

## 21. YÜZYILDA TÜRK BÜROKRASİSİNİN SORUNLARI ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ\*

Orhan GÖKÇE\*\*  
Ali ŞAHİN\*\*\*

### Özet

Bu çalışmadaki temel amaç, küreselleşmeye açık ve hızlı teknolojik değişimin yaşandığı 21. yüzyılda hantal ve iş göremez durumunda olan kamu bürokrasisinin sorunlarını tespit etmek ve çağa uygun çözüm önerileri getirmektir. Bu amaç doğrultusunda öncelikle bürokrasi kavramının tanımı ve kapsamının ortaya konulması önem arz etmektedir. Bu bağlamda çalışmada, bürokrasi kavramının tanımı ve kapsamı ile bürokrasi kuramları öncelikli olarak ele alınmaktadır. Sonra kamu bürokrasisinin sorunları sistemli olarak belirlenmekte ve en son olarak da belirlenen sorunlara çözüm önerileri getirilmeye çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi, Türk bürokrasisi, Türk bürokrasisinin sorunları ve öneriler

### Abstract

The main purpose of this study is to determine the problems of public bureaucracy which is inefficient and ineffective in the 21th century charecterized the period open and rapid technology through globalization. For this purpose first of all, idendification of the definition and scope of bureaucracy will be important. In this respect these issues will be mentioned first. After that the problems of public bureaucracy will be determined systematically and finally solution proposal to these problems are studied.

**Keywords:** Bureaucracy, Turkish bureaucracy, The problems of Turkish bureaucracy and proposal

---

\* Bu çalışma Prof. Dr. Orhan Gökçe danışmanlığında S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsünde yapılan “ Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi” isimli yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

\*\* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

\*\*\* Öğr. Gör., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## Giriş

Bürokrasi, devlet olgusuyla ortaya çıkan ve sosyal bilimciler tarafından üzerinde en çok araştırma yapılan ve tartışmaya konu olan bir kavramdır. Klasik yönetim anlayışının oluşmasına kadar bürokratların siyasal yaşamda etkin olduğu bir sistemi anlatmak için kullanılan bu kavramın, sözcük anlamının ne olduğu yönünde tam bir fikir birliği yoktur. Örneğin, bürokrasi, kamu yönetimi, ideal bir yönetim ve kırtasiyecilik gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanıldığı gibi, halk arasında da “bugün git yarın gel”, “burası devlet dairesi” “kanunlar böyle emrediyor” şeklinde bir anlayışı da ifade edebilmektedir. Bu kavramı kullananlar, bu anlamlardan hangisini düşünerek kullandıklarından emin olmayabilirler. Bu anlamlardan birisini veya diğerini kullanabilecekleri gibi farklı ölçülerde birleştirerek de kullanabilirler. Bu yüzden modern dünyada devlet ve toplum yapısında önem arzeden bu kavramın anlam ve kapsamı belirlenmelidir.

Kamu yönetimi anlamında kullanılan bürokrasi ise, kamu hizmetleri kaynaklarını planlamak organize etmek, bu konuda gerekli kararları almak ve hizmetleri kontrol etmekten birinci derecede sorumlu olan kurumdur. Kamu yönetimi anlamındaki bürokrasiden, küreselleşme ve hızlı teknolojik değişimle birlikte halkın beklentilerine duyarlı, hızlı ve etkin hizmetler sunması arzu edilir.

Türk kamu bürokrasisinin hantal ve iş göremez bir yapıya sahip olduğu yönünde genel bir kanaat sözkonusudur. Dolayısıyla ortaya çıkan yeni değişiklikler ve buna bağlı olarak hissedilen yeni ihtiyaç ve hizmetler karşısında kamu bürokrasinin mevcut durumunun değerlendirilmesi ve eksikliklerinin giderilmesi gerekir. Aksi halde kamu bürokrasinin geleceğe yönelik vizyonlar ve stratejiler geliştirmesi zorlaşabilir.

### 1. Bürokrasi Kavramı ve Tanımı

Bilinen en güçlü siyasal yönetim kuramı olan bürokrasi, ataerki çağda oluşmuş ve gelişmiştir (Başaran,1984:16). Ancak çağdaş anlamda bürokratik örgütlenmenin gelişimi Ulusal Devletin gelişmesi ile aynı paralelde olmuştur (Ergun ve Polatoğlu,1992:47). Dolayısıyla bürokrasi çok farklı anlamlarda kullanılan bir kavramdır.

İster saygın ansiklopedi ve sözlüklere başvurusun, ister günlük kullanımı ele alınsın, bürokrasinin bir çok anlamlı bir kavram olduğu açıkça görülmektedir. Bütün bu anlamlar bu kavramı yanlış anlamamıza sebep olacak ölçüde birbiriyle çok yakından ilgilidir (Gladden,1964:63).

Bu kavram gerek halk arasında ve bilimsel kaynaklarda gerekse değişik kültürlerde haiz toplumlarda değişik anlamlara gelmektedir. Çünkü her toplumun kendine özgü bir kültürü, sosyal yapısı, idari yapısı ve siyasi yapısı vardır. Bunlar belirtilen bu hususlara uygun olarak kendi bürokratik yapılarını ortaya çıkarmış ve neticede değişik bürokrasi tanımları ortaya çıkmıştır. Genellikle teknik bir terim olarak kullanılan bürokrasi, bu sözcüğü kullananların zihninde kırtasiyecilik, sorumluluk almaktan kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi, keyfi kararlar alma, hatta idari yoldan baskı yapma türünden tasavvurlar uyandırmaktadır. Bürokrasi kavramını, devlet teşkilatı veya memurlar topluluğu anlamında kullananlar da çoktur (Abadan,1959:7;Baransel,1979:165).

Bugünkü bilimsel çalışmalarda ise, bürokrasi, resmi veya özel, tüm büyük yapıları (geniş ölçekli) karmaşık teşkilatların, geniş kapsamlı tanımlamasıdır. Ancak, bu hükümetle, hükümet dışı teşkilatlar arasında fark olmadığı anlamına gelmez (Gawthrop,1968:1).

Bürokrasi kavramını sistematik bir biçimde ilk önce inceleyen Alman sosyoloğu Max Weber olmuştur. Weber'e göre, "bürokrasi" geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir"(Baransel,1979:165). Belli bir büyüklüğü aşan ve yüz yüze temasın ortadan kaybolduğu her örgüt, bürokrasi özelliklerini kazanmaya başlar. Bürokrasi, sadece devlet ve kamu hizmetlerinde söz konusu olan bir teşkilat değildir (Baransel,1979:165). Resmi ve özel tüm büyük çaplı teşkilatları kapsar (Gawthrop,1968:1).

Bürokrasi, idari etkinliği maksimize etmek amacıyla oluşturulmuş bir örgüttür. Başka bir ifadeyle, bürokrasi, örgütsel amaçları gerçekleştirmek için kollektif faaliyetleri koordine eden ve harekete geçiren formel usullerden oluşan bir sistemdir (Eryılmaz,1993:31).

Bürokrasi kavramına ilişkin Max Weber'den biraz farklı bir tanım ortaya koyan bir başka düşünür ise Ludwig'dir. Ludwig'e göre bürokrasi, "hizmetlerin iktisadi hesaba göre kıymetlendirilmediği bir idare

sistemidir.” Ludwig, “İdari hizmetlerin piyasa ölçüsü ile değerlendirilemeyeceğini ve para ile ifade edilemeyeceğini ” (Ludwig,1947:43-44) savunur. Teşebbüs faaliyeti, devlet müdahalesinden uzak kaldığı takdirde, kâr amacıyla çalışan bir işletmenin hacmi ne olursa olsun hiçbir zaman kırtasiyecilik tehlikesine maruz kalmaz (Ludwig,1947:17). Bürokrasinin iktisadi hayatta kök salması, devlet müdahalesinin bir sonucudur. Bürokrasi, toplumun iktisadi bünyesinde kâr kavramının oynadığı rolü sınırlamak maksadıyla başvurulan hükümet tedbirlerinin bir ürünüdür (Ludwig,1947:18).

