

## KAMU KURUMLARININ ETKİNLİĞİ SORUNSALI

Yrd. Doç. Dr. Elif Ayşe Şahin İPEK\* Yrd. Doç. Dr. Ceyda ŞATAF\*\*

### Öz

Dünyada ve tabii ki ülkemizde devlet anlayışında meydana gelen değişimin sonucu olarak üretim faktörlerinin etkin ve verimli kullanılması görüşü giderek daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Ekonomide etkinliği artırmak için çeşitli girişimlerde bulunurken kamu sektörünün rolü yeniden değerlendirilmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin en önemli problemlerinden biri hem yeterli kaynağa sahip olamamak hem de bu kıt kaynakları verimsiz bir şekilde kullanmaktır. Kamu kurumları söz konusu olduğu zaman etkinlik ve verimlilik daha da azalmaktadır. Türkiye de bu olgunun dışında değildir.

Kamu yönetimindeki küçülmeyle devletin daha etkin olması, kamu hizmetlerinin daha hızlı sunumu ve kamu hizmetlerinde müşteri odaklı anlayışa doğru bir eğilim görülmektedir. Günümüz toplumunda halkın kamu hizmeti sunan kuruluşlardan beklentileri hem sayıca artmış hem de çeşitlenmiştir. Kamu hizmeti veren kuruluşların sadece hizmeti sunması günümüzde yeterli olmamakta bu hizmetlerin kaliteli, hızlı ve vatandaş memnuniyetini sağlayıcı olması da gerekmektedir.

Bu çalışmada kamu kurumlarının etkinliğine yönelik teorik tartışmalar incelendikten sonra Türkiye’de kamu kurumlarının etkinliği sorunsalı değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Kurumları, Etkinlik, Türkiye

## QUESTION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC INSTITUTIONS

### Abstract

Understanding of the world and of course in our country, in the state as a result of the change in the effective and efficient use of production factors opinion started to gain more and more importance. Various initiatives to improve the efficiency of the economy reevaluated the role of the public sector were found. Because one of the most important problems in developing countries as well as those not having sufficient resources and inefficient use of scarce resources. In the case of the public institutions, a further decrease of efficiency and productivity. Turkey is no exception to this phenomenon.

Contraction of the state of public administration to be more effective, faster delivery of public services and public service is a trend towards customer-oriented understanding. In today's society, people's expectations of public service organizations as well as diversified and increased in number. Provide for public service organizations today

---

\* İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, [elifa.sahin.ipek@ikc.edu.tr](mailto:elifa.sahin.ipek@ikc.edu.tr)

\*\* SDÜ, İİBF Maliye Bölümü, [ceydasataf@sdu.edu.tr](mailto:ceydasataf@sdu.edu.tr)

is not enough that only high-quality services, the provider also needs to be fast and citizen satisfaction.

In this study, after examining the theoretical debates on the effectiveness of public institutions, the question of the effectiveness of public institutions in Turkey were evaluated.

**Keywords:** Public Institutions, Efficiency, Turkey

## **GİRİŞ**

Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşüm süreci devam etmekte olup, bu süreç kamunun bazı alanlardan çekilip, bazı alanlarda daha fazla yetki ve sorumluluk üstlenmesini sağlamıştır. Bundan dolayı günümüzde, etkinlik, kamu yönetiminde kilit kavram haline gelmiştir. Etkin devlet arayışları, kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile örgütsel yapı ve işleyişinin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle kamu kurumlarının etkinliğine yönelik teorik tartışmalar değerlendirilmiş, ikinci bölümde Türkiye'deki kamu kurumlarının yapısı ve etkinliğinin artırılmasına yönelik öneriler geliştirilerek incelenmiştir.

## **1. KAMU KURUMLARININ ETKİNLİĞİNE YÖNELİK TEORİK TARTIŞMALAR**

“Bürokrasi” sözcüğünün ilk kez 1745 yılında Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmış olduğu kabul edilmekle birlikte, toplum bilimlerinde “bürokrasi”, üç değişik anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamına göre bürokrasi bir “ideal tip” kategorisini oluşturmaktadır. Bu Alman sosyoloğu Max Weber'in geliştirdiği bürokrasi kavramıdır. Weber, hiyerarşi, liyakat, tarafsızlık, kuralcılık, vb. ilkelerin saf biçimlerinde egemen olduğu bir kurum tipini bürokrasi olarak tanımlamıştır. Daha sonra diğer sosyal bilimciler paralel bürokratik kurum tipleri geliştirmişlerdir. İkinci olarak, “bürokrasi” konuşma dilinde, “bugün git yarın gel” deyiimi ile anlatılan kırtasiyeciliktir. Üçüncü olarak, “bürokrasi” kamu sektöründe örgütlerin ve bu örgütlerde çalışanların oluşturduğu sistem anlamına gelir.<sup>1</sup> Kamu bürokrasisi hususundaki genel yargı, hizmet kalitesinin düşük olduğu, vatandaş talep ve beklentilerinin yeterince karşılanmadığı, katı kurallarla yönetilmelerinden dolayı basit günlük kararlarda bile inisiyatif kullanılmadığı yönündedir.<sup>2</sup>

Çalışmanın bu kısmında kamu bürokrasisinin işleyişine ilişkin teorik tartışmalara Weber'in ideal bürokrasi modeline getirilen eleştiriler ile bürokratik davranışların

---

<sup>1</sup> Mustafa Sakal, *Politik Karar Alma Sürecinde Bürokrasi-Bütçe Büyüklüğü İlişkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 1994, s. 57-58.

<sup>2</sup> Canice Prendergast, “*The Limits of Bureaucratic Efficiency*”, *The Journal of Political Economy*, Vol.111, No.5, October 2003, s. 930.

ekonomik analizi ve bürokrasinin kurumsal özelliklerini dikkate alan yaklaşımları başlıkları altında yer verilmiştir.

### **1.1. Weber'in İdeal Tipine Getirilen Eleştiriler**

Weber'e göre bürokrasi tarihsel gelişimin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre sanayi devrimine kadar geleneksel otorite, sanayi devriminden sonra büyük organizasyonların ortaya çıkması ve beraberinde gelen modernleşme ve ulus-devlet yapısı "rasyonel yasal otorite" şeklinde isimlendirdiği ideal tip örgütlenmeyi, bürokrasiyi, beraberinde getirmiştir.

Weber tarafından "rasyonel yasal otoritenin" temel özellikleri; kurallara bağlanmış sürekli resmi işlevlerin örgütlenmesi, belirli bir yetki alanına sahip olunması, idari birimlerin örgütlenmesinde hiyerarşik örgütlenme ilkesinin geçerli olması, davranış kurallarını düzenleyen teknik kural ya da normların varlığı ile idari faaliyetler, kararlar ve kurallar ve sözlü görüşmelerin kural veya zorunlu olduğu durumlarda bile, yazılı olarak formüle edilip kayda geçirilmesi şeklinde sıralanmaktadır.

Ayrıca rasyonel türde, ilke olarak, idari memurların üretim ya da yönetim araçlarının sahipliğinden tümüyle soyutlanmış olması gerekir. Benzer şekilde hiçbir görev yeri onu dolduran kişinin malı değildir. Bu memurlara, kullanmaları için mal ya da para olarak sağlanır; memur da bunların kullanımının hesabını vermekle yükümlüdür.<sup>3</sup>

Weber'e göre idari örgütlenmenin en saf bürokratik türü, yalnızca teknik açıdan bakıldığında, çok yüksek bir verimlilik düzeyine ulaşabilir ve bu anlamda insanlar üzerinde otorite kurup uygulamanın bilinen en rasyonel aracıdır. Kesinlik, istikrar, disiplinin katılığı ve güvenilirlik bakımından diğer türlerin hepsinden üstündür. Bu örgütlenme biçimi, örgütün yönetimi ve örgütle ilgili faaliyette bulunanlar açısından sonuçları büyük ölçüde hesaplanabilir hale getirmektedir.<sup>4</sup>

Yasal otoritenin en saf uygulaması, bürokratik yürütme memurlarının çalıştırıldığı durumdur. En saf halinde üst otoriteye bağlı yürütme memurların tümü aşağıdaki kriterlere göre atanıp işlev gören bireysel memurlardır<sup>5</sup>:

Daireye (memuriyete) giriş serbest bir sözleşme ilişkisiyle olur. Adaylar, teknik nitelik ölçüsüne göre seçilirler. En rasyonel durumda bu nitelik sınavla test edilir ve/veya teknik eğitim sahibi olduğunu gösteren bir diplomayla güvenceye alınır.

Memurlara sabit nakdi bir aylık ödenir ve pek çok durumda emeklilik hakları vardır. Maaşlar, hiyerarşik düzene göre basamaklandırılır; ama bu kritere ek olarak görevin sorumluluğu ve o görevin toplumsal konumunun gerekçeleri de göz önünde bulundurulabilir.

Görev, onu üstlenen kişinin tek ya da en azından asıl işidir. Bu görev bir kariyer oluşturur. Burada geçen çalışma süresine ya da başarı ölçüsüne ya da her ikisine göre

<sup>3</sup> Max Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara 2006, s. 46-47.

<sup>4</sup> Weber, *age.*, s. 54-56.

<sup>5</sup> Weber, *age.*, s. 49-50.

oluşturulan bir terfi sistemi vardır. Terfi, üstlerin yargısına bağlı olarak gerçekleşir. Bununla birlikte görevin yapılışı bakımından katı ve sistematik bir disiplin ve denetime tabidir.

### **1.1.1. Mises ve Bürokratik Yönetim**

Ludwig von Mises'in başlangıç noktası Weber'inkinden çok farklıdır. Buna göre Weber tarihsel örneklerden yola çıkarak genel ideal tipi tanımlamaya çalışmıştır. Mises, Weber'in aksine bürokrasiyi bireysel faaliyetlerin bir sonucu olarak ele alır. Buna göre bürokrasi konusundaki toplumsal karmaşalar ve bürokrasinin toplum içerisindeki konumu, kurumsal ya da toplumsal dönüşümün bir ürünü değil, bireylerin yaptıkları tercihlerin ürünüdür.<sup>6</sup>

Nitekim Mises'a göre bürokratik yönetim, ticari yönetim yerine bürokratik yönetimin tercih edilmesiyle başlar. Bürokratik yönetim ile ticari yönetim arasında yapılan tercih totaliterlik ile özgürlük arasında, kolektivizm ile bireycilik arasındaki tercihin bir yansımasıdır. Mises buradan yola çıkarak, "toplum üretim araçlarının özel mülkiyet ile kullanıldığı bir temelde mi yoksa üretim araçlarının kamu kontrolünde bulunduğu bir temelde mi yapılacak?" şeklinde beliren iki soru etrafında şekillendirir.

