergisi*, c.5: 2, s. 102-106.
33. OKTAY, Cemil (2005). *Siyaset Bilimi İncelemeleri (2. Baskı)*, Alfa Yayınları, İstanbul.
34. OTT, Steven J. (1989), *The Organizational Culture Perspective*, Brooks/Cole, Pacific Grove, CA.
35. PAGE, Edward C. ve Bill Jenkins (2005), *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*, Oxford University Press, New York.
36. PETERS, Guy B. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, Routledge, Londra-New York.
37. ROCKMAN, Bert A. (1995), "Continuite et changements: les elites politiques et administratives americaines", Edt: Ezra Suleiman ve Henri Mendras, *Le Recruitment des elites en Europe*, La Decouverte, Paris.
38. ŞAYLAN, Gencay (1974), *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİE Yayınları, Ankara.
39. SELZNICK, Philip (1959), *Leadership in Administration*, Row, Peterson & Co., Evanston.
40. THYM, Daniel (2002), "The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union", *European Law Journal*, Vol. 8, No. 2, 2002, s. 218-45.
41. TÜRKÖNE, Mümtaz'er (2005), *Siyaset*, Lotus Yayınları, Ankara.

42. VON MISES, Ludwig (2007), Bureaucracy (1944 tarihli “Bureaucracy” başlıklı orijinal eserin tekrar basımı), Edt: Bettina Bien Greaves, Liberty Fund, Indianapolis, ABD.
43. WEBER, Max (1978), Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology (ed.: Guenther Roth ve Claus Wittich), University of California Press, California.
44. WEBER, Max (2008a), Bürokrasi ve Otorite (1947 tarihli Talcott-Parsons baskısı “The Theory of Social and Economic Organization” başlıklı tercüme eserden alınmış kısımlar), Yayına Hazırlayan: M. Atilla Arıcıoğlu ve H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
45. WERLIN, Herbert ve Harry Eckstein (1990), “Political Culture and Political Change”, The American Political Science Review, Vol. 84, No. 1 (Mar. 1990), s. 249-59.
46. WILSON, James Q. (1996), Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar Çev: Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin, TODAIE Yayınları, Ankara.