Bu tanımlardan hareketle, bürokrasi kavramı, “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Dar anlamda bürokrasi, kâr amacı gütmeyen kamu kurumlarıdır. Buna kısaca “kamu yönetimi”de denebilir. Geniş anlamda bürokrasi ise, işbölümü ve otorite hiyerarşisine dayalı bir yapı ile, belirli ilke ve kurallara göre çalışan, profesyonel görevlilerin oluşturduğu bir örgüt biçimidir (Eryılmaz,1993:34).

## **2. Bürokrasi Kuramları**

Bürokrasi ile ilgili olarak geliştirilen bir çok kuram vardır. Ancak çalışmanın kapsamı açısından bu kuramların her birisinin ayrıntılı olarak incelenmesi mümkün değildir. Dolayısıyla çalışmanın asıl konusu olan Türk bürokrasinin sorunlarına kuramsal çerçeve oluşturması açısından belli başlı bazı yaklaşımlar burada kısaca ele alınmaya çalışılacaktır.

### **2.1. Hegelci Kuram**

Hegel, ideal bir devlet ve ideal bir bürokrasi tanımlaması yapmış; devletin temel fonksiyonunun, toplum üyelerinin ortak çıkarlarını savunmak olduğunu ileri sürmüştür. (Heper: 292) Bununla birlikte bürokrasiyi de toplumun menfaatlerini devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracı olarak görmektedir (Mouzelines, 1975: 8).

Görüldüğü gibi Hegel, bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemekte ve bürokrasinin bu sınırlı işlevini aşarak topluma kendi değerlerini empoze etmeye çalışmasını ya da bürokratik despotizmi hiçbir zaman onaylamamaktadır (Heper: 292).

## 2.2. Marxist Yaklaşımında Bürokrasi

Bürokrasinin siyasetteki rolü, kapitalist toplumlardaki devlete ilişkin Marxist tartışmaların temel konusunu oluşturmaktadır. Buna rağmen bürokratik süreçler ve yapıların ayrıntılarına gereken önem verilmemektedir.

Marx makalelerinde iki bürokrasi görüşünü ele almaktadır. Bu görüşlerden birisinde bürokrasiyi egemen sınıfın çıkarlarını koruma aracı olarak diğerinde ise, bürokrasiyi bir güç aracı olarak görmektedir (Smith, 1988: 64). Bu doğrultuda da Hegel'in devleti yorumlama şekline karşı çıkan Marx'a göre, devlet, genel veya evrensel menfaati değil egemen sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir. Bürokrasi ise bu egemenliği uygulamak için en önemli araçtır. Bürokrasinin görevi sınıf egemenliğini güçlendirmek için bir sosyal ilişkiler sistemi kurmaktır.

Marx, bürokrasi kuramına, Hegel'in devlet felsefesini inceleyip eleştirerek bir açıklama getirdiği için, bürokrasi olgusunu devlet yöntemiyle ilgili sınırlı bir bağlamda incelemekte ve kullanmaktadır (Mouzeliés, 1975: 8).

Kısaca Marx'a göre bürokrasi, etkili bir yürütme gücü değil, aksine hem bir sosyal oluşum hem de verimsiz kamu hizmetinin nedenidir (Smith, 1988: 66).

## 2.3. Weber'in İdeal Tip Bürokrasisi

Alman Toplumbilimci Weber, güç ve otoriteyi konu alan temel çalışmasında, bir alt konu olarak ele almasına rağmen "bürokratik yapılar" adını verdiği bürokrasi konusuna ayrı bir ilgi göstermiştir (Mullins,1989:34). Başka bir ifadeyle, M. Weber biçimsel örgütleri, "meşru sosyal kontrol sistemlerinin" ya da "yetki yapısı teorisinin" bir parçası olarak incelemiş, bürokratik örgütü, yetkinin ortaya çıkış biçimi olarak tasarlamıştır (Baransel,1979:168).

Weber'in kullandığı şekliyle bürokrasi teriminin kötü bir anlamı yoktur (Massie,1983:72). Çünkü, klasik teoride, bir organizasyon yaklaşımı olan bürokrasi, günlük dilde kullandığımız işlerin geciktirilmesi, yokuşa sürülmesi, bugün git yarın gel anlamının aksine, bir organizasyon yapısını ifade etmektedir (Koçel,1989:72). Weber bu kavramla, mantığın en yüksek düzeyde gelişmiş olduğu bir formel örgütü kast eder (Özkalp ve

Sabuncuoğlu:50). Bu bağlamda Weber'in düşündüğü bürokrasi, kesin bir şekilde akılcı, hiç bir kişisel bağlılık ve duygusallığa yer vermeyen sosyal kurumların en mükemmel şeklidir (Özkalp:76). Bürokrasi, bir insan sistemi olmaktan çok, bir kanun ve kurallar sistemidir (Özkalp ve Sabuncuoğlu:50).

Weber, bürokratik teşkilatın ortaya çıkmasındaki kesin sebebin, onun diğer teşkilatlanma şekillerine olan teknik üstünlüğü olduğu görüşündedir. Bu sebeple Weber bürokrasileri deneysel olarak değil, bütün bilenen teşkilatların en karakteristik bürokratik özelliklerinden doğan bir "ideal tip" olarak incelemiştir (Mullins,1989:35).

Kısaca, Weber, büyük çaplı örgütlerin yönetilmeleri için, ussal temellerin belirlenmesi gerektiği düşüncesiyle, ideal ya da saf örgüt şeklini ifade eden bürokrasi kavramını ve modelini geliştirmiştir (Baransel,1979:167).

Weber'in "İdeal Bürokrasi Modeli"nin özelliklerini şu şekilde belirlemek mümkündür. (Shafritz ve Steven,:81-82; Cohen,:13; Gerth ve Mills,1987:192-194; Hicks,1979:95-96):

- i. Genellikle yasalarla veya idari düzenlemelerle belirlenmiş resmi yetki alanları mevcuttur.
- ii. Görev ve yetkiler, bir hiyerarşi ve makamlar sistemi oluşturacak şekilde düzenlenmiştir. Görev ve yetkiler kişisel değil, biçimseldir. Hiyerarşi meydana getirilmesinin asıl amacı, denetim olup, hiçbir görev denetim dışında bırakılmamıştır (Baransel,1979:35).
- iii. Çağdaş bürokrasinin yönetimi ilk ya da müsvedde biçiminde saklanan yazılı belgelere dayanır (Weber,1987:193).
- iv. Gayrişahsi ilişkiler: Stewart. gayri şahsiliği, bürokrasiyi diğer teşkilatlardan ayıran en belirgin özellik olarak görür. Bu, memurların görevlerini yaparken mantıksal karar vermesini sağlamak için düşünülmüş bir yaklaşımdır (Mullins,1989:35-36).
- v. Bürokratik kaide ve kurallar : Görevler, önceden saptanmış ve yazılı olarak örgüte dağıtılmış olan yönetmelik veya tüzüklere göre yerine getirilir (Eren,1991:21).
- vi. Uzmanlaşma: Bürokrasi kişinin sadece uzman olduğu alanlarda uzmanlaşmasına izin verir (Hicks ve Gullet, 1881:106).

Uzmanlaşma devamlılığı sağlar. Çünkü çalışanlar değişse de görevler kalıcıdır (Mullins,1989:35).

- vii. İlke olarak, resmi makam, evden; iş yazışmaları, özel yazışmalardan; ticari öz varlık, özel servetten ayrılmıştır (Shafritz ve Steven,:81-82; Weber,1987:193). Memurların ve diğer idari görevlilerin kaynaklar üzerinde bir mülkiyet hakkı yoktur. Ancak bu kaynakların kullanılmasından sorumludur (Ergun ve Polatoğlu,1992:61).
- viii. Görevlere, özel eğitim görmüş memurlar atanır (Baransel,1979:170). Başka bir ifadeyle, adaylar, teknik yeteneklerine göre seçilirler (Cohen:13).
- ix. Görevlerin herhangi bir kimsenin tekeli haline gelmemesi için gayret sarfedilir. Hiçbir görevliye, görevlerini kendi amaçlarına hizmet için kullanılmasına izin verilmez (Baransel,1979:170).
- x. Hizmette geçirilen süreye (kıdem), liyakat ya da her ikisine birden dayanan bir sistem ile memurlar üst kademelere yükselebilirler (Ergun ve Polatoğlu,1992:62).