Mises'e göre bürokrasinin yaygınlaşmasının altında yatan sebep, bürokrasinin daha verimli olması (ki değildir), ya da büyük ve karmaşık işletmelerin ortaya çıkması olmadığı gibi modernleşme de değildir. Buna göre bürokrasi, kamu kesiminin özel sektöre ve bireylerin yaşantılarına müdahalesinin artmasıyla yayılma eğilimine girmiştir. Buna göre, bürokrasi siyasetlerin güç ve etki alanlarını arttırmak istemeleri sebebiyle yayılmaktadır.<sup>7</sup>

Mises'e göre "bürokrasi" bir yönetim tekniği ve organizasyon şeklinin temelini ifade eder. Demokratik rejimle yönetilen ülkelerde, "bürokratik yönetim", kanun ve bütçeye sıkı sıkıya bağlı olarak yürütülen yönetim faaliyetini ifade eder. Buna göre bürokratik yönetim, kamu refahı açısından neler yapılması ve kamu fonlarının nasıl harcanması gerektiği hakkında kararların alınması ile ilgili değildir. Bu görev, iktidara, topluma ve toplumun temsilcilerine aittir. Kamu yönetimi içerisinde bulunan kurumlar, kanunun ve bütçenin kendilerine emrettiği hükümleri uygular.

Dolayısıyla bürokratik yönetim, en yetkili organ tarafından belirlenen detaylı kural ve düzenlemelere uyumlu olarak yürütülen bir yönetim türüdür. Bürokratların görevi, bu kural ve düzenlemelere göre faaliyette bulunmaktır. Bu sayede, bürokratların takdir yetkisi sınırlandırılmış olmaktadır.

Buna göre, bürokrasinin etkinliği, doğası gereği, onun kanun ve düzenlemelere riayeti ile ölçülür. Ticari yönetimin etkinliği ise kar elde etme amacına uygunluğunu ölçen ekonomik hesaplamalarla ölçülür. Bu sebeple, bürokratik yönetim ile ticari yönetim arasında etkinlik bakımından bir karşılaştırılma yapılması anlamsız olduğu kadar, doğru da değildir. Bu açıdan, Mises'e göre bürokrasinin etkinleştirilmesi amacıyla, örneğin özel

<sup>6</sup> William P. Anderson, "Mises Versus Weber on Bureaucracy and Sociological Method", *Journal of Libertarian Studies*, Vol.18, No.1, Winter 2004, s. 9-10.

<sup>7</sup> Ludwig von Mises, *Bürokrasi*, Liberte Yayınları, Yayın No:40, Ankara, 2000, s. 42.

sektör yöneticisini bürokrasinin başına getirmek anlamlı değildir. Çünkü bürokrasinin doğası gereği, örneğin, bir kamu kurumunun yönetimine getirilen özel sektör yöneticisi de artık bürokrat olacak ve bir bürokratin sahip olduğu motivasyonlarla hareket edecektir. Buna göre, bir büronun yöneticisi olarak, belirli oranda küçük değişiklikler yapabilme şansına sahip olacak, ancak nihayetinde, büronun faaliyetleri kendi kontrolü dahilinde olmayan kural ve düzenlemelere göre yürütülecektir.<sup>8</sup>

### **1.1.2. Bürokratik Yapılanma ve Postbürokratik Yapılanma**

Postbürokrasi, bürokratik ilke ve değerlerin günümüzde örgütsel yaşama yetersiz gelmesiyle beraber gündeme gelen ve çoğunlukla bürokratik ilkere birebir alternatif ya da tepki olarak gelişen, bir dizi örgütsel değişimi ifade etmek üzere kullanılan bir ifadedir.<sup>9</sup> Kamu yönetiminde bürokratik yapılanma yerine postbürokratik yapılanmanın üstünlüğünü savunan yaklaşımlara göre modernist dönemin bir ürünü olan bürokratik yapılanma postmodern dönemin ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır. Bu sebeple postbürokratik yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu açıdan, modernleşme sürecinde toplumda ve örgütlenme şekillerinde görülen biçimselleşme, bürokratikleşme, kişisellikten uzaklaşma, evrenselleşme, bireyselleşmeye yönelik yapı ve ilişkilerin finansal sistemleri de dönüşüme uğrattığının görülmesine ve modernite öncesi kamu yönetimlere göre bazı avantajlara sahip olmalarına karşın, modern kamu yönetimlerinde karar verme, kontrol ve hesap verme süreçleri postmodern dönemin ihtiyaçlarını karşılayamaması dolayısıyla eleştirilmektedir.<sup>10</sup> Bu çerçevede postmodern dönemin ihtiyaçlarına uygun olarak bürokratik örgütlenme ve yönetim biçiminin değiştirilmesi, bürokrasinin vatandaş, siyasi iktidar ve parlamento ile ilişkilerinin yeniden ele alınması gerekli hale gelmektedir.

Postmodernizmi anlamak için, modern kimliği reddeden ve onu olumsuzlayan genelleştirmelerden faydalanılabildiği gibi, postmodernizmi bir dönemi ya da dönemsel değişimi sembolize ettiği tezinden hareket ederek yapılan genelleştirmelerden de faydalanılabilmektedir. İkinci bakış açısına göre, ister modernitenin evrilmesinin kaçınılmaz bir sonucu olarak, isterse gerçekliğin modernitenin formel sınırlarını aşan şekilde yeniden inşa edilmesi olarak algılandığı, postmodernizm, zamansal olarak modernitenin ardından gelmektedir ve onu takip etmektedir.<sup>11</sup>

Bu açıdan bakıldığında, aklın 18. yüzyılda aydınlanma hareketi ve ilerleme felsefesiyle birlikte bilimsel araştırmanın temel metodu olmaya başlaması ile akıl ve mantık yoluyla evrensel ve tek gerçeğin bulnabileceği inancının yaygınlaşması, pozitivist ve ona

---

<sup>8</sup> Mises, *age.*, s. 43, 45-46, 49.

<sup>9</sup> Hamza Ateş, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (ed.) Asım Balcı vd., Seçkin Yayınları, Ankara 2003a, s. 58.

<sup>10</sup> Osman Bayri, "Kamu Yönetim ve Örgütlenmesine Sistemsel Bir Yaklaşım", *Çağdaş Kamu Yönetimi I- Konular Kuramlar Kavramlar*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003, s. 175.

<sup>11</sup> Murat Okçu, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I- Konular Kuramlar Kavramlar*, s. 101-102.

bağlı olarak modernist düşünce için farklı ve yeni bir sürecin başlamasına neden oldu. Artık, Newton mekaniğinde olduğu gibi evrenin bir saat gibi çalışacağı düşünülmekte, her şeyi açıklama gücüne sahip kuramlar oluşturulabileceğine inanılmakta ve var olduğuna inanılan tek ve mutlak doğruyu aramaya yönelinmektedir. Modernist çağın yükselişinde 17. ve 18. yüzyılın hızlı toplumsal hareketleri, sanayi devrimi ve Rönesans ve reform hareketleri, ulus devletin ortaya çıkması ve kilisenin baskısının ve feodalitenin etkisinin azalması da önemli rol oynamıştır. Buna karşın bilgi toplumunun ortaya çıkışı, üretim sektöründen hizmetler sektörüne geçiş, profesyonel mesleklerin itibarında artış, yeni entelektüel teknolojilerin geliştirilmesi, liberal siyasal ve ekonomik paradigmanın egemenliği gibi yapısal dönüşümler ve değişimler bir başka dönemin başladığının emareleridir. Bu yeni dönemin adı postmodernizmdir.<sup>12</sup>

Postmodern dönemde parçalanmalar, farklılıklar ve çelişkilerin varlığı toplumsal yaşamı özgürleştiren, geliştiren bir güç olarak değerlendirilir. Bu tutum ve davranış her türlü fikir ve eylemi eşdeğer hale getirmektedir. Buna göre doğruluk ve iyilik kavramları göreceli hale geldiğinden, belirli bir ilkeye göre değil, elde edilen sonuca göre gerçekleştirilecektir. Artık idealler yerini sonuçlara bırakmıştır.

Öte yandan postmodern toplum “risk toplumu” olarak değerlendirilmektedir. Burada, riskin toplumsal yaşantının her alanına girdiğinin ve toplumsal aktörlerin dünyayı artık riske göre düşünüp örgütlemek zorunda kaldıklarının altı çizilmektedir. Bu çerçevede, postmodern dönemde değişimin yönünü ve anlamını çözebilen kurumlar ayakta kalabilecektir.<sup>13</sup>

Postmodern söylem, ampirik olarak anlaşılan dünyadan uzaklaşmayı gerektirdiğinden, postmodern örgüt analizi de geleneksel bürokrasi ve bilimsel yönetim ilkelerinden bir kopuş anlamına gelmektedir. Bu sebeple, doğası gereği postmodern örgütler tepkisel olup merkezden planlama gereği değil, yerel ihtiyaçlar sonucu geliştirilen problem çözüme mekanizmaları gerektirirler. Bu yüzden, postmodern örgütlerde hiyerarşi yumuşatılır. Müşterilerle daha yakından irtibat kurmak için postmodern örgütler, pasif tüketiciler durumunda olan mal ve hizmet kullanıcılarını aktif katılımcılar haline getirmeye, bunun için de onların kurum hakkındaki görüş ve geri bildirimlerini almayı hedefler.<sup>14</sup>

Bu çerçevede bürokrasinin ilkelerinden ilham alarak postbürokrasinin ilkeleri de, resmi hiyerarşik ilişkilerin azaltılması ve örgütlerin daha düz yatay hale getirilmesi, kurallara uymak yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesi, sürekli çalışma yerine esnek çalışma, dikey kariyer yerine yatay kariyer, ve örgüt içi ve örgütler arası sınırların esnetilmesi ve belirsizleştirilmesi olarak sıralamak mümkündür.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Hamza Ateş, “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (ed.) Asım Balcı vd., Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s. 304, 307.

<sup>13</sup> Murat Yıldırım, “*Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C. 7, S. 1, 2010, s. 715.

<sup>14</sup> Ateş, “*Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi*”, s. 317-318.

<sup>15</sup> Ateş, “*Postbürokratik Kamu Yönetimi*” s. 58.

## **1.2. Bürokratik Davranışların Ekonomik Analizi**

Kamu maliyesinde geleneksel yaklaşım toplumsal taleplerin toplanmasında (doğru tahmin edilmesinde) zorluklar bulunduğu için mal ve hizmetlerin sunulmasında kamu kesiminin etkin olmadığı yönündedir. Bununla birlikte, yakın geçmişte, kamu kesimince üstlenilen mal ve hizmetlerin sunulmasında etkisizliğe yol açan daha önemli bir faktörün bulunduğu keşfedilmiştir: yürütmenin (ve yasamanın) politikalarını uygulamaktan sorumlu olan bürokrasi. Bu türden görüşlere göre kamu bürokratları sadece kamu hizmeti sunan birimler değildir, aynı zamanda ve daha da önemlisi konumları gereği kamu kaynakları üzerinde bulunan güçleriyle toplumsal refahı tehdit etmektedir.<sup>16</sup> Bu anlayışla bürokrasi ve bürokrat davranışlarının ekonomik analizi kamu tercihi teorisyenlerince gerçekleştirilmiştir.