Bürokrasinin gelişmesindeki belirleyici sebep, onun diğer teşkilat şekillerine göre teknik açıdan tamamen üstün olmasıdır. Tam olarak gelişmiş bürokratik mekanizmanın diğer teşkilat şekilleriyle karşılaştırılması, makinalı üretimle mekanik olmayan üretimin birbiriyle karşılaştırılmasına benzemektedir (Gerth ve Mills,1958:214).

Netice itibariyle, Weber, saf bürokrasinin diğer örgüt şekillerine nazaran (Baransel,1979:172) dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, kesinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma, tam itaat, anlaşmazlıkların giderilmesi (Gerth ve Mills,1958:214) bakımından üstün olduğunu ileri sürmüştür.

#### **2.4. Parkinson Kanunu**

C. Northcote Parkinson, örgütlerin büyümesi, personel sayısının artışı ve yönetimin işleyişi konularında mizahi görüşler ileri sürmektedir. Parkinson'un bu görüşlerine kendi ismi ile Parkinson Kanunu denilmektedir. Bu kanun, yetki sahibi kişilerin işin gereklerine bakmaksızın kendi önemlerini artırmak amacıyla memur kadrosunu şişirmelerine, fazla mesai almak için ast memurların işi alabildiğine uzatma eğilimlerine dikkat çekmektedir (Gladden, 1964: 70).

Parkinson, kanun olarak nitelendirilen mizahi önermelerini şu şekilde sıralamaktadır (Fişek, 1972: 16 – 21; Tortop vd., 1993: 208):

- İş hacmi azalsa da, memur sayısı sürekli artar.
- Memurlar, terfide kendilerine rakip olabileceklerin değil, astlarının sayıca artmasını isterler.
- Memurlar birbirleri için iş yaratırlar.
- Komite (komisyon) üreme hızı en yüksek yaratıktır.
- Bir komitenin önemi, üye sayısı ile ters orantılıdır.
- Komitelerde kararlar, ilgisizlerin oylarıyla alınır.
- Kanunun önemiyle tartışma süresi ters orantılıdır.

### 2.5. Peter Prensipleri

Laurance Peter, Parkinson kanunu kendisine hareket noktası olarak alıp, eleştirmiş ve yönetimin evrensel ilkesini ortaya koymaya çalışmıştır. Peter'e göre, tüm bürokratik sorunların temelinde yönetimin tek evrensel ilkesi olan Peter ilkesi yatmaktadır.

Peter'in ortaya koyduğu ve kendi ismi ile anılan evrensel Peter ilkeleri özetle şöyledir (Fişek, 1972: 26 – 29):

- Hiyerarşideki her memur, kişisel yetmezlik düzeyine ulaşma eğilimindedir. Yetmezlik evrenseldir.
- Yetmezlik düzeyine henüz ulaşamayanlar iş çıkarabilir.
- Bürokratik örgütlerde, insanların yetmezlik düzeyine ulaşmalarını hızlandıran ya da buna zemin hazırlayan bir takım uygulamalar söz konusudur. Peter bunları yetmezlik düzeyine ulaşma yolları olarak tanımlamaktadır. Bunlardan birincisi “baştan savma terfi” uygulamasıdır.

Çalışanlar bazen ayak altında dolaşmasınlar diye üst kademelere atanırlar. Böylece sahte terfi alan çalışan başarısız ve verimsiz olduğu bir görevden başarılı ve verimli olmadığı bir göreve atanmış olur (Fişek, 1972: 30).

İkincisi ise kıdeme karşı çekiş gücüdür. Peter'e göre çekiş gücü, bir memurun, hiyerarşinin daha üst basamaklarındaki bir kişiyle, akrabalık,



evlilik veya tanışlık yoluyla oluşan ilişkidir (Fişek, 1972: 32). Başka bir ifadeyle bir memurun ehliyet ve liyakat ilkelerine bakılmaksızın eş – dost ilişkisi dikkate alınarak üst kademelere yükselmeleri sözkonusu olmaktadır. Böylece kişi bilgisi ve yeteneği olmayan bir göreve getirilerek yetmezlik düzeyine erişmektedir.

## 2.6. Oligarşinin Tunç Kanunu

Çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak nitelendirenlerden birisi A. Robert Michels'dir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 63).

Michels daha çok bürokratik örgütlerin iç sorunları ile ilgilenmiş ve tüm modern geniş ölçekli örgütlerin yapı itibariyle kaçınılmaz olarak oligarşik olduğunu ortaya koymuştur. Öyleki Michels'e göre örgütlerdeki bu oligarşi, yöneten ve yönetilenlerin amaç ve ideallerine karşı bile olsa varlığını sürdürecektir (Mouzeliés, 1975: 26).

Meseleyi, siyasi partiler ve sendikalar açısından inceleyen Robert Michels, bünyesinde demokratik bir şekil vermiş bütün kuruluşlarda zamanla demokratik amaç ve prensiplerden sapma ve belirli bir zümrenin hakimiyetine girme eğiliminin görüldüğünü belirtmektedir (Dereli, 1976: 16). Kısaca, Michels, her siyasi partinin demokratik bir temele dayanan oligarşik kudreti temsil ettiğini belirtmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 64). Oligarşinin Tunç Kanunu olarak nitelendirilen bu durumu zorunlu ve kaçınılmaz kılan faktörler üç ana başlık altında toplanmaktadır:

- Demokrasi, tüm bireylerin kendilerini ilgilendiren kararların (örgütsel kararların) alınmasına katılmalarını gerektirir. Ancak örgütün bünyesindeki her artış örgüt içi demokraside eş ölçüde bir azalmaya yol açmaktadır. Çünkü üyelerin sayısı arttıkça bunların herbirinin örgütsel kararlara katılmaları zorlaşmaktadır.
- Günümüzde örgüt yapılarının giderek karmaşıklaşmasına paralel olarak örgütsel sorunlar da karmaşıklaşmaktadır. Bu karmaşık sorunları algılayıp çözüm yolları aramak ancak uzman çalışanların işidir. Dolayısıyla bu sorunlarla ilgili örgütsel kararların alınmasında sadece uzman kişilerin görüşleri alınmaktadır. Diğerleri ise örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 64 – 65; Dereli, 1976: 16 – 17).

- Örgüt içi hiyerarşik yapı gereği, iletişim araçlarının hiyerarşinin tepesinde yoğunlaşması liderin güç pozisyonunu etkilenmez kılmaktadır.

Bütün bunlardan başka lider işlevlerini yerine getirirken ağır ağır uzmanlık bilgisi ve politik beceriler kazanır ki bu durum, lideri örgüt içi vazgeçilmez duruma getirir. Öyle ki lider, kendisinin eşsiz ve büyük olduğuna inanmaya başlar ve kendisini örgütle özdeşleştirir (Mouzelines, 1975: 27 – 28).

Özetle Michels, tarihteki demokratik hareketleri peş peşe aynı sahile vurup kırılan ve sürekli yenilenen dalgalara benzeter (Mouzelines, 1975: 29). Bu yüzden de demokratik rejimlerin zamanla oligarşiye dönüşmesinin kaçınılmaz olduğunu ileri sürer.

## **2.7. Warren G. Bennis'in Bürokrasi Modeli**

Bennis'e göre endüstri devrimi sırasında yararlı bir toplumsal buluş olan bürokrasi, 20. yüzyıl koşullarına ayak uyduramaması sonucunda işlevselliğini yitirmiştir. (Şimşek, 1994: 59) 20. yüzyılla birlikte bir bilgi patlaması söz konusu olmuş ve bunun sonucu olarak teknoloji hızlı bir şekilde değişmiş ve değişmeye devam etmektedir. Bürokrasi teknolojik değişmelerin yarattığı yeni durumlara kendini uyarlamak zorunda kalmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 68).

Bilindiği gibi klasik yönetim kuramı ve dolayısıyla bürokrasi, bireyleri rasyo – ekonomik varlıklar olarak görmektedir. Buna bağlı olarak da sistem ve çevre ilişkisine yer verilmemektedir. Her şey önceden belirlenmiş katı kurallar ve komuta zincirine uygun olarak yerine getirilmektedir. Örgütler birer kapalı sistem olarak gözükmektedir. Bunun sonucu olarak bürokratik örgütlerin çevrenin beklentilerini yerine getirmekte zorlandığını ve değişime ayak uyduramadığını belirten Bennis, “bilimsel ve teknolojik değişimin bürokrasiyi tehdit ettiğini ileri sürmektedir” (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 68).