Kamu tercihi teorisyenlerinden bürokratik davranış kalıplarını analiz etmeye yönelik ilk çalışmalardan birisi olarak değerlendirilen Bürokrasinin Politikası (The Politics of Bureaucracy) isimli kitabında Gordon Tullock, kişisel çıkar güdüsüyle hareket eden bürokratların büro içerisinde kişisel ilişkileri ile terfi ve maaş sistemine dikkat çekmiştir.<sup>17</sup>

Bu yaklaşım “Parkinson Kanunu” ile tutarlı görünmektedir. Parkinson Kanunu, özellikle kamu kurumlarında personel sayısının iş hacmine bağlı olmaksızın zaman içerisinde sürekli olarak arttığını ifade eder. Bununla birlikte “Parkinson Kanunu” kamu kurumlarında işe almada liyakat esası yerine nepotizmin (eş dost görevlendirme) yaygın olduğu gözlemine dayanır.<sup>18</sup>

Bu açıdan Parkinson Kanunu ile ilişkili olarak ele alınabilecek bir diğer yaklaşım “Peter Prensibi”dir. “Peter Prensibi”, özellikle kamu kurumlarında çalışanların zaman içinde kendiliğinden bir üst kідeme yükseldiğini ifade eder. Peter Prensibine göre bu durum genellikle bir kamu çalışanının nisbeten ehliyetli olduğu bir mevkiden ehliyetsiz olduğu bir mevkie yükselmesi sonucunu beraberinde getirir. Bununla birlikte sorun çalışanların işin mahiyetine uygunluğunu göz önüne almadan belirli mevkilere getirilmesini düzenleyen kuralların tabiatından kaynaklanır.<sup>19</sup>

Kamu tercihi perspektifinden bu güdülerle işleyen bürokrasi kamu kesiminin büyümesinin hem nedenlerinden birini hem de sonucunu oluşturmaktadır. Çünkü kamu kesiminde çalışan bürokratların ve memurların daha büyük bir devlette kariyer, parasal çıkar gibi olanaklarını arttırmaları daha muhtemel hale gelmektedir. Kamu çalışanlarının

---

<sup>16</sup> Thomas G. Mcguire, “*Budget Maximizing Governmental Agencies. An Empirical Test*”, Public Choice, Vol.36, 1981, s. 313.

<sup>17</sup> Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, D.C. 1965, s. 56.

<sup>18</sup> C. Nortchote Parkinson, *Parkinson Kanunu*, çev. Şaban Sitembölükbaşı, Vadi Yayınları, Ankara 1996, s. 12, 25-41.

<sup>19</sup> Peter Laurence-Raymond Hull, *Peter Prensibi*, Bedir Yayınevi, İstanbul 1976, s. 16-19.

sayısı artarken, daha çok birey geçinmek için kamu kesimine bağlı hale gelir ve bu durum kamu harcamaları üzerinde arttırıcı bir etki oluşturmaktadır.<sup>20</sup>

Bürokratik davranışları değerlendirmeye alan bir başka çalışma “Bürokrasinin İçi” (Inside Bürokrasi) isimli kitabıyla Anthony Downs, büroların davranış motivasyonlarını incelemeye almıştır. Bu çalışmasında Downs, daha ziyade büroların yönetim sürecinin eleştirisine odaklanmış; özel çıkar motivasyonunun büronun bütçesi ile hizmet performansı üzerine etkilerine kısaca değinmiştir.<sup>21</sup>

Tullock ve Downs’un bürokrasiye bu yaklaşımlarını diğer çalışmalarında da (Tullock, 1972 ve 1974; Downs, 1965) gözlemlemek mümkündür.

Bu düşünce akımıyla ilişkili olarak kamu tercihi teorisyenlerinden William A. Niskanen daha kapsamlı bir analiz yoluyla “Bürokrasi ve Temsili Hükümet” (Bureaucracy and Representative Government) isimli kitabında (Niskanen,2007[1971]), bürokrasinin yönetim süreci ile ilgili değerlendirmelerden ziyade bütçesini maksimize etmeyi amaçlayan, hizmet sunumunda monopol güce sahip bürolar ile büroları finanse eden sponsor arasındaki ilişkiyi analiz etmiştir. Bu çalışmasında Niskanen kamusal kurumların bu kurumlardan hizmet talebinde bulunan ve kendisinin “sponsor” olarak isimlendirdiği, yasama ve merkezi hükümet kesiminden elde ettikleri bütçelerini maksimize etmeyi amaçladıklarını savunan spesifik bir hipotez geliştirmiştir. Niskanen ayrıca sponsor ile bu ilişkilerinde kamusal kurumların sorumlu oldukları programlar hakkında enformasyonel bir üstünlüğe sahip olduklarını savunmaktadır.

Niskanen’e göre, toplumsal taleplerin toplanması sorunu tamamen çözülmüş olsa bile, güçlü ve özel çıkar peşinde koşan kamusal kurumların ürettiği hizmetler talep edilen miktardan daha fazla olacak (optimal olandan daha fazla olacak) ve kamusal yarara hizmet etmeyecektir.

Kamu tercihi teorisyenlerince yapılan çalışmalar arasında bazı farklılıklar bulunmasına rağmen temel hareket noktaları bürokratların (diğer politik aktörlerin de olduğu gibi) rasyonel ve özel çıkar maksimizasyonu peşinde koşan bireyler olduğu varsayımdır. Kamu tercihi teorisyenlerinin bu çalışmalarından sonra bürokratların salt kamu çıkarı için çalışan tarafsız bireyler değil, faaliyetlerini politik bir çevrede sürdüren bireyler oldukları varsayımı geniş ölçüde kabul görmüştür.<sup>22</sup>

Takip eden kısımda kamu tercihi teorisyenlerinden Tullock, Downs ve Niskanen’in bürokrasi ve bürokratik davranışla ilgili çözümlmelerine yer verilmiştir.

---

<sup>20</sup> Coşkun Can Aktan-Mustafa Sakal-Dilek Dileyici, “Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercihi Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme”, *Modern Politik İktisat Kamu Tercihi*, (ed. Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici), Seçkin Yayınları, Ankara, 2007, s. 188.

<sup>21</sup> Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown & Co Press, Boston 1967, s. 23.

<sup>22</sup> B. Guy Peters, “The Problem of Bureaucratic Government”, *The Journal of Politics*, Vol.43, No.1, February 1981, s. 58.



### **1.2.1. Tullock ve Bürokrasi**

Tullock'a göre bir demokraside, politikacılar (bürokrasiden elde edilen) harcama taleplerinin onaylanmasında öncelikle elde edecekleri oyları göz önünde bulundururlar. Bu varsayımından sonra Tullock'un diğer iki varsayımı şu şekilde sıralanabilir: i) Kamu hizmetlerinin üretiminin belirli üretim faktörlerinin kullanılmasına bağlı olduğu varsayımı, ii) Kamu hizmetlerinin artmasının bu üretim faktörlerinin de kazancını arttıracığı varsayımı. Tullock'a göre bu varsayımlar altında, belirli çıktının üretilmesinde iki tane talep eğrisi elde edilecektir. Buna göre ortalama bir vatandaş belirli bir çıktı (hizmet) için kendi faydasını göz önünde bulundurarak belirli bir talebe sahip olacaktır. Üretim faktörü sahiplerinin talebi ise kendi faydasının yanı sıra üretim faktörünün kazancını arttıracak hizmetlere göre belirlenecektir. Buna göre üretim faktörü sahipleri belirli bir hizmet için vatandaşlardan daha yüksek bir talep yoğunluğuna sahip olacaktır. Politikacılar seçmenleri iki farklı talep yoğunluğuna sahip iki farklı sınıf olarak ele alacaklar ve bu iki sınıftan elde edecekleri oyları maksimize etmeye yarayan talep seviyesini seçeceklerdir. Buna göre, politikacılar bu iki eğri arasında kalan bir noktaya tekabül eden seviyede kamu hizmetinin arzına karar vereceklerdir. Muhtemelen bu seviye iki eğri arasındaki farkın %1 inden fazla olacaktır.<sup>23</sup>

Faktör arz edenler her zaman büroların genişlemesiyle ilgili olmuşlardır. Buna göre her defasında (her seçim döneminde) parlamenterler onların harcama taleplerini onaylarlar ve bürolar genişler. Bu döngü, faktör arz edenlerin sayısını ve dolayısıyla politik etkinliğini artırır. Ancak, bu döngünün ne kadar devam edeceği, bir başka deyişle büronun büyüklüğü, büronun varlığını ne kadar devam ettireceğine bağlıdır.

Bununla birlikte, bu modelle ilgili bazı zorluklar bulunmaktadır. Öncelikle, Niskanen tarafından da tartışıldığı üzere pek çok faktör nispeten az sayıda kişinin elinde olduğundan, buradan elde edilecek oy sayısı da küçük bir oranı oluşturur. İkinci olarak, bu faktörlerin büro tarafından istismar edilmeyebileceği ihtimalinin bulunmasıdır. Bu zorluklar, özel tek bir faktörün – örneğin kamu memuru- ele alınmasıyla çözülebilmektedir. Bilindiği gibi pek çok kamu memuru bulunmaktadır büro genişledikçe kamu memurlarının sayısı da artmaktadır. Ayrıca aynı zamanda, bu kamu memurlarının (ve yakın çevrelerinin) oy hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla, bürokrasinin genişlemesini isteyen ve bu konuda da politik etkinliği yadsınamayacak çoğunlukta bir topluluk ortaya çıkmaktadır. Dahası, bürokrasi genişledikçe, seçmen sayısı da artmakta, dolayısıyla bürokrasinin politik etkinliği de artmaktadır.<sup>24</sup> Buna göre esasen, bürokratlar ücretlerinin artışıyla ilgilenirler. Ancak, ücretlerinde artışı sağlayacak politik etkinliği sağlayabilmek için bürokrat sayısının artırılması gereğinin de farkındadırlar. Dolayısıyla, bürokrasinin genişlemesi alt düzey bürokratlar için bir yatırım aracı haline gelmektedir.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Gordon Tullock, "Review: *Bureaucracy and Representative Government* by William A. Niskanen", *Public Choice*, Vol.12, Spring, 1972, s. 121.

<sup>24</sup> Tullock, *agm.*, s. 122.

<sup>25</sup> Gordon Tullock, "Dynamic Hypothesis on Bureaucracy", *Public Choice*, Vol.19, No.1, September 1974, s. 129.

Buna göre, kamu memurları bürolarının genişlemesini destekleyen siyasi adaylara oy verme motivasyonu ile hareket etmektedir. Bununla birlikte, alt seviyedeki kamu memurları bürolarının düşük bir hızla genişlemesini arzu ederler. Çünkü hızlı bir genişleme orta ve üst düzey katmanlarının artmasına sebep olarak, görevde yükselmelerine engel olacaktır.