Bennis, bürokrasinin işlevsizliğini giderebilmek amacıyla örgütsel sorunların çevre ile uyumlu bir şekilde çözümlenmesini önermektedir (Şimşek, 1994: 62). Bunu yapabilmek içinde bürokratik örgütlerin içinde bulunduğu sosyal, ekonomik, kültürel, toplumsal ve siyasal çevre ile olan ilişkilerini ayarlaması ve bu çevrelerde meydana gelen değişme ve gelişmelere göre konumunu yeniden belirlemesi gerekir.

### 3. Türk Kamu Bürokrasisinin Sorunları

Bütün sistemlerde olduğu gibi Türk Bürokratik sistemi, içinde bulunduğu çevrelerden etkilenmekte ve bu çevreleri de etkilemektedir. Bürokrasinin sorunları, ülkemizin ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve teknolojik koşullarından soyutlanarak doyurucu bir biçimde açıklanamaz. Bu nedenle tüm bu çevresel faktörler dikkate alınarak “bürokrasinin sorunları” ortaya konmaya çalışılacaktır. Genel olarak baktığımızda sorunların şu alanlarda odaklandığını görmek mümkündür.

#### 3.1. Yönetimde Merkeziyetçilik

Türkiye'nin Tanzimat'tan beri en önemli sorunu, yönetimde merkeziyetçiliktir. Yasalarda yetki genişliği ve özerklik ilkeleri kabul edildiği halde yöneticiler ve üst kademe yöneticileri, tüm kararları alma konusunda bir tekelcilik anlayışı içinde bulunmaktadır. (Yılmaz,1997:402). Her idari yapı bürokrasi ile kaimdir. Ancak aşırı merkeziyetçiliğin yarattığı bürokrasi ise; bir hastalık, yoğun evrak trafiği, karmaşa, anarşi, yetkisizlik ve belirsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır (Yazıcıoğlu,1995:115). Yine aşırı merkeziyetçilik, hizmetlerin görülmesinde esnekliği yok etmiş, ve üst makamların geniş ölçüde teferruata boğulmasına neden olmuştur. Sonuçta bu uygulama yöneticilerin görevlerini yerine getirmesine engel olmaktadır (Yılmaz,1997:402).

Kamusal kaynakların bir merkezden tahsis edilmesi, özellikle harcamaların yapılması konusunda maliyet hesaplarının gerçekçi bir biçimde tespit edilmesini engellemiş, hiçbir zaman tam anlamıyla bir maliyet- fayda, maliyet-etkinlik analizi yapılamamıştır. Yapılmış olsa bile göstermelik yapılan birkaç uygulamanın ötesine gidilememiştir (Sakal,1997:453).

Ülkemizde merkeziyetçiliğin bir boyutu da, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı “idari vesayet denetimi” ile ilgilidir (Eryılmaz,1995:231-232). Ağır idari vesayet sonucu yerel yönetimlere ait olması gereken bir çok yetki merkezde toplanmıştır. Bu durum kamu bürokrasisinin giderek büyümesine yol açmıştır. Böylece “hantallaşan” bürokrasi çok pahalı bir kurum haline gelmiştir (Çitçi,1983:23).

### 3.2. Örgütsel Büyüme

Devlet; halka sunacağı hizmetlere ve hizmetin gereklerine göre örgütlenmek zorundadır. Bu anayasal bir zorunluluktur. Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır (Anayasa m. 126). Böylece belirlenecek hizmet örgütleri de, görevlerini kamu personeli ile yerine getirecektir (Özdemir,1997:456). Ne yazık ki anayasanın açık hükümlerine rağmen Türkiye’de bürokrasin genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşması, kişilerin prestij düşkünlüğü ve kendi çıkarlarını gözeterek biçimde nüfuz ve otoritelerini arttırmaya çalışmaları ile yakından ilgilidir (Erbay,1997:406). Nitekim kurumun başında bulunan bürokratlar genellikle (Sakal,1997:441) :

- i. Parasal gelirlerini arttırmaya,
- ii. Şöhret, iktidar ve patronaj gücünü arttırmaya,
- iii. Kendi ofisi ile ilgili ihtiyaçlarını gidermeye çalışmaktadırlar. Bu nedenle, bürokratlar bürolarının veya yönettikleri dairelerin büyüklüğünü maksimize etmeye çalışmaktadırlar.

Türkiye’de kamu yönetimi sürekli olarak büyüyüp genişlemektedir. Bakanlıklar, genel müdürlükler ve öteki örgütsel birimlerin sayıları artmakta, işlevleri belirsizleşmekte ve bunun sonucu olarak da birbirleri ile koordinasyondan yoksun oldukları görülmektedir. Kamu bürokrasisinde bir çok bölümler (genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube başkanlığı, yerel birimler ) bir fayda-maliyet analizi, kamu yararı, yerindelik tespiti ya da yöneylem araştırması yapılmadan herhangi bir ölçüte göre değil , gelişigüzel kurulmuştur. Başka bir ifadeyle, birçok kurum ve kuruluşlar bazen ideolojik yaklaşımla bazen de bürokratlara mevki sağlamak ve siyasilere prestij kazandırmak için (Yılmaz,1997:402) kurulmuştur.Ülkemizde kurum ve kuruluşlar yapısal-işlevsel çerçevede değil de işleve göre kurulmaktadırlar. Bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim yada kişiler, “yetki aşımına” (tecavüzüne) gidebilmektedir. Öte yandan, sorumlulukların belirtilmemiş olması, yapılan yanlışlık ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya engel olmaktadır

(Çulpan,1980:36). Bürokratların kendi örgütlerini büyütme istekleri ile siyasilerin etkinlik alanlarını genişletme amaçları birbirine uygun düşünce verimlilik ve etkinlikten uzak kadrolar ortaya çıkmaktadır (Gökbunar ve Kayalı,2002).

### 3.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Ülkemizde kamu bürokrasisi yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Başka bir ifadeyle gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnadır (Eryılmaz,1995:233). Gizliliğin sebeplerini, siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği ve diplomasi, özel hayatın korunması, otorite kazanma eğilimi, yönetimde etkinlik ve tarafsızlık sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimleri olarak sıralamak mümkündür (Eken,1997:27-28). Bu durumda görevliler, her türlü otoritenin denetiminden ve halkın demokratik kontrolünden kurtulmakta, bir çok keyfi faaliyetini gizleyebilmektedir (Eken,1997:36-38). Çünkü, yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı belli değildir. Hukuk devleti çerçevesinde devletin güvenliği, diplomasi, özel hayatın korunması, kamu yararı gibi sebeplerle gizlilik anlayışının olması doğaldır. Ancak bu gibi hususların dışında kalan sebepler şeffaflık ilkesine ters düşer. Tartışılması gereken konulardan birisi de neyin gizli ve neyin açık olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personelinin karar verebilecek olmasıdır. Bu durum “kurum içinde yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlamakta, vatandaşı bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirebilmektedir” (Eryılmaz,1995:233).

### 3.4. Değişime Ayak Uyduramama

Ülkemizde, yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapageldikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçındıkları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlandıkları görülmektedir Bürokrasi kendi içinde değişmeye kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelen değişme yada değiştirme girişimlerini de her türlü yöntemle baş vurarak engellemeye çalışmaktadır (Eryılmaz,1995:234).

TÜSİAD raporunda da belirtildiği üzere, “Türkiye’de sosyo-ekonomik sorunlara yaklaşım zihniyetinin uzun süre değişmemesi, bürokrasinin değişen koşullara uyum göstermesini önlemiştir.” “Bürokratik yapı ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelere paralel bir dönüşüm

geçirmemiştir.” “Geleneksel ataerkil kalıplara ait özellikler veya görüntüler günümüze kadar bürokrasiye egemen olmaya devam etmiştir (Çitçi,1983:19).