Bu bakımdan Tullock'a göre üst seviyedeki bürokratlar ilerleyen kısımda ele alınacağı üzere Niskanen'in belirttiği gibi bütçe maksimizasyoncusudur. Alt seviyedeki bürokratlar ise kendi emek piyasalarındaki istikrarı koruyacak bir bütçe genişlemesini arzu ederler.<sup>26</sup>

### **1.2.2. Downs ve Bürokratik Karar Alma Süreci**

Downs'a göre "organizasyon" amaçsal olarak koordine edilmiş faaliyetlerden oluşan bir sistem veya belirli bir amaca ulaşmak üzere iki veya daha fazla insan tarafından kurulmuş sistemdir. Bir organizyon aşağıda sayılan dört temel karakteristik özelliği taşıması durumunda "büro" şeklinde tanımlanır. Bu özellikler i) büronun geniş olması sebebiyle üst seviyedeki üyelerin tüm üyelerin kişisel olarak bildiğinin yarısından daha az bilgiye sahip olması, ii) üyelerin büyük bir kısmının gelirlerinin önemli bir kısmını organizasyondan elde edilen daimi personelden oluşması, iii) işten çıkarma, terfi ettirme gibi hususların en azından teorik düzeyde çalışanların organizasyon içindeki performans değerlendirmelerine bağlı olması, iv) çıktılarının önemli bir kısmına dolaylı ya da dolaysız olarak organizasyon dışındaki bir piyasada parasal değer biçilememesi şeklinde sıralanmaktadır.<sup>27</sup>

Downs karakteristik özelliklerini bu şekilde belirlediği büronun faaliyetleri üzerinde dış çevrenin etkilerini ve aynı zamanda bu faaliyetlerin bürolar tarafından üstlenilen sosyal fonksiyonların yerine getirilme başarısını nasıl etkilediğini incelemeye almıştır. Bu sebeple Downs bürokratik karar alma sürecinin analiz ettiği çalışmasında bürokratik davranışların özelliklerinin belirlenmesinde betimleyici açıklamalarda bulunmuştur.

Downs analizinde şu varsayımlardan hareket etmiştir: i) Tüm memurlar (bürokratlar) (ve teoride diğer tüm bireyler) amaçlarını rasyonel bir şekilde yerine getirmeyi amaçlarlar. Buna göre tüm kurumlar fayda maksimizasyonu güdüsüyle hareket ederler, ii) Bürokratlar genel olarak şu amaç setine sahiptirler: güç, gelir, prestij, güvenlik, rahatlık, sadakat (bir fikre, bir kuruma veya bir ulusa), işini en iyi şekilde yerine getirme, kamu çıkarına hizmet. Bununla birlikte farklı tipolojideki bürokratların amaçları bu amaçlar setinin bir kısmında yoğunlaşabilir. Buna göre sadece "kişisel çıkar motifiyle hareket bürokratlar" kendi büroları veya geniş anlamda toplumsal çıkarlara göre hareket etmek yerine kendi çıkarlarını maksimize edecek davranışları seçerler. "Karma motivasyonlu

---

<sup>26</sup> Tullock, "Review: *Bureaucracy and Representative Government* by William A. Niskanen", s. 123.

<sup>27</sup>Anthony Downs, "Nonmarket Decision Making A Theory of Bureaucracy", The American Economic Review, Vol.55, I.1/2, March 1965, s. 439-440.

bürokratlar” kişisel çıkar ve altruistik davranışların kombinasyonu ile hareket ederler, iii) Her bir büronun iç yapısı ve davranışı dış çevresiyle yakından ilgilidir.<sup>28</sup>

Downs bürokratların faaliyette bulunduğu çevrenin koşullarını şu şekilde sıralamıştır<sup>29</sup>: i) verilerin elde edilmesi ve kullanışlı hale getirilmesi zaman, çaba ve yoğunlukla para gerektirdiğinden bilginin edilmesi maliyetli olmakta, ii) Karar alınması gereken sorunların yoğunluğu ve karar almaya harcayacakları zaman kısıtı ve tek bir sorun için elde ettikleri veri miktarının hacmi göz önünde bulundurulduğunda karar alıcıların sınırlı bir yetisi bulunmakta ve iii) Bazı belirsizlikler gerekli bilgilerin elde edilmesi ile giderilse bile, yine de karar almada genellikle önemli seviyede ve önlenemeyen bir belirsizlik durumu söz konusu olmaktadır.

Buradan yola çıkarak Downs büroların davranış özelliklerini şu şekilde sıralamıştır<sup>30</sup>:

Tüm bürolar dikey ve yatay seviyelerindeki yoğunluklar çeşitlilik göstermekle birlikte hiyerarşik bir yapıya sahiptir. Bürokratlar üstlerine ve astlarına bilgi yayarlar. Hiyerarşik basamaklar arttıkça, bu bilgi dağılımı kümülatif olma (spesifik değil) eğilimindedir. Öte yandan, bürokratlar, astlarına, üstlerinden aldıkları emirleri kendi çıkarlarına veya kendi birimlerinin çıkarlarına uygun olarak yorumlayarak iletirler.

Bürokratların önyargıları sebebiyle, politika alternatiflerinin oluşturulmasında, herhangi bir zaman diliminde, bürolar, genellikle daha basit, daha ılımlı, etkileri daha dar kapsamlı politikaları seçme eğilimindedirler. Bu eğilim süre kısıtının bulunması durumunda daha yoğun biçimde ortaya çıkar.

Büyük bir organizasyonda davranış kalıplarının değiştirilmesi zahmetli bir iş olduğundan, herhangi bir büroda önerilen değişikliklere karşı geliştirilen direnç, büro açısından değişime karşı geliştirilen rasyonel bir cevap olmaktadır. Benzer şekilde kapsamlı kuralların varlığı da, büroların karar alma ve iletişim konusundaki problemlerine karşı geliştirilen rasyonel bir cevaptır.

Diğer bürolarla teknik anlamda bağlı bulunması, her bir büronun faaliyet alanının belirsizleşmesine sebep olmaktadır. Bu sebeple her bir büro üstlendiği sosyal fonksiyonu ile ilgili bulunan faaliyet alanını koruma, sağlamlaştırma ve genişletme çabası içerisindedir. Bu durum yine büro açısından rasyonel bir davranış olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak büronun bu rasyonel davranışları bürolar arasında koordinasyonsozluğa yol açarak toplumsal açıdan rasyonel olmayan politikalar üretilmesine neden olabilir. Dahası, eğer bu koordinasyon probleminin çözülmesiyle ilgili toplumsal güçlü bir baskı oluşmazsa bürolar birbirlerinin faaliyet alanlarını yok sayarak birbirlerinden tamamen bağımsız politikalar üretmeye başlarlar.

Bir demokraside üretilen toplam kamu hizmeti (bu hizmetleri üretmek üzere kullanılan toplam girdilerle karşılaştırıldığında) genellikle nicelik açısından düşük ve nitelik açısından birbirinden farklı seviyede olma eğilimindedir. Bununla birlikte bu durum

---

<sup>28</sup> Downs, *agm.*, s. 441-442.

<sup>29</sup> Downs, *agm.*, s. 442.

<sup>30</sup> Downs, *agm.*, s. 443-446.

cari bütçenin de küçük olmasını gerektirmez. Nitekim bütçe girdilerin toplamını ölçer. Buna göre, bu hizmetlerden yararlananların yeterli bir şekilde bilgilendirilmesi durumunda, kamu büroları daha verimli çalışmaya başlayacağından dolayı, ihtiyaçların karşılanması amacıyla çıktılarının (hizmetlerin) arttırılması için kullanılması gereken girdilerin mevcut durumdan daha az kullanılması yeterli olabilecektir.

Amaçlar konusunda homojeniteye sahip üyelerin bulunduğu bir büronun yönetilmesi daha kolay ve daha ucuzdur. Bu sebeple, bürolar büro çalışanları arasında amaç birliğini sağlamak üzere işe almada “seçici” davranırlar. Öte yandan, büroların üst düzey yöneticileri açısından astlarının sadakati önemlidir.

Bürolar tahmin edilebilir bir yaşam döngüsüne sahiptirler: bir kez kurulduktan sonra nadiren ölürler. Bununla birlikte, bürolar yaşlandıkça, “daha etkin olmayı öğrenerek” daha ve daha kapsamlı kural ve düzenlemeler getirirler, fonksiyonlarını yerine getirme amacından organizasyonel yapılarını devam ettirme amacına yönelirler, faaliyet alanlarını genişletirler.

Büroların büyüme hızları ile personellerinin “kalitesi” arasında sıkı bir ilişki vardır. Hızlı büyüyen bürolar yükselmek isteyen çalışanları harekete geçirir. Çünkü hızlı büyüyen bir büro hızlı terfi alma ihtimalini yükseltir. Yükselmek isteyen “yaratıcı” çalışanların çok sayıda olması büronun genişleme konusundaki yeteneğini yükseltir, büro büyümeye devam eder. Buna karşın düşük hızla büyüyen bürolar yükselmek isteyen kişilerin bürodan ayrılmasına sebep olarak, büronun dış çevresinden uzaklaşmasına ve giderek etki alanını kaybetmesine neden olur. Bu sebeple büronun büyüme hızı ile personelin kalitesi arasındaki ilişkinin farkında olan yöneticiler bürolarının büyüme hızını arttıracak kişileri aralarına almayı tercih ederler.

### **1.2.3. Niskanen ve Bürokrasinin Ekonomi Teorisi**

Niskanen analizinde kamu bürokratları ve politikacılar arasındaki ilişkiyi ele almıştır. Niskanen’in analizinde politikacılar (sponsor) belirli bir bütçe ile büroyu fonlamakta ve bu bütçe ile bürokratik kurumlar sponsorlarının hizmet talebini karşılamaktadır. Bununla birlikte büro ürettiği hizmetleri sadece hükümete satar ve politikacılar da talebinde bulunduğu hizmetleri sadece bu bürodan satın alır. Bununla birlikte bu piyasadaki belirli bir çıktı miktarı için gerçekleştirilen karşılıklı alışveriş birim fiyat üzerinden değil, bir bütçe karşılığında gerçekleşir. Öte yandan herhangi bir monopolcü piyasada, iki taraf arasındaki pazarlık şartlarını etkileyen unsurlar belirlenmeden, (belirli bir bütçeye göre) çıktılarının oransal dağılımı da belirlenemez. Niskanen’in bürokratik arz modelinde, bürolar çıktı tercihlerini belirlerlerken bütçe maksimizasyonu motivasyonu hareket ederler. Politikacıların çıktı tercihleri ise geleneksel çoğunluk kuralının veya “yüksek talepli komisyon karar modeli”nin etkisi altındadır.<sup>31</sup>

Buna göre, Niskanen’in analizinde bürolar iki temel karakteristik özelliğe sahiptir. Bunlardan birincisi belirli arz ve talep şartlarında çıktı maliyetine veya bu maliyetlerinden

---

<sup>31</sup> William A. Niskanen, “*Bureaucrats and Politicians*”, *Journal of Law and Economics*, Vol.18, No.3, December 1975, s. 618.

fazla olması gereken bütçe kısıtı altında çalışan bürokratların büroların bütçesini maksimize etmeye çalışmasıdır. İkincisi, büroların belirli bir bütçe ile spesifik bir çıktı üretmesidir.