### 3.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Yönetim sistemimizin ayrıntılı kurallara bağlılık ve formalite düşkünlüğü, işlemlerde gecikmelere yol açmaktadır. İşlemlerin gereğinden fazla uzatılması, aşırı kırtasiyeciliğe ve sistemin ağır işlemlerine neden olmaktadır. İşin özündeki problemin çözülmesi yerine sadece şekle uygunluk ön plana çıkmaktadır (Erbay,1997:406-407). Öte yandan ülkemizde var olan ayrıntılı kurallar, zamana ve yeni şartlara uyumu beraberinde getirecek esnekliğe sahip değildir. Bunun sonucu olarak kısa sürede eskimekte ve bu sebeple sık sık kanun, yönetmelik değişiklikleri gündeme gelmektedir. “Çoğu kurallar, sorumluluktan kaçma ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır” (Eryılmaz,1995:234). Sorumluluk riskini mümkün olduğu kadar azaltma eğiliminde olan kamu bürokrasisi, halk arasında yaygın olarak kullanılan “kırk dereden kırk su getirme” deyimini “kırk dereden kırk evrak getirme” (Eroğlu,1995:167) şeklinde bürokrasiye uyarılama çabasındadırlar. Bir kamu hizmetinin herhangi bir nedenle yapılmasını istemeyen ya da sorumluluk almaktan kaçan personel, “mevzuata uygun değil, üzerinde düşüneceğiz, gereken ne ise onu yapacağız”(Aykaç,1997:31), veya “bugün git yarın gel” şeklinde ifadeler kullanarak hizmetten yararlanmak isteyenlere moral işkencesi (Başözen,2002 ) yapmaktadırlar.

Kısaca, bürokratik örgütlerde çalışan personel, karşısına gelen somut bir olayın çözümünde asli görevlerini unutup (Gökbunar ve Kayalı, 2002), ilgili mevzuatın ruhuna göre değil, lafzına göre davranmak istemekte ve inisiyatif kullanmaktan kaçınmaktadır (Başözen,2002 ).

### 3.6. Kayırmacılık

Türk kamu bürokrasisinde gözlenen bir diğer sorun da kabileciliktir (Oktay,1983:209). Ülkemizde devlet kadrolarının hizmet için değil de iş bulma aracı olarak düşünülmesi karmakarışık bir kayırmacılık uygulamasına zemin hazırlamıştır (Büyüklü,1976:81). Bazen toplumda yakınları kayırma bir erdem olarak görülmektedir. Buna uygun davranmayan bürokrat, çevresinin baskısına maruz kalmakta, bürokratik

kuralları çiğneyerek yakınlarını koruyanlar saygınlık sağlayabilmektedir (Yılmaz,1997:432).

Ülkemizde kayırmacılık iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, kamu hizmetlerine girişte, liyakat yerine, tanıdık, dost , akraba, arkadaş, hemşehri ya da siyasi yakınlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır. Bu faktörlere, mezun olunan okul ve meslek dayanışması gibi unsurlarda ilave edilebilir (Eryılmaz,1995:237). Ülkemizde memurluğa girişte Merkezi Sınav Sisteminin getirilmiş olması belli noktalarda hala yetersiz kalmaktadır. Çünkü belli kadrolar için açılan sınavlarda alınacak kadro sayısının dört katı kişi mülakat sınavına çağrılmaktadır. Büyüklü'ye göre bu olgu, özellikle kilit noktalara yükselmelerde çok önemli bir güç olabilmektedir (Büyüklü,1976:81).

Ülkemizdeki kayırmacılığın ikinci türü ise, kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden çok, oy, partiye destek yada ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır (Eryılmaz.,1995:237). “Oy ver hizmet al” (Başözen,2002). ilkesi yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. Birinci tür kayırmacılık sonucu devlet dairelerindeki kadrolar, yetmezlik düzeyinde olan insanlar için istihdam alanı olarak kullanılabilir. Bu da işlerin aksamasına ve hizmet kalitesinin düşmesine yol açmaktadır. İkinci tür kayırmacılığın sonucu ise, bölgeler arasında var olan ekonomik, sosyal , kültürel vb. dengesizliklerin sürekli artması şeklinde özetlenebilir.

### **3.7. Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme**

Bürokrasinin yapı olarak karmaşıklığı ve kuralcılığı sebebiyle, ülkemizde aracılar yoluyla hizmet yürütme yaygın bir uygulamadır (Eryılmaz.,1995:238 ). Diğer yandan kıt kamu hizmetlerinin paylaşılması sorununun çözümünde, önemli bir yere sahip olan yöneticiyi veya kamu kuruluşunu etkileyebilecek, iş becerici nitelikteki araçılardan yararlanma da çok sık başvuru bir yoldur (Oktay,1983:209). Aracılar bazen bir kurum bazen de bir kişi olabilmektedir (Eryılmaz.,1995:238 ). Genellikle siyasi partiler (siyasi parti yöneticileri) demokratik normlar, gelenekler, gönüllü kuruluşlar, seçilmişler (milletvekilleri) (Kabasakal,1997:416), mahalli eşraf ve eski bürokratlar, vatandaşların işlerinin yürütülmesinde (Eryılmaz.,1995:238) fert-bürokrasi arasında aracılık yapan çevrelerdir (Kabasakal,1997:416).

### 3.8. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk genel olarak, kamu görevlisinin kişisel veya siyasi menfaat elde etmek için kamu yetkisini kötüye kullanmasıdır (Yılmaz,1997:430). Rüşvet, kamu görevlisinin özel çıkarlar karşılığında yapmaması gereken bir işlemi yapması, yapması gereken bir işlemi yapmaması veya yapması gereken işlemi hızlandırmasıdır (Ergun,1997:390). Yolsuzluk kavramı içinde rüşvet, siyasallaşma, aracıya başvurmak ve kollamacılık vardır (Yılmaz,1997:430; Tekeli ve Şaylan,1974:93-113). Rüşvet çoğu durumlarda kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması durumunda ortaya çıkar. Bu yönüyle rüşvet ekonomideki “karaborsaya” benzer (Eryılmaz,1995:237-238).Bu bir adaletsizliktir. Çünkü rüşvet kimileri için bürokrasinin hızlı kimileri için ise ağır yürümesi demektir. Rüşvet aynı zamanda vatandaş için ek bir vergi memur içinde normal bir gelir durumuna dönüşmektedir (Büyüklü,1976:81).

Türkiye’de 1980’li yılların banker skandalları, TYT Bank yada Marmara Bank olayları özel kesimde ortaya çıkan yolsuzluk örnekleri arasında sayılabilir (Şaylan,1995:3-5 ). Son yılların Egebank, Tütünbank, Yaşarbank, Etibank vb. ile hayali ihracatlar, İLKSAN Skandalı, İSKİ Skandalı, CİVANGATE, Susurluk kazası ile ortaya çıkan kamu görevlileri-mafya arasındaki çıkar ilişkileri yolsuzluk ve rüşvetin Türkiye’deki boyutlarını göstermektedir. Şüphesiz bunlar su yüzüne çıkmış yolsuzluk örnekleridir. Çünkü ülkemizde şeffaflık açısından atılan önemli bir adım yoktur.

Rüşvet araştırmaları ile tanınan Uluslararası Şeffaflık (Transparency International) adlı teşkilatın 1997 yılında yayınladığı raporda, Türkiye 1996 yılı sıralamasında 3.54 puanla en çok rüşvet olayı görülen ülkeler sıralamasında 22. sırada yer alırken (Aktan,1997:1203), 1997’de ise,13. sıraya yükselmiştir (Eker,1997:1037). 2002 yılı raporunda da bu konuda üst sıralara doğru yükselmeye devam ettiğimiz belirtilmektedir. Şüphesiz, bürokratik mekanizmalarda görülen bu tür yolsuzluklar, personel maaşlarının çok yetersiz kalması, iş ahlakındaki zayıflama, bürokrasinin siyasallaşması gibi nedenlere bağlanabilir (Çulpan,1980:34-35).



### 3.9. Siyasallaşma

Bürokrasi, politik, ekonomik ,kültürel ve toplumsal sistem içinde yer alır. Sayılan bu unsurlardan ayrı tutulması ve değerlendirilmesi mümkün değildir.

Bürokrasinin siyasallaşması ya da başka bir deyimle bürokrasi üzerindeki siyasal etki kısaca parti politikalarının bürokrasiyi etkilemesi ve siyasi partilerin kendi yararlarını ulusal politikanın aleyhine ön plana çıkarmasıdır. Siyasallaşma sorunu genellikle iki açıdan ele alınmaktadır. Bu ölçülerden biri atamalarda siyasal amaçların ve parti düşüncesinin ön planda tutulması, öteki ise, kamu görevlilerine tanınan siyasal faaliyette bulunma özgürlüğünün derecesi ve bu konuda siyasal iktidarın tutumudur (Merikoski,1971:169). Dolayısıyla, bürokrasinin siyasallaşması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır.