Bürokratların fayda fonksiyonu pek çok değişkenden oluşmaktadır. Bunlar: maaş, prestij, güç, büronun ek ödenekleri, patronaj, büroyu yönetme ve büroda değişiklik yapma kolaylığı şeklinde sıralanmaktadır. Bürokratların fayda fonksiyonu büronun bütçesiyle pozitif ilişki halindedir. Bu sebeple bürokratların amacı bütçe maksimizasyonudur.

Büroların ikinci karakteristiği bürokrasiye monopolistik bir güç sağlamaktadır.<sup>32</sup> Bürokrasinin bu monopolistik yapısı siyasal iktidar karşısında pazarlık aşamasında bürokrasiyi daha avantajlı bir duruma getirir. Ayrıca bürolar spesifik hizmetlerin tek üreticisi durumunda olmaları sebebiyle bürolar arasında performans karşılaştırmalarının yapılması da güçleşmektedir. Büroların pazarlık gücünün temel sebebi sponsorun söz konusu hizmetlerin tedarik edilmesinde başka bir alternatifinin bulunmaması ve/veya bürolarca üretimi devam etmekte olan hizmetlerin kesintiye uğramasından çekinmesidir. Diğer bir sebep ise büro faaliyetlerinin değerlendirilmesinde sorumlu sponsor çalışanlarının çıkarlarının büronun monopol gücünün artırılması ile örtüşmesidir.<sup>33</sup>

Niskanen'e göre, bütçe tekliflerinin sponsorlarca değerlendirilmesinde bütçe-çıkıtı ilişkisinin analiz edilebilmesi için bütçe ile faaliyet seviyesi ve çıktı arasındaki ilişkinin belirlenmesi gereklidir. Ancak ne var ki, esasen, bürolar ve sponsorları bürolar tarafından üretilen hizmetlerin sonuçları hakkında- eğitim hizmetlerinin değeri, yoksulların sayıları ve içinde buldukları koşullar gibi- tartışmazlar. Bu değerlendirme süreci çoğunlukla, bütçe ve faaliyet seviyeleri arasındaki ilişkinin- örneğin, hizmet verilen öğrenci sayısı, belirli bir program ile hizmet götürülen yoksul sayısı gibi- tartışılmasına dayanır. Bununla birlikte faaliyet seviyesi ve çıktı arasındaki ilişki genellikle belirsizdir ya da bilinçli olarak belirsizleştirilir.<sup>34</sup>

### **1.3. Bürokrasinin Kurumsal Özelliklerini Ele Alan Yaklaşımlar**

#### **1.3.1. İşlem Maliyetleri Teorisi**

İşlem Maliyetleri Teorisini geliştirmesiyle Yeni Kurumsal İktisadın kurucularından kabul edilen Coase'a göre fiyat mekanizmasının kullanılmasının bir maliyeti bulunmaktadır. Genel olarak işlem maliyetleri şeklinde kavramsallaştırılan bu maliyetler; fiyatların araştırılması gereğinden ayrıca, pazarlıkların (görüşmelerin) yapılması, sözleşmelerin hazırlanması, denetimlerin yapılması ve düzenlemelerin gerçekleştirilmesinden kaynaklanır.<sup>35</sup>

Coase (1937) "Firmaların Doğası (The Nature of Firm)" isimli makalesinde işlem maliyetlerinin firmaların doğmasına yol açtığını dile getirmiştir. Buna göre işadamları

<sup>32</sup> William A. Niskanen, "The Peculiar of Bureaucracy", The American Economic Review, Vol.58, No.2, March 1968, s. 293-294.

<sup>33</sup> William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton Press. 2007, s. 25.

<sup>34</sup> Niskanen, *age.*, s. 26.

<sup>35</sup> R.H., Coase, "The Institutional Structure of Production", The American Economic Review, Vol. 82, No.4, September 1992, s. 715.

üretim faaliyetlerini bu işlem maliyetlerini dikkate alarak gerçekleştirirler. Eğer işlem maliyetleri bu işlemlerden elde edilecekleri kazançlarından fazlaysa işlem gerçekleştirilmeyecek, dolayısıyla üretim ve uzmanlaşma gerçekleşmemiş olacaktır. Bu çerçevede denilebilir ki işlem maliyetleri sadece sözleşmelerin düzenlenmesine yön vermemekte, aynı zamanda bir ekonomide neyin üretileceğine karar verilmesinde de önemli bir rol oynamaktadır.<sup>36</sup> Bu çerçevede Coase, “Sosyal Maliyet Sorunu (The Problem of Social Cost)” isimli makalesinde (1960) işlem maliyetlerinin düşürülmesinde bir ekonomideki yasal sistemin önemine dikkat çeker.<sup>37</sup>

Öte yandan işlem maliyetleri teorisinden yola çıkarak, işlem maliyetlerini en aza indirmek üzere, bir kuruluş, basit piyasa anlaşması (serbest piyasa), sözleşme ya da işlemleri örgüt içinde gerçekleştirme arasında bir tercih yapmalıdır. Günümüzde kamu kesiminde bürokrasinin etkinleştirilmesinde gerek serbest piyasa yöntemlerine başvurulması gerekse sözleşmecilik yöntemi yoğun bir şekilde tartışılmaktadır.<sup>38</sup>

### **1.3.2. Mülkiyet Hakları Teorisi**

Mülkiyet Hakları Teorisi'ne göre bir toplumdaki mülkiyet yapısı hakkında iki temel soru sorulabilir. Birincisi mülkiyet üzerinde hangi hakların var olduğudur. İkinci soru ise mülkiyet sahipliğinin kimde olduğudur. Bu hususta en önemli ayırım kamu mülkiyeti ve özel mülkiyet arasında olmaktadır. Buna göre mülkiyeti kullanma hakkı kamu kesimine (devlete) veya tek bir kişiye ait olabilir. Şüphesiz, devletin sahip olduğu mülkiyet hakkının büyüklüğü merkezleşmenin derecesi ile yakın ilişki halindedir.<sup>39</sup>

Buna karşılık, bireylerin kıt kaynakları (fikirler de dahil olmak üzere) kullanma konusunda kontrol sahibi olması ve bu kontrol etme hakkının satılabilir ve devredilebilir olması özel mülkiyetin iki önemli özelliğidir. Özel mülkiyet sistemi her şeyden önce mülkiyetin sahipliğinin belirlenmesini gerektirir. Bu çerçevede kamu kesiminin, geniş anlamda devletin üzerine iki temel görev düşmektedir. Birincisi, özel mülkiyetin tanımlanması; ikincisi ise mülkiyetin korunmasıdır.<sup>40</sup>

Mülkiyet üzerinde hangi hakların var olduğu hususu hakkın kullanımında ilave kişinin dışlanıp dışlanamayacağı ile ilgilidir. Buna göre kıt kaynakların kullanımı hakkı mevcut olan fakat bu kaynakların kullanılmasında diğer hak sahiplerinin dışlanmadığı durum müşterek (ortak) haklar olarak isimlendirilir. Ortak mülkiyet teknik olarak kamu mülkiyeti ile birlikte değerlendirilmektedir.

<sup>36</sup> R.H., Coase, “*The Nature of The Firm*”, *Economica*, Vol.4, No.16, November 1937, s. 390-393.

<sup>37</sup> R.H., Coase, “*The Problem of Social Cost*”, *Journal of Law and Economics*, Vol.3, October 1960, s. 23.

<sup>38</sup> M. Akif Özer, *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara 2005, s. 193.

<sup>39</sup> Armen A. Alchian-Harold Demsetz, “*The Property Right Paradigm*”, *The Journal of Economic History*, Vol.33, No.1, March 1973, s. 18.

<sup>40</sup> Harold Demsetz, “*Some Aspects of Property Rights*”, *Journal of Law and Economics*, Vol.9, October 1966, s. 62.

Kaynakların kullanılmasında etkinliğin sağlanması hususu açısından ortak mülkiyetten kaynaklanan bazı sorunlar şu şekilde sıralanmaktadır<sup>41</sup>:

Ortak mülkiyet herhangi bir kişinin kullandığı kaynağın maliyetinin doğru bir biçimde ölçülmesini güçleştirir. Ortak mülkiyete sahip olan bir kişi kendisini faaliyetinin sonuçlarını hesaba katmak zorunda hissetmez ve faaliyetinin sonuçlarının sorumluluğuna katlanmak istemez.

Ortak mülkiyet kişileri ahlaki olmayan davranışları teşvik ederek, kaynakların aşırı kullanılmasına sebep olur. Ortak mülkiyet ayrıca, bedavacı (free rider) sorununu ortaya çıkararak yeni(potansiyel) kullanıcıların dışlanamaması sebebiyle işlem maliyetlerinin artmasına<sup>42</sup> neden olur.

Buna göre Mülkiyet Hakları Teorisine göre ortak mülkiyetin aksine özel mülkiyetin sahibi olanların kaynaklarını en etkin biçimde kullanmaya gayret edeceği varsayımı yer almaktadır.<sup>43</sup> Bu yaklaşıma göre kamu kesiminde faaliyette bulunan kurumlar kendi kaynaklarını tüketmediklerinden özel mülkiyet sahipleriyle aynı güdüye sahip olmamaları dolayısıyla kaynak kullanımında etkin değildirlir.

### **1.3.3. Asil- Vekil İlişkisi Teorisi**

Asil- vekil ilişkisi sosyal etkileşimin en eski ve en bilindik ifadelerinden biri olarak bilinmektedir. Vekil ile ilişkiler iki veya daha fazla taraftan birinin vekil olarak belirlenmesi ve vekilin asil olarak belirlenen tarafın ( tarafların) hesabına faaliyette bulunması veya asil olarak belirlenen tarafı temsil etmesi ile başlar. Asil- vekil ilişkisi pek çok durum için söz konusu olabilir. Özellikle işveren ve çalışan arasında veya devlet ve yönetilenler arasında yapılan sözleşmeye dayalı tüm düzenlemeler asil-vekil ilişkisinin temel özelliklerini barındırırlar.<sup>44</sup>

Buna göre bu yaklaşım, kamu kurumlarının “kamu” (asiller) adına siyasal girişimcilerce (siyasal temsilciler ya da bunların atadığı bürokratlar) yönetildiği ve bu siyasal girişimcilerin hiçbir zaman asiller gibi gayretli olmayacakları varsayımını beraberinde getirmektedir.

Asil-vekil ilişkisine dayanan modeller “asimetrik enformasyon” ve “çıkar çatışması” şeklinde sıralanan iki temel bileşenden oluşur. Buna göre vekil asilin bilmediği bazı şeyleri bilir ve vekilin bu alanı stratejik olarak genişletme tehlikesi vardır. Burada temel sorun asilin vekili kendi çıkarlarına uygun olarak çalışmaya sevk edecek hangi

---

<sup>41</sup> Aalchian-Demsetz, *agm.*, s. 19-21.

<sup>42</sup> Harold Demsetz, “*Toward A Theory of Property Rights*”, *American Economic Review*, Vol.57, No.2, May 1967, s. 354-357.

<sup>43</sup> Aalchian-Demsetz, *agm.*, s. 19-22.

<sup>44</sup> Stephen A. Ross, “*The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem*”, *American Economic Review*, Vol.63, No.2, May 1973, s. 134.

araçları kullanabileceğidir.<sup>45</sup> Bu araçlar bürokratik faaliyetlerin fayda ve maliyetlerini asiller lehine değiştirmeyi amaçlayan hukuki düzenlemelerden oluşmaktadır.<sup>46</sup>

Asil-vekil teorisi çerçevesinde ele alınan çözümler kamu kesiminde performans yönetimi anlayışı ile birlikte hesapverebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesine ilişkin kaygıların çözümlenmesinde önemli bir hareket noktası olarak ele alınmaktadır.

#### **1.3.4. X Etkinsizlik Teorisi**

Leibenstein tarafından ortaya atılan “x-etkinsizlik” kavramı, veri bir girdi miktarının maksimum çıktığı elde etmeyi sağlayacak şekilde kombine edilememesi ve kullanılamaması anlamına gelmektedir.<sup>47</sup> Leibenstein’a göre monopol güce sahip bir firma rekabetçi piyasada faaliyet gösteren bir firmayla karşılaştırıldığında X-etkinsizdir. X-etkinsizlik durumu monopolcü bir piyasada çalışan yöneticilerin rekabetçi bir piyasada faaliyette bulunan firma yöneticileri ile karşılaştırıldığında maliyetleri düşürmeye yönelik güçlü baskılara maruz kalmamasından kaynaklanmaktadır. Ona göre bir ekonomide temel karar biriminin firma olduğu ve rekabetçi bir piyasada bulunması tüm firmaların maliyetlerini minimize etme güdüsüyle çalıştığı varsayımına dayalı geleneksel mikro teori x-etkinsizlik durumunu açıklamaya yeterli değildir. Leibenstein’a göre kararlar firmalardaki bireyler tarafından alınmaktadır.<sup>48</sup>

Buna göre monopolcü bir piyasada, bir firmanın ayakta kalması ve varlığını devam ettirmesi için maliyetlerini düşük seviyede tutma baskısı çok güçlü değildir. Oysa rekabetçi bir piyasada, firma sayısı arttıkça, çıktılarının niceliği de artar ve belirli bir noktadan sonra çıktılarının artması piyasa üretim maliyetlerini düşürür. Bu süreç işlerken, i) piyasa üretim maliyetlerinin üzerinde çalışan firmalar daha verimli çalışma baskısıyla karşı karşıya kalırlar ve ii) maliyetlerini düşüremeyen firmalar piyasadan çekilmek zorunda kalacaktır. Bu çerçevede rekabetçi bir piyasada, maliyetlerin düşürülmesi konusunda iki tür baskıdan söz edilebilir. Buna karşın, monopolcü bir piyasada bunların hiç birisi geçerli değildir. Dolayısıyla, monopol güce sahip bir firmada verimsiz faaliyetlerin değiştirilmesine yönelik herhangi bir baskıya karşı kolaylıkla direnç gösterilebilir.<sup>49</sup>

Benzer şekilde kamu kesiminde faaliyette bulunan kurumlarda da x-etkinsizlik sorunu görülmektedir. Buna göre, rekabetin bulunmaması, maliyetlerin minimum seviyede tutulmasına engel olmakta ve x-etkinsizlik durumu ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu kesimi faaliyetleri teknik olarak mümkün olan maliyet seviyesinden daha yüksek bir maliyet seviyesinde gerçekleşmektedir.

---

<sup>45</sup> Jonathan Bendor, “*Formal Models of Bureaucracy*”, British Journal of Political Science, Vol.18, No.3, July 1998, s. 363.

<sup>46</sup> Arthur Lupia-D. McCubbins Mathew, “*Designing Bureaucratic Accountability*”, Law and Contemporary Problems, Vol. 57, No. 1, Winter 1994, s. 110.

<sup>47</sup>Harvey Leibenstein, “*Competition and X.Efficiency: Reply*”, Journal of Political Economy, Vol. 81, No. 3, May-June, 1973, s. 766.

<sup>48</sup> Harvey Leibenstein, “*Allocative Efficiency vs. X-Efficiency*”, The American Economic Review, Vol. 56, No. 3, June 1966, s. 397.

<sup>49</sup> Leibenstein, “*Competition and X.Efficiency: Reply*”, s. 774-775.



Esasen kamu kesiminde faaliyet gösteren kurumların monopol güçleri çoğunlukla hükümet tarafından garanti altına alınmaktadır. Buna göre kamu kesiminde faaliyet gösteren kurumlar rekabete açık değildir, ayrıca diğer firmaların piyasaya girmesi engellenerek potansiyel rekabet ortamı da önlenmiş olur. Dahası, kamu kesiminde faaliyet gösteren monopol güce sahip bu kurumların özel sektör monopollerine gibi iflas etme riski bulunmadığı gibi kurum yöneticileri paydaşlarına hesap vermek zorunda değildir ve etkisizlik durumunda sorumluluk almazlar.<sup>50</sup>

Öte yandan, kamu kesiminde faaliyet gösteren kurumların arz ve talep yapıları özel sektörde faaliyet gösteren kurumlardan farklılık gösterir. Kamu kesimi faaliyetlerinde rekabetin bulunmaması yanında, çıktılarının tanımlanmasında ve ölçülmesindeki güçlükler ile bu hizmetlerden yararlananlardan geri bildirimlerin alınmaması ya da güvenilir olmaması sebeplerle maliyetleri kontrol altında tutacak teşvik mekanizmaları bulunmamaktadır. Bu şartlar altında faaliyet gösteren kurumlar kurum faaliyetlerinin hizmet ettiği kamusal amaçlarla yürütülen faaliyetlerin maliyetleri arasında ilişki kurulmasına yönelik bir güdüye sahip olmamaktadır.<sup>51</sup>

Kamu kesiminde faaliyet gösteren kurumlara ilişkin bu saptamaları ile x-etkisizlik teorisi kamu kesiminde performansın yönetilmesi anlayışı çerçevesinde benzer hizmet üreten kamu kurumları arasında rekabetçiliğin sağlanması, benzer şekilde kamu kurumlarının özel sektör kurumlarıyla rekabet edilebilir kılınması, hizmetlerin sunulmasında alternatif yönetim tekniklerinin göz önünde bulundurulması gibi çözümlere katkı sağlamıştır.

## **2. TÜRKİYE'DE KAMU KURUMLARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER**

Modern toplumda halkın gereksinim duyduğu kamu hizmetlerini etkin ve kaliteli bir şekilde karşılamak devletin en önemli görevlerinden birisidir. Bu açıdan kamu yönetiminde kamu hizmetlerini daha kaliteli, etkin ve etkili bir şekilde gerçekleştirmek için bütün dünyada yeni değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışına bırakmakta ve bu yeni anlayış, işletme yönetiminin benimsemiş olduğu birtakım prensipleri kamu sektörüne uygulamaya başlamıştır. Kamu yönetimindeki küçülme ile birlikte devletin daha etkin olması, kamu hizmetlerinin daha hızlı sunumu ve kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir anlayış, toplam kalite yönetimi ve müşteri odaklı bir yaklaşımı benimsemektedir.

Türkiye'de kamu hizmetleri, sunumu açısından kamu hizmetinin niteliklerine göre farklılıklar vardır. Kamu hizmetlerinde müşteri/vatandaş odaklılığı ve kaliteyi etkileyen birçok faktör vardır. Devletteki küçülme ve yerel yönetimlere yetki devri, kamu hizmetlerinin sunumunda toplam kalite yönetimi anlayışının benimsenmesi gibi değişimler

---

<sup>50</sup> Julian Le Grand, "The Theory of Government Failure", British Journal of Political Science, Vol.21, No.4, October 1991, s. 432.

<sup>51</sup> Wolf, Charles "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis", Journal of Law and Economics, Vol.1, April 1979, s. 117.

yeni yapılanmaları meydana getirmiştir. Kamu hizmetlerinde etkin olamayan devlet artık eleştirilmekte bu yüzden müşteri/vatandaş odaklı, katılıma imkan veren şeffaf, saydam bir devlet anlayışı istenmektedir. Ancak Avrupa ülkelerinde olduğu gibi müşteri odaklı bir devlet anlayışına geçmek Türkiye gibi merkeziyetçi bir devlet anlayışı benimsemiş bir ülkede kolay görünmemektedir. Bu nedenle öncelikle Türkiye’de müşteri/vatandaş odaklı bir anlayışa geçiş sürecinde etkili olan faktörleri incelemekte fayda vardır.

## **2.1. Türkiye’de Kamu Kurumları**

1990’lı yılların başından itibaren Türkiye’de kamu kurumlarında etkinlik kavramı önem kazanmaya başlamıştır. Bu nedenle de Türkiye’de Kamu Yönetiminde verimliliğin sağlanabilmesi, katı bürokrasinin ve kadrolaşma faaliyetlerinin aşılabilmesi için alınması gereken önlemlerin, orta ve uzun vadeli önlemler olarak belirlenmiştir. Orta vadeli önlemlerde, şeffaflığın sağlanması, iç ve dış denetim yapılarının geliştirilmesi, yolsuzlukla mücadelede oluşturulacak bir kurumun varlığı ve ücretlerin iyileştirilmesi gibi faktörlerin göz önüne alınması gerekmektedir. Uzun vadeli önlemler için, demokrasi kültürünün benimsenmesi ve korunması, sivil toplum kuruluşlarının etkin kılınması başta gelen düzenleme çalışmaları oluşturmaktadır.<sup>52</sup>

### **2.1.1. Kamu Sektöründe İşletmeci Yaklaşım**

Ülkemizde yeni kamu yönetimi çerçevesinde benimsetilmeye çalışılan kamu işletmeciliği anlayışına göre, hizmetin müşteri odaklı sunulmasına yönelik yeni bir takım uygulamaların getirileceği varsayılır. Ancak böyle bir anlayışın kamu yararı kavramının yeniden tartışılmasını gerektireceğine dair görüşler ortaya atılmıştır. Klasik kamu yönetimi anlayışındaki kamu yararı/çıkartı kavramı ile yeni kamu yönetimi anlayışında hayat bulan müşteri odaklı işletmeci anlayışın uyuşmadığı açıktır. İşletmeci kamu yönetimi anlayışında, kamu kurum ve kuruluşlarının performansıyla, personel performans yönetimlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi öncelikle uygulanması gereken faaliyetler olarak belirlenmektedir.<sup>53</sup> Zira performans yönetimi, verimliliğin ön koşulu olarak görülmektedir. Ancak kamu sektörünün kar amacı gütmemesi, kamu kurumlarında örgütsel amacın ne olduğunun sorgulanmasına neden olmaktadır. Buna karşın kamu yararı veya çıkartı kavramının belirsizliği bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir. Vatandaşın kamu hizmetlerinden memnun olmayışı da bu çerçevede anlam kazanmakta, kamu yönetiminde işletmeci bakış açısının önemi ve uygulama alanı vurgulanmaktadır.