Siyasal iktidarın kendi politika ve programlarını uygulamak için kimi bürokratik pozisyonlara kendi elemanlarını getirmeleri doğal karşılanabilir. Hükümetin başarılı olabilmesi için ona böyle bir olanak verilmelidir. Ancak, bu yöndeki uygulamaların ölçüsü kaçırılmamalıdır (Çulpan,1980:34-35). Siyasal iktidar değiştiğinde, müsteşar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin alt ve orta kademelerine kadar uzanmaktadır. Bu çerçevede siyasal iktidarlar, yönetimdeki siyasallaşmayı kolaylaştırmak için, yeni kadrolar ve makamlar oluşturmak yoluna gitmektedirler. Ülkemizdeki üst düzey kadrolar, en çok bu amaçla kullanılmaktadır (Eryılmaz,1995:238 ).

Siyasal iktidarlar, üst düzey yöneticiler (kadrolar) sorununu , iki açıdan ele alabilir. Birincisi “İstisnai memurluk kurumu”, ikincisi ise “ilk dört dereceye yükselme”dir. Bu ve benzeri yasal düzenlemeler siyasal iktidarın işini kolaylaştırmak ve mevcut kadroların siyasallaşmasını meşrulaştırmaktadır.

Türkiye’de, hükümetlerin yüksek yöneticiler konusundaki tutumları olumlu bir görünüş arz etmemektedir. “İktidara gelen hükümetler genellikle yüksek memurları değiştirmekle işe başlamaktadır.” Bir sözlü soruya TBMM’de verilen yanıtı göre, 1961 Kasım sonundan 1965 Şubat ayına kadar süren üç koalisyona kabinesi devresi içinde (1050 gün) 26 müsteşar, 26 müsteşar yardımcısı, 174 genel müdür, 226 genel müdür

yardımcısı, 66 daire başkanı, 60 daire başkan yardımcısı, 70 idare meclisi üyesi, 82 vali, 2 genel sekreter ve 7 genel sekreter yardımcısı değiştirilmiştir (Güven,1976:65 ).

Yapılan açıklamalar doğrultusunda şöyle bir yargıya varmak mümkündür: Türkiye’de üst düzey bürokratların ya da, yöneticilerin seçiminde ve atanmasında liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini her şeyin önünde tutmak, gibi nitelikler ön plana çıkmaktadır. Ayrıca son yıllarda üst düzey bürokratların milletvekili olma gibi bir çaba içine girmeleri ve siyasal partilerin de ülke çapında isim yapmış bürokratları milletvekili gösterme yarışı içerisinde olmaları, bürokrasinin siyasallaşmasının bir uzantısı olarak kabul edilebilir. Her iktidar değişmesi üst düzey yöneticilerin değişmesi olarak algılandığı için, yöneticilerin kendilerini güvensiz hissetmelerine ve uzun vadeli planlar yapmalarına, vizyonlar geliştirmelerine engel olmakta, bu da kamu hizmetlerinde hızlı bir ilerleme sağlanamamasına yol açmaktadır.

### **3.10. Bürokratik Yetersizlik**

Bütün bürokratik uygulamalarda gözlemlenebildiği gibi Türk kamu bürokrasisinin içine düştüğü çıkmazlardan birisi de bürokratların yetersizliğidir (Eroğlu,1995:169). Hiyerarşideki her memur kişisel yetersizlik düzeyine ulaşma eğilimindedir ve yetersizlik evrenseldir diyen Peter (Peter,1985:27), yetersizliğin en önemli sebebinin, kıdeme karşı çekiş-gücü olduğunun altını çizmektedir. Ülkemizdeki bazı meslek grupları dışında görülen eğitim ile sunulan hizmet arasında doğrudan bir ilişkinin bulunmaması, hizmet içi eğitim çalışmalarının yetersiz olması (Aykaç,1997:25), özellikle bürokrasinin önemli karar merkezlerinde bulunan kişilerin liyakat ve yeterlilik kriterlerine bakılmaksızın, siyasi ve ideolojik (Eroğlu,1995:169) gibi tercihlerle buralara gelmesi, Peter’in görüşlerini doğrular niteliktedir.

Klasik bürokrasi anlayışının benimsendiği ülkemizde, bürokratların belli konularda uzman olması beklenir. Bunun doğal sonucu olarak da bürokratların iş yerindeki görevlerinin değişmesi veya bürokratik örgütün farklı alanlara yönelmesi ya da yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması durumunda (Aykaç,1997:25 ) zaten değişimi benimsemeyen bürokratlar, yetersizlik düzeyine ulaşmaktadırlar. Bunun dışında yine klasik bürokrasi anlayışındaki personel sistemi, yeterliliğe değil kıdeme

dayandığından bürokratlar emekliliklerine yakın yaşlılık dönemlerinde yetmezlik düzeyine ulaştıklarında üst yönetim görevlerine gelebilmektedirler (Gökbunar ve Kayalı, 2002 ).

### 3.11. Diğer Sorunlar

Türk kamu bürokrasisinin diğer sorunları özetle şöyle sıralanabilir:

- i. Tanzimat’la birlikte ortaya çıkan “topluma hakim olma” anlayışının kısmen devam etmesi,
- ii. Yukarıda sayılan sorunlar neticesinde işleri görülmeyen ya da kamu hizmetlerinden yeterince yararlanamayan halk ile yönetici kesim arasındaki iletişimsizlik ve yabancılaşma,
- iii. Bürokratların yetki devri konusunda isteksiz davranmaları ve kendi imparatorluklarını kurmaya çalışmaları,
- iv. Kamu yönetiminde gerek ast-üst ilişkilerinde gerekse kamu kurumları arasında yeterli iletişimin olmayışı ve bu paralelde koordinasyonsuzluk sorunu: Güncelliğini hala koruyan İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Karayolları Genel Müdürlüğü arasında yol yapım çalışmaları ile ilgili koordinasyon yetersizliği ve neticesinde devletin trilyonlarca lira zarara uğraması örneğinde olduğu gibi.
- v. Statü çeşitliliğinin fazla olması; Örneğin aynı işi yapan elemanların teknik ve idari personel olarak ayrılması gibi.

### 4. Türk Kamu Bürokrasisinin Sorunlarına Çözüm Önerileri

Türk Kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından kendisinden beklenen hizmetleri ya da işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak (Karaer,1987:29), dünyada ve ülkemizde meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve teknolojik gelişmelere uyum esnekliğinden yoksun bir görünümde dir. Weber’in “İdeal Tip Bürokrasi” anlayışında ortaya koyduğu “dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenlik, hız, kesinlik, dayanışma, anlaşmazlıkların giderilmesi” gibi ilkelerin bürokratik sistemimizde işlerlik kazanabilmesi için, bürokratik sistemimizin yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle kamu bürokrasisi, iş yapamaz, çözüm üretmez hantal yapısından kurtulup, etkin ve verimlilik prensibine uygun bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Kamu bürokrasisinin yeniden yapılandırılması sürecinde öncelikle, bürokratik otoritenin güç kaynaklarından biri olan merkeziyetçilik anlayışına son verilerek, “idari ve mali adem-i merkeziyetçilik” (Aktan,1997:1053) uygulanmalıdır. Bu sayede kamu hizmetlerinin ya da kamu kaynaklarının tahsisinde siyasi eğilimler ve partizanca tutumlar engellenebilir. Kamu hizmetlerinde maliyet- fayda ve maliyet -etkinlik analizi yapılabilir.

Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık bir kural haline gelmiş bulunmaktadır. Neyin gizli, neyin açık olduğuna ya kurumun yöneticisi ya da kurumun çalışanı karar verebilmektedir. Herkese, kendisiyle ilgili işlemler ve diğer kamu politikaları hakkında rahatlıkla bilgi edinme hakkı verilmelidir. Neyin gizli ve neyin açık olduğu yasalarla belirlenmelidir. Kamu politikalarına ilişkin karar ve uygulamalar önceden halka duyurulmalı, kamusal kararların alındığı belediye meclisi toplantılarına halkın katılımı (Aktan,1997:1050) sağlanmalıdır. Vatandaşların bürokratik işlemlerle ilgili olarak yeterli bilgiye sahip olmamaları dolayısıyla aracılara iş yaptıрма alışkanlığının azaltılabilmesi için vatandaşları yönlendirmek amacıyla tanıtıcı faaliyetlerin uygulamaya (Eken ve Şen,1997:1095 ) konulması gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde rüşvet ve yolsuzluklarla ilgili olarak da bir takım önlemlerin alınması zorunludur. Kamu hizmetlerinin genel, herkese açık ve eşit şekilde sunulması için rüşvet olgusu bir çözüme bağlanmalıdır. Bunun için yapılacak işlerin başında ülkemizdeki yetersiz ve dengesiz ücret sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar hızlı ve etkin bir şekilde uygulamaya konulmalıdır. Bu sayede kamu çalışanlarının ücretlerinde yapılacak iyileştirmeler, çalışanların moral ve motivasyonunu artıracak gibi rüşvet ve yolsuzlukların önlenmesinde de katkı sağlayabilecektir. 3628 Sayılı Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu çerçevesinde kamu çalışanlarının mal bildiriminde bulunması belli aralıklarla yapılmalı ve yine belli aralıklarla denetlenmelidir. Haksız kazancın nereden geldiği bu sayede sorgulanabilmelidir. Yine rüşvet ve yolsuzluklarla ilgili olarak ihalelerin şeffaflığı sağlanmalı, büyük ihaleler geniş kesimlere duyurulmalı ve kamuoyuna açık olarak yapılmalıdır. Kapalı zarf usulü yerine açık artırma usulü benimsenmelidir. Ayrıca hak ve sorumluluk üzerinde bilinçlilik düzeyinin artırılması gereklidir.

Yönetimde siyasallaşmayı önlemek için personel alımı ve terfilerde liyakat sistemi benimsenmelidir. Başka bir ifadeyle, çağımızın hızlı değişim temposuna kolayca uyum sağlayabilen, ciddi problemlere yeni çözüm önerileri getirebilen yetişmiş insan gücünün, bilgi ve uzmanlığından yararlanma imkanı veren teknokrazi ve meritokrazi gibi yönetim biçimlerinden (Eroğlu,1995:172) yararlanılmalıdır. Orta ve alt kademe memurlar için uygulamaya konulan “kamu personeli seçme sınavı (KPSS) sistemi siyasallaşmayı engelleme açısından atılan önemli adımlardan biri olarak kabul edilebilir. Ancak bu sınav sisteminden sonra mülakat sınavının getirilmesi siyasallaşmaya açık kapı bırakma anlamına gelmektedir. Her iktidar değişikliği ya da bakan değişikliğinde üst düzey yöneticilerin gelişigüzel, yerlerinin değiştirilmesi ya da görevden alınması kaliteli insan gücünden yeterince faydalanmama ile eşdeğerdir. “Üst düzey kamu görevlilerinin siyasal iktidar tarafından değiştirilmesi konusunda da yasal bir düzenlemeye gidilmelidir” (Eken ve Şen,1997:1091). Böylece üst düzey yöneticilerin gelecek açısından güvensizlik sorunu ortadan kalkacak ve gerçek anlamda etkin ve etkili plan, program ve vizyona sahip olabileceklerdir. En azından başlatılan bir kamu hizmeti tamamlanabilecektir.

Tanzimat’la birlikte ortaya çıkan topluma hakim olma ve topluma yukardan bakma anlayışının kısmen devam ettiği ve bürokrata karşı gelmenin devlete veya hükümete karşı gelme şeklinde algılanması gibi sebeplerle yöneten ile yönetilen arasında bir yabancılaşma ve etkileşim kopukluğu ortaya çıkmaktadır. Yöneten ve yönetilen birlikteliğini sağlayabilmek için yöneticilerin ve kamu çalışanlarının insan ilişkileri başta olmak üzere toplumun çeşitli kesimlerinde var olan değerleri ve dinamikleri özümseyebilecekleri özel bir eğitim sistemine tabi tutulmaları yönünde gerekli düzenlemelere gidilmelidir. Ayrıca ast-üst arasındaki ve diğer kamu kurumları arasındaki yetersiz iletişim sorununu çözebilecek etkin iletişim yöntemleri araştırılıp uygulamaya konulmalı ve bu bağlamda hizmetlerle ilgili koordinasyonsuzluk sorunu ortadan kaldırılmalıdır.

Tek değişmeyen şeyin değişim olduğu bu çağda, kamu yönetiminde oldukça esnek bir teşkilatlanmaya gidilmeli; teşkilatlanmaların, amaç-method ve sonuçları, sürekli araştırılıp gözden geçirilmeli ve sistemin, ilgi, eleştiri ve denetim yollarını kullanmak suretiyle dışardan anlaşılmasını (Gladden,1964:69 ) sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

1980’li yıllarda başlayan devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikaları çerçevesinde birer “arpalık” olarak kullanılan gereksiz makamların, ortadan kaldırılması ya da küçültülmesi yönünde 57. Hükümetin aldığı kararlar, süratli ve etkin bir şekilde uygulamaya konulmalı ve bu bağlamda da devlet anlayışımızın yeniden yapılandırılması ve devlet baba gibi anlayışa son verilmesi, bürokrasimizin işlerlik kazanmasında önem arz etmektedir. Bu çerçevede ülkemizde özerk bir yapıya sahip olan bir çok üst kurul, idarenin bütünlüğü açısından etkin bir siyasal denetime tabi tutulmalıdır.

Yetki ve sorumlulukların birbirleriyle paralellik arz edecek şekilde açık ve net olarak belirlenmesi, ülkemizde sık sık rastlanan yetki gasbı ya da yetki tecavüzü olaylarını ortadan kaldırabilir.

“Salla başı al maaşı”, “Allah’tan sağlık devletten aylık” anlayışı ile işleyen kamu bürokrasisine etkinlik kazandırabilmek için gerçek anlamda objektif bir performans değerlendirme sistemi uygulanmalıdır. Testiyi kıranla suyu getiren; verimli olanla tembel arasında bir ayırım yapılması zorunludur. Bu bağlamda alınacak tedbirlerin etkinliği açısından “yasal kazanılmış hak” tartışmaya açılmalı; bu çerçevede görevden alınan bürokratın aynı düzeyde bir göreve getirilmesi, bürokratın verimliliğine göre belirlenmeli ve gerekirse alt düzeyde görevlere de getirilmelidir. Kısaca, kamu kurumlarında personele tanınan aşırı iş güvencesi, özel sektördeki gibi bir uygulamaya dönüştürülmeli ve personel kurumda kalabilmek ve başarılı olabilmek için kendisini sürekli yenilemelidir.

Son söz olarak denilebilir ki; kamu hizmetleri aşırı formalitelerden ve teferruattan kurtarılmalıdır. Hızlı ve etkin bir kamu hizmeti için resmi makamların istediği bilgi ve belgeler azaltılmalı ve işlemler basitleştirilmelidir.

### **Sonuç**

Türk kamu bürokrasisinin sorunları sadece bürokratik sistemimizden kaynaklanmamaktadır. Bir soruna çözüm üretirken ortaya çıkış nedenlerinin mutlak suretle çok iyi analiz edilmesi gerekir. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu bürokrasisi, ekonomi, teknoloji, kültür, toplumsal yapı, siyaset gibi bir çok sistemin içinde bulunduğu çevrede faaliyet göstermektedir. Bu sistemlerde meydana gelen sorunlar da ister istemez bürokratik yapıya yansımaktadır. Dolayısıyla bürokrasinin

yeniden yapılandırılması sürecinde bahsi geçen diğer sistemlerin de aynı paralelde yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Türkiye’de çeşitli dönemlerde bürokrasiye etkinlik kazandırmak için reform çalışmaları yapılmış ancak başarı sağlanamamıştır. Çünkü yeniden yapılanma çalışmaları uzun süreç ve fazla maliyet gerektirir. Bürokrasimizin hastalığı ayakta tedavi edilecek kadar basit değil, aksine yoğun bakımı ve sürekli kontrolü gerektiren bir hastalıktır. Başlatılan tedavi yöntemi, iktidar değişikliklerinden etkilenmemelidir. Siyasilerimiz “gemisini kurtaran kaptan” anlayışı ile hareket ederek geçici çözümler üretmemeli bir takım riskleri göze alarak toplumun menfaatini ön plana alacak uzun vadeli çözüm arayışı içinde olmalıdırlar.