Günümüzde, kamu kurumlarının birer hizmet aracı olmaktan çıktığına, vatandaşların refah ve mutluluğunu sağlama konusunda yetersiz olduğuna ilişkin algılamaların giderek arttığı görülmektedir. Kamusal hizmet sunumu alanında karşılaşılan sorunlar ya da bürokratik modelin kusurları, statik ve dinamik görünüm arz etmektedir.

---

<sup>52</sup> <http://akademikperspektif.com/2013/02/15/turkiyede-kamu-yonetimi-anlayisinda-donusum/>, 13.12.2012.

<sup>53</sup>Hüseyin Çevik, “Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2002, s. 42.

Türkiye’de devamlı surette israf üreten bürokratik örgütlenme, zaman içerisinde kamusal hizmet bekleyen yurttaşlara hizmet eden değil, hizmet edilen bir araç durumuna gelmiştir<sup>54</sup>

Türk kamu bürokrasisinde sorumluluktan kaçma, sorumluluğu yayma, otoriteyi kendinde toplama ve tek adam olma, kararlarda gecikme, bürokratik sabotaj gibi olumsuz bürokratik davranışların adeta bir gelenek haline gelmesi kamu hizmetlerinde toplam kaliteyi ve onun en önemli felsefesi olan müşteri odaklı anlayışın benimsenmesini engellemektedir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve TKY’nin en önemli ilkelerinden biri olan müşteri odaklılık ilkesinin gerçekleştirilmesinde hizmet sunan kuruluşların bürokratik yapısı ve yönetim anlayışından dolayı; hizmetten yararlanacak vatandaşların istek ve beklentilerine göre hareket etme endişesini taşımayan, hangi kamu hizmetinin ne şekilde sunulacağı konusunda kendi önceliklerini dayatan, hizmette vatandaş odak olarak almayan bir yönetimin başarılı uygulamalar gerçekleştirmesi mümkün olamaz.<sup>55</sup>

### **2.1.2. Kurumlar ve Siyasi İktidar**

Türkiye’de kamu hizmeti sunan kurumlar siyasi iktidarın etkisine açık bir durumdadır. Özellikle bu durum yerel yönetimlerde belirgin bir şekilde hissedilmektedir. Örneğin, bir belediye başkanı hükümeti oluşturan siyasi parti veya partilerden değilse, sunacağı hizmetin finansmanını sağlamada zorluklarla karşılaşmaktadır. Rouban, kamu hizmetlerinin politizasyona açık olmasının kamu hizmeti sunanların profesyonel konumlarını ve stratejik dengeleri tehdit ettiğini ve kamu yönetiminde kamu politikalarının başarısını azalttığını ifade etmektedir.<sup>56</sup> Türkiye’de değişen devlet anlayışı çerçevesinde vatandaş odaklı bir kamu hizmeti yapılanmasına geçilmek isteniyorsa kamu kuruluşlarının siyasi iktidarın etkilerine ya da engellemelerine maruz kalmamaları gerekmektedir. Siyasi iktidarın etkisine açık olma kamu görevlilerinin de kolay manipüle edilmesine neden olmaktadır. Böylece iç müşteriler olan kamu görevlilerinde bir hizmet etiğinin oluşması güçleşmektedir.

Ülkemizde büyüyen devletin doğal sonucu olarak, “bürokratizm” hastalığı genel olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaşmaktadır. Bürokrasi ve kırtasiyecilik, hizmet sunulmasında ilgisizlik, kayıtsızlık ve vurdumduymazlık, hizmetin gördürülmesinde torpil mekanizmaları, asıl amacı halka hizmet etmek olan devlet açısından olumsuz bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Aktan’a<sup>57</sup> göre günümüzde vatandaşın devlete olan güveninin sarsıldığını söylemek haksız bir görüş değildir. Hastaneler, mahkemeler, eğitim

<sup>54</sup> Nevzat Saygılıoğlu-Selçuk Arı, *Etkin Devlet*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003, s. 139-140.

<sup>55</sup> Ulvi Saran, “Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı-Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, (Der. C. C. Aktan, U. Saran), Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara 2005, s. 56.

<sup>56</sup> Luc Rouban, “*Politization of the Civil Service*”, Handbook of Public Administration, (Ed. G. Peters, J. Pierre), Sage Publications, London 2003, s. 310.

<sup>57</sup> Coşkun Can Aktan, “*Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler*”, Türk İdare Dergisi, Cilt 71, Sayı 422, 1999, s. 2.

kurumları, belediyeler kendilerinden beklenen hizmetleri zamanında ve yeterli kalitede verememektedirler.

Hizmetten yararlanan müşteriler ya da vatandaşlar, yönetim mekanizmasından yeterince hizmet alamadıklarında ve işlerini kısa sürede sonuçlandıramadıklarında, önlerindeki engelleri aşmak için aracılar başvurumaktadırlar. Ülkemizde “aracılık kurumu”, özellikle üst düzey yöneticilere yönelik olarak oldukça yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Aracılık kurumunun temel aktörleri ise, politikacılar ile iş takibini meslek edinmiş kişiler olmaktadır. Bu anlayış hizmetlerden yararlanan vatandaş ya da müşterilere hizmetlerin eşit bir şekilde ve kalitede sunulmaması sonucunu doğurmaktadır. Vatandaş-bürokrat-siyasetçi üçgeninde böyle bir anlayışın ve kültürün gelenek halini alması, devletin yapmakta olduğu kamu hizmetlerinin etkinliğini ve hizmetlerin vatandaşlara/müşteriye yönelik kalitesini etkilemektedir.<sup>58</sup>

Günümüz yönetim anlayışında vatandaşın ikincil nitelikte gören bir anlayışla kamu hizmetlerinin sürdürülmesi söz konusu değildir. Kar amaçlı, gönüllü, kamu ya da özel, büyük ya da küçük olsun tüm örgütler varlıklarını ancak ihtiyaçlarını tatmin etmek zorunda olan müşterileri aracılığıyla sürdürmektedirler. Bu ancak, müşteri eksenli bir yönetim stratejisinin benimsenmesi ile mümkün olur. OECD üyesi ülkelerin kamu sektörü reform programları, gittikçe, verilen hizmetlerin kalitesiyle ilgili kaygıları yansıtmaya başlamıştır. Verilen hizmetlerin iyileştirilmesini hedef alan bu çabalar bir örgüt reformunu ortaya koymaktadır. Bunlar örgüt yapısını değiştirmeden daha fazla etkinlik ve kalite elde etme gibi basit çabalar değildir. Bu çabalar iki şeyle açıklanabilir: Birincisi, hükümetler hizmetlerin kalitesi ile ekonomik başarı ve halkın beklentilerine cevap verebilme arasındaki ilişkiyi artık gömüşlerdir. İkinci olarak, vatandaşlar kalite ve insan mutluluğu üzerindeki etkileri konusunda daha bilinçlenmiş ve hükümetlerden daha fazlasını ister hale gelmiştir.<sup>59</sup>

### **2.1.3. Türkiye’de Yönetişimin Gelişimi**

Yönetişim, yurttaşların ve yurttaş kümelerinin çıkarlarını korumalarını, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve ayrılıklarını göstermelerini sağlayan mekanizmaları, süreçleri ve kurumları içermektedir”.<sup>60</sup> Yönetişim yaklaşımı, politika oluşturma ve karar verme süreçlerine sadece devletin değil; yurttaşların, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katılımını sağlayarak birlikte yönetim anlayışını hayata geçirmeyi amaçlamaktadır. Yani, yönetişim, devletin rolünde önemli değişiklikler öngörmekte; devlet merkezli yönetimden toplum merkezli yönetime geçişi ifade etmektedir.

Dünya’da 1980’lerin sonunda ortaya çıkan, öngörülebilirlik, açıklık, kamu yararına öncelik veren bir anlayış, vatandaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla vatandaşları birer paydaş olarak görerek karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır ve etkin

<sup>58</sup> Musa Eken, “*Kamu Yönetiminde Kötu Yönetim Olgusu*”, Türk İdare Dergisi, Cilt 70, Sayı 419, 1998, s. 132.

<sup>59</sup> Yıldız, Gültekin, “*Kamu Yönetiminde Müşteri Tatminin Ölçümü*”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C. II. TODAİE Yayını, Ankara 1995, s. 85-86.

<sup>60</sup> Tamer Ergun, *Kamu Yönetimi*, TODAİE, Ankara 2004, s. 334-335.

işleyen bir hükümet ve bürokrasi ile hukukun üstünlüğü, saydam süreçler ve kamu yaşamına katılan güçlü bir sivil toplumu ifade eden yönetişim kavramı, 2000 yılından sonra Türkiye’de de önem kazanmaya başlamıştır.<sup>61</sup>

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya dönük olarak çok fazla çalışma yapılmıştır. Fakat son yıllarda dünyadaki gelişmeler ve Avrupa Birliği’ne uyum süreci çerçevesinde iyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kamuda şeffaf bir yönetim anlayışının hakim olması amaçlanmıştır. Türkiye’de son dönemde gündemde olan yönetişim çerçevesinde değerlendirilebilecek en önemli reformlardan birisi de, 2005’de kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur(KMYKK) . Bu Kanunda kamu kurum ve kuruluşlarının tümü için stratejik planlama, saydamlık, hesap verilebilirlik, performans gibi kavramlar ilkeler getirilmiş, bu kavram ve ilkelerin bütün kurumlarda uygulanması zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı KMYKK genel gerekçesinde hem “yönetim teorisindeki değişime” hem de “yönetim zihniyetinin değişmesine” atıf yapılmakta, bu noktada yönetimden yönetişime doğru yaşanması gereken bir değişiklik hedefine vurgu yapıldığı görülmektedir. Böylece günümüz kamu yönetimi anlayışında yönetişim yaklaşımının da ilkeleri olan saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, esneklik, kamu kaynaklarının kullanımında ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimlilik yükselen değerler olarak yerini almaktadır.<sup>62</sup>

Yönetişim çerçevesinde KMYKK kısaca değerlendirilecek olursa, Kanunda yer alan mali saydamlığı sağlayıcı hükümler ile siyasi ve idari hesap verebilirliğe ilişkin hususlar yönetişimin açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile bire bir örtüşmekte; aynı zamanda Kanunun 9. maddesi ile kapsamdaki kamu idarelerinde yararlanıcı talepleri dikkate alınarak, katılımcı yöntemlerle hazırlanması zorunlu hale getirilen stratejik planlar vasıtasıyla hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, Kanun ile kamu idarelerinde tesis edilen iç kontrol ve iç denetim vasıtasıyla idarelerin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlanacak ek olarak idarelerin hesap verebilirliği güçlenecektir.

Türkiye’de “Kamu Yönetimi Reformu” olarak sunulan düzenlemelerin bir diğer ayağını da, 25.05.2004 tarih ve 5176 Sayılı Yasa ile kurulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturmaktadır. Son yıllarda kamu yönetiminde sıkça kullanılmaya başlanan etik kavramı, 2005 yılında yönetmeliği çıkartılan 5176 Sayılı Yasa bağlamında bundan sorumlu bir kurum aracılığı ile kamu yönetiminin işleyişine yansıtılacaktır.