Her şeyden önce artık klasik devlet anlayışı ve bürokrasi anlayışının çağın hızlı ve değişken yapısına uyum sağlayamayacak kadar demode olduğu gerçeği göz önünde bulundurulmalıdır. Tarihi devlet anlayışımızı yeniden şekillendirilme ve bu bağlamda çağdaş devlet anlayışı, kurum kültürü ve iş ahlakı konularına yönelik eğitim programları hazırlanıp uygulanmalıdır. Çağımızın çok hızlı, değişken olaylarını ve sorunlarını çözecek post-modern yönetim teknikleri bürokratik yapımıza uyarlanmalıdır.

Özetle, işlevsel-yapısal kuramsal anlayış çerçevesinde bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmeli ve bu doğrultuda tüm kurum ve kuruluşlar yeniden değerlendirilmeli ve gerekli düzenleme stratejileri geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.

#### **Kaynakça**

Abadan, Nermin (1959); **Bürokrasi**, A.Ü. S. B. F. Yayınları, Ankara.

Aktan, Coşkun Can; “Siyasal Yozlaşmanın Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, **Yeni Türkiye**, S.14, Yıl.3, ss.1045-1059.

Aktan, Coşkun Can (1997); “Dünyada ve Türkiye’de Yolsuzluklar” **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S. 13, ss.1202-1208.

Aykaç, Burhan (1997): **Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personelinde Bürokratik Eğilimler**, Ankara.

Baransel, Atilla (1979); **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, C. 1, İstanbul.

Başaran, İbrahim Ethem (1984); **Yönetime Giriş**, A.Ü.E.F. Yay., Ankara.

Başözen, Ahmet; “Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları” <http://www.dicle.edu.tr/dictur/sursayin/khuka/kamubrokrasisi.htm> (12.09.2002).

Büyüklü, Şinasi (1976); “Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri, **AİD**, C. 9, Sayı: 3, Eylül, ss.78-85.

Cohen, Herry, **The Dynamic Of Bureaucracy, Problem of Change in a Goverment Agency**, The Iowa State Universty Pres.

Çitçi, Oya (1983); “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **AİD**, C. 16, S. 4. , Aralık, ss.16-35.

Çulpan, Refik (1980); “Bürokratik Yönetimin Yozlaşması,”**AİD**, C.13, S. 2 , Haziran, ss.31-45

Dereli, Toker (1976); **Organizasyonlarda Davranış**, İ.Ü.İkt. Fak., I.Cilt, İstanbul.

Eken, Musa Şen; Lütfi, Mustafa (1997); “Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik ve Açıklık” **Yeni Türkiye**, S.14, Yıl. 3, ss.1077-1112.

Eker, Aytaç (1997); “Yozlaşmanın Boyutları ve Giderilmesine İlişkin Çözüm Önerileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl 3, S. 14, ss.1032-1038.

Erbay, Yusuf (1997); “Bürokrasi , Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat - Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl : 3 Sayı : 13, ss.405-412

Eren, Erol (1991); **Yönetim Ve Organizasyon**, İstanbul, 1991.

Ergun, Turgay (1997); “ Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu” **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, ss.388-393

Ergun, Turgay; Polatoğlu, Aykut (1992); **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara.

Eroğlu, Feyzullah (1995); “Merkezi Yönetimin Yeniden İnşası ve Bürokrasinin Reorganizasyonu” **A.Ü.İ.İ.B.F.Dergisi**, C.11, S.1-2 Erzurum, ss.161-175.

Eryılmaz, Bilal (1993); **Bürokrasi**, İzmir.



Fişek, Kurthan (1972); “Yönetim ve Mizah”, **AİD**, C.5, S.3, Eylül.

Gawthrop, Louis C. (1968); **Bureaucratic Behaviour In The Executive Branch**, An Analysis Of Organizational Change, The Free Press, London.

Gerth, H.H.; Mills, C. Wright (1958); **From Max Weber Essays In Sociology**, Routledge and Kegan Paul Ltd. London.

Gerth, H.H.; Mills, C Wright (1987); **Sosyoloji Yazıları**, Çev: Taha Parlar, Hürriyet Vakfı Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Gladden, E.N. (1994); **The Essential of Public Administration** Staples Press Limited, London.

Gökbunar, Ramazan; Kayalı, Cevdet A.; “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamasının Olanakları”, www. canaktan.org (25.09.2002).

Güven, H.Sami (1976); “İdare Siyaset İlişkisi Ve Personel Açısından Önemi”, **AİD**, C.9, S.1, Mart.

Heper, Metin; “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.2.

Hicks, Herbert G.; Gullet, G. Ray (1981); **Organizasyonlar: Teori Ve Davranışlar**, Çev. Besim Baykal, İTİA. İşletme Bilimleri Enstitüsü.

Hicks, Herbert G. (1979); **Örgütlerin Yönetimi, Sistemler Ve Beşeri Kaynaklar Açısından**, C.II, Turhan Kitabevi, Ankara.

Kabasakal, Öner (1997); “Bürokrasi- Siyaset- Toplum İlişkisi Üzerine Bir Deneme” **Yeni Türkiye** Yıl: 3, S. 13, ss.413-417.

Karaer, Tacettin (1987); “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **AİD**, C. 20, S.3, ss.29-54.

Koçel, Tamer (1989); **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul.

Ludwig, Von Mises (1947); **Bürokrasi**, Çev. Feridun Ergin, Türkiye Ekonomisi Kurumu Yayınları, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul.

Massie, Joseph L (1983); **İşletme Yönetimi**, Beytaş Yayınları, Çev. Şan. Özalp Ve Diğerleri, Eskişehir.

Merikoski, V. (1971); “İdarenin Siyasileşmesi”, Çev: Cahit Tutum, **AİD**, C.4.

Mullins, Laurie, J. (1989); **Management And Organizational Behaviour**, 2<sup>nd</sup> Edition, London.

Mouzelines, Nicos P. (1975); **Organization And Bureaucracy, An Analysis Of Modern Theory**, London.

Oktay, Cemil (1983); **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi Ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü. Yayınları, İstanbul.

Özdemir, Biltekin (1997); “Kamu Personel Rejimi ve Son Yıllardaki Yozlaştırma” **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S.13, ss.456-463.

Özkalp, Enver, **Davranış Bilimleri Ve Organizasyonlarda Davranış**, Eskişehir İTİA. Yayınları, No; 249/169.

Özkalp, Enver; Sabuncuoğlu, Zeyyat; **Öğütlerde Davranış**, Anadolu Üniversiteyi Yayınları, No: 116, Eskişehir

Peter, Laurence; Hull, Raymond (1985); **Peter İlkesi**, Çev. Melih Ölçer, 2. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Sakal, Mustafa (1997); “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar” **Yeni Türkiye**, Yıl : 3, Sayı: 13, ss.439-45.

Shafritz, Jay M.; Off, Stevenj; **Clasics Of Organization Theory**, Third Edition, University Of Prittsburg, Clifornia.

Şimşek, M. Şerif (1994); **Yönetim Ve Organizasyon Ders Notları**, Konya.

Smith, B. C. (1998); **Bureaucracy And Political Power**, S.T. Martin’s Press, New York.

Şaylan, Gencay (1995); “Değişim ve Yolsuzluk, **AİD**, C.28 Sayı 3.

Tekeli, İhan; Şaylan, Gencay (1974); “Rüşvet Kuramı”, **AİD**, C. 7. Sayı: 3, ss.92-113.

Tortop, Nuri; İsbir, G. Eyüp; Aykaç, Burhan (1993); **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayın., Ankara.

Weber, Max (1987); **Sosyoloji Yazıları**, Hürriyet Vakfı Yayınları, Çev. Taha Parlar, İstanbul, 1987.

Yazıcıoğlu, Recep (1995); **Bu Sistem Deđiřmeli: Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık 2. Baskı.

Yılmaz, Aytekin (1997); “Siyasal ve Bürokratik Yozlařma”, **Yeni Tırkiye**, Yıl: 3, S. 13, ss.418-438.

Yılmaz, Aytekin (1997); “Tırkiye’de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunları” **Yeni Tırkiye**, Yıl:3, S.13, ss.394-404.