---

<sup>61</sup> Gülşah Karakuş, *5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2010, s. 37.

<sup>62</sup> A. A., DİKMEN, *Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler*, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc), s. 3, (16.02.2012).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na ilişkin Başbakanlık Genelgesi birlikte değerlendirildiğinde son yıllarda kamu yönetimi alanında sıklıkla kullanılan kimi kavramların Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na ilişkin olarak oluşturulan mevzuata girdiği görülmektedir. Bu kavramlar “yönetişim”, “hesap verebilirlik”, “saydamlık”, “açıklık”, “vatandaş odaklılık”, “sonuca odaklılık”, “sürekli gelişme”, “kalite”, “standart”, “misyon”, “performans” gibi kavramlardır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na ilişkin Başbakanlık Genelgesi'nde “yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğuşu”ndan söz edilmekte ve yeni kamu hizmeti anlayışının “etik değerlere büyük önem verdiği” belirtilmektedir. Öte yandan “kamu yararı”, “hukuka uygunluk” gibi klasik (geleneksel, fordist) kamu yönetimine ait kavramların da aynı mevzuatta var olduğu ancak eşit ölçüde ağırlıkta olmadığı görülmektedir.

### **3. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

21. yüzyılda, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde yeni bir takım kavramlar ve uygulamalar hayata geçirilmektedir. Ulusal ekonomilerin küreselleşme süreciyle birbirine bağlanması, devletlerin politikalarını ve uygulamalarını etkilemekte, uluslar arası örgütlerin, kurum ve mekanizmaların uluslar üzerindeki etkisi her geçen gün artış göstermektedir. Bu kapsamda, saydamlık, yönetimde verimlilik, etkinlik kavramlarının önemi yadsınamayacak düzeyde kendini göstermektedir. Bu noktada aktörlerin yöntem bakımından, klasik yönetim anlayışı ile yeni yönetim anlayışı arasında kaldıkları gözlenmektedir.

Ülkemizde kamu idareleri genel olarak vizyon ve misyon belirlemeden uzak, somut hedefleri olmayan, vatandaş odaklı yönetim anlayışını benimsememiş, çok fazla bürokrasiye sahip, mali açıdan yetersiz, nitelikli eleman ihtiyacı olan, örgütsel yapısında eksiklikleri bulunan kurumlar olarak görülmektedir. Kamu çalışanlarının, kamuda çalışıyor olmanın verdiği rahatlıkla hizmet üretmekten kaçınmaları, motivasyon eksiklikleri, performans değerlendirmesi yapılmaması, ücret sisteminin başarıyı teşvik edecek şekilde düzenlenmemiş olması, vatandaşın yönetime uzak olmasının sonucu olarak vatandaşla yönetim arasında iletişimsizlik bulunması kamu çalışanlarına bakış açısını sergilemektedir.

Türkiye’de kamu idarelerinin içinde buldukları mali ve idari sorunlar göz önüne alındığında, kamu idarelerine ve çalışanlarına olan bakış açısının değişmesi kamu kuruluşlarının önümüzdeki dönemde planlı hizmet üretmelerinin, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırmalarının ve uygulamayı etkili bir şekilde denetlemelerinin önemi artmaktadır. Kamu yönetiminde bu yönde bir zihniyet değişimi yönetim yaklaşımının benimsenmesiyle mümkün olmaktadır. Çünkü bu yaklaşımın kabul edildiği bir sistemde toplumdaki çeşitli aktörlerin kaynakları ve güçleri işbirliği yoluyla bir araya getirilerek kamu hizmetlerinin daha hızlı, kaliteli, etkin ve etkili bir biçimde görülmesinin sağlanabileceği kabul görmektedir.

Katılımcı ve esnek bir planlama yaklaşımı olarak kuruluşların mevcut durumu, misyon ve temel ilkelerinden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaç ve hedefler belirlemeleri ve ölçülebilir göstergeler tespit ederek başarıyı değerlendirmeleri gerekmektedir

Günümüzde kamu hizmeti anlayışında yaşanan dönüşümler sonucu önem kazanan nokta, hizmetlerini sunan kuruluşların yer aldığı ölçek veya sektör değil, sunulan hizmetlerin kalitesi, performans düzeyi ve verimliliği olmaktadır. Bu nedenle hem dünyada hem de Türkiye’de hükümetin yaptığı reformlardan beklentiler özetle şu şekilde belirtebiliriz:

- Vatandaşların bilgilendirilmesi
- Farklı çıkarların temsil edilmesi için gerekli araçların sağlanması
- Açık kamusal alanın oluşturulması ve korunması
- Kamu yararının gerçekleştirilmesi
- Tekelliğin ortadan kaldırılarak rekabetin teşviki ve desteklenmesi
- Verimliliğin artırılması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması
- Doğrudan katılım mekanizmalarını harekete geçirmek
- Şeffaflık-hesap verebilirliğin artırılması
- Belli çıkar gruplarının değil halkın çıkarının yani kamu çıkarının gözetilmesi
- Bilişim ve iletişim teknolojilerinin verimli kullanımı.

#### **KAYNAKÇA**

- Aalchian, Armen A.-Harold Demsetz, “*The Property Right Paradigm*”, The Journal of Economic History, Vol.33, No.1, March.1973.
- Aktan, Coşkun Can, “*Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler*”, Türk İdare Dergisi, Cilt 71, Sayı 422, 1999.
- Aktan, Coşkun Can ve Mustafa Sakal ve Dilek Dileyici , “Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercih Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme”, *Modern Politik İktisat Kamu Tercih*, (ed. Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici), Seçkin Yayınları, Ankara 2007.
- Anderson, William P., “*Mises Versus Weber on Bureuacracy and Sociological Method*”, Journal of Libertarian Studies, Vol.18, No.1, Winter 2004.
- Arap İbrahim, Yılmaz Levent, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, <http://www.deu.edu.tr/userweb/levent.yilmaz/dosyalar/etikkurul.pdf>, 13.12.2012.
- Ateş, Hamza, “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (ed.) Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.

- Ateş, Hamza, "Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, (ed.) Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.
- Bayri, Osman, "Kamu Yönetim ve Örgütlenmesine Sistemsel Bir Yaklaşım", *Çağdaş Kamu Yönetimi I- Konular Kuramlar Kavramlar*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003.
- Bendor, Jonathan "Formal Models of Bureaucracy", *British Journal of Political Science*, Vol.18, No.3, July 1998.
- Coase, R.H., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol.3, October 1960.
- Coase, R.H., "The Nature of The Firm", *Economica*, Vol.4, No.16, November 1937.
- Coase, R.H., "The Institutional Structure of Production", *The American Economic Review*, Vol. 82, No.4, September 1992.
- Çevik, H., "Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi" *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül 2002.
- Demsetz, Harold "Some Aspects of Property Rights", *Journal of Law and Economics*, Vol.9, October 1966.
- Demsetz, Harold "Toward A Theory of Property Rights", *American Economic Review*, Vol.57, No.2, May 1967.
- Dikmen, A. A., Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler, [http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar\\_BSB/Dikmen-KMYMKK\\_Cumhuriyet.doc](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc), (16.02.2012).
- Downs, Anthony "Nonmarket Decision Making A Theory of Bureaucracy", *The American Economic Review*, Vol.55, I.1/2, March 1965.
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown & Co Press, Boston 1967.
- Eken, Musa, "Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu", *Türk İdare Dergisi*, Cilt 70, S.419, 1998.
- Ergun, T., *Kamu Yönetimi*, TODAİE, Ankara 2004.
- Karakuş Gülşah, *5018 Sayılı Kanun ile Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2010.
- Le Grand, Julian "The Theory of Government Failure", *British Journal of Political Science*, Vol.21, No.4, October 1991.
- Leibenstein, Harvey, "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'", *The American Economic Review*, Vol. 56, No. 3, June 1966.



- Leibenstein, Harvey, “*Competition and X.Efficiency: Reply*”, Journal of Political Economy, Vol. 81, No. 3, May-June, 1973
- Lupia, Arthur-Mathew D. McCubbins , “*Designing Bureaucratic Accountability*”, Law and Contemporary Problems, Vol. 57, No. 1, Winter 1994.
- Mises Ludwing von, *Bürokrasi*, Liberte Yayınları, Yayın No: 40, Ankara 2000.
- McGuire, Thomas G. “*Budget Maximizing Governmental Agencies. An Empirical Test*”, Public Choice, Vol.36, 1981.
- Niskanen, William A. “The Peculiar of Bureaucracy”, The American Economic Review, Vol.58, No.2, March 1968
- Niskanen, William A., “*Bureaucrats and Politicians*”, Journal of Law and Economics, Vol.18, No.3, December 1975.
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton Press. 2007.
- Okçu, Murat “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I- Konular Kuramlar Kavramlar*, (ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003.
- Özer, M. Akif, *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara 2005.
- Parkinson, C. Nortchote, *Parkinson Kanunu*, çev. Şaban Sitembölükbaşı, Vadi Yayınları, 1. Basım, Ankara 1996.
- Peter, Laurence-Raymond Hull, *Peter Prensibi*, Bedir Yayınevi, İstanbul 1976.
- Peters, B. Guy, “*The Problem of Bureaucratic Government*”, The Journal of Politics, Vol.43, No.1, February 1981.
- Prendergast, Canice, “*The Limits of Bureaucratic Efficiency*”, The Journal of Political Economy, Vol.111, No.5, October 2003.
- Ross, Stephen A. “*The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem*”, American Economic Review, Vol.63, No.2, May 1973.
- Rouban, Luc , “*Politization of the Civil Service*”, Handbook of Public Administration, (Ed. G. Peters, J. Pierre), Sage Publications, London 2003.
- Sakal, Mustafa, *Politik Karar Alma Sürecinde Bürokrasi-Bütçe Büyüklüğü İlişkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 1994.
- Saran, Ulvi, “Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı - Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite*, (Der. C. C. Aktan, U. Saran), Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara 2005.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı, *Etkin Devlet*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2003.

- Tullock, Gordon, “*Review: Bureaucracy and Representative Government by William A. Niskanen*”, *Public Choice*, Vol.12, Spring, 1972.
- Tullock, Gordon , “*Dynamic Hypothesis on Bureaucracy*”, *Public Choice*, Vol.19, No.1, September 1974.
- Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, D.C. 1965.
- Weber, Max, *Bürokrasi ve Otorite*, çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ankara 2006.
- Wolf, Charles, “*A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis*”, *Journal of Law and Economics*, Vol.1, April 1979.
- Yıldırım, Murat, “*Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, C. 7, S. 1, 2010.
- Yıldız, Gültekin, “*Kamu Yönetiminde Müşteri Tatminin Ölçümü*”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri II. Cilt*, TODAİE Yayını, Ankara 1995.
- <http://akademikperspektif.com/2013/02/15/turkiyede-kamu-yonetimi-anlayisinda-donusum/>Türkiye’de Kamu Yönetimi Anlayışında Dönüşüm,15/02/2013-Akademik Perspektif , Erişim Tarihi: 13.05.2013.