



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROPATOLOJİLER:
HAZİNE ve MALİYE BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

Vildan ARMAĞAN

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ**

**DOKTORA TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

MART 2022



**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROPATOLOJİLER: HAZİNE ve MALİYE
BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

Vildan ARMAĞAN

DOKTORA TEZİ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

MART 2022

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Vildan Armağan

.../ 01/ 2022

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROPATOLOJİLER: HAZİNE ve MALİYE

BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

(Doktora Tezi)

Vildan ARMAĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Mart 2022

ÖZET

Bu tez çalışmasının amacı, bürokrasinin hastalıklı hale gelmiş yapısını ifade eden büropatolojileri davranışsal ve yapısal açıdan açıklamak, kamu yönetiminde yeni yönetim uygulamalarını, büropatolojileri gidermeye yönelik yönetim girişimleri bağlamında anlatmak ve bu araştırma sonunda elde edilen bilgileri Türkiye’de bir kamu kurumunda alan araştırması yaparak test etmektir. Tezin kapsamı, Weberyen Bürokrasi modeli, büropatolojiler, kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ve bu yeni yaklaşımların uygulamalarıdır. Literatür taramasında, konuların birincil kaynaklarına gidilmiş; yazılı, basılı kaynaklardan, süreli yayınlardan, web kaynaklarından, mevzuattan, gazete haberlerinden faydalanılmıştır. Alan araştırması, nitel araştırma türünde Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (VDK)’da örnek olay inceleme çalışması yapılarak oluşturulmuştur. Bu çalışma ile VDK müfettişlerinin bürokrasi algısı, büropatoloji algısı, büropatolojik davranışsal tepkileri ve büropatoloji ile mücadele uygulamaları hakkındaki görüşleri ölçülmüştür. Burada kurumun bürokrasi algısı ve hangi büropatolojileri sorun olarak gördükleri, teoride anlatına bürokrasi ve büropatolojilerden yola çıkılarak, tüm dengelim metodu ile bir yol izlenmiştir. İncelenen kurumun teoride yer almayan kendine has sorunları da vardır. Bunlar da tümevarım yöntemi ile genellemeye çalışılmış; bazı bulguları ise kurumun kendine has sorunları olarak değerlendirilmekle yetinilmiştir. Araştırma sonucunda bürokrasi algısının devlet kavramı ile eş anlamda tutulduğu tespit edilmiştir. Bunun yanında büropatoloji algısı ölçümü ile elde edilen bulgular literatürde anlatılan büropatoloji türlerine çok benzer bir liste ortaya çıkarmıştır. Yine büropatolojik davranışsal tepkilere örnek olacak, VDK’nın kendine has yapısı, yaşadığı örgütsel değişim bağlamında bulgular elde edilmiştir. Son olarak büropatoloji ile mücadele girişimlerinde e-.. uygulamaların başarısına vurgu yapılmıştır. Bürokrasi, bürokrasi mensuplarına, bürokrasiye girdikten sonra öğrenilen davranış kalıpları sunar. Bürokrasi hastalıklı bir yapıya dönüştüğünde bu davranışlar büropatolojik davranışsal tepkiler olarak ortaya çıkar. Bürokrasilerde kişiler güvensiz ve riskli durumlarda büropatolojik davranmaya daha fazla eğilimlidir.

Bilim Kodu : 111604, 115407

Anahtar Kelimeler : Bürokrasi, Kamu Yönetimi, Büropatoloji, E-devlet

Sayfa Adedi : 303

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION BUREAUPATHOLOGIES: EXAMPLE
OF MINISTRY OF TREASURY AND FINANCE

(Ph. D. Thesis)

Vildan ARMAĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

March 2022

ABSTRACT

The aim of this thesis study is to explain the bureaupathologies behaviorally and structurally, which expresses the diseased structure of bureaucracy, to explain new management practices in public administration in the context of management initiatives to eliminate bureaupathologies, and to test the information obtained at the end of this research by conducting field research in a public institution in Turkey. The scope of the thesis is, the Weberian bureaucracy model, bureaupathologies, new approaches in public administration and the applications of these new approaches. The primary sources of the subjects were referred; Written and printed sources, periodicals, web resources, legislation, newspaper reports were used. The field research was created by conducting a case study at the Ministry of Treasury and Finance Tax Inspection Board in the type of qualitative research. In this study, the views of VDK inspectors about bureaucracy perception, bureaupathology perception, bureaupathological behavioral reactions and practices of combating bureaupathology were measured. Here, a deductive method was followed by trying to understand the bureaucracy perception of the institution and which bureaupathologies they see as a problem. VDK under study also has its own problems that are not included in the theory. These, too, were tried to be generalized with the inductive method; some findings were evaluated as the unique problems of the institution. As a result of the research, it has been determined that the perception of bureaucracy is synonymous with the concept of the state. In addition, the findings obtained with the measurement of bureaupathology perception revealed a very similar list to the types of bureaupathology described in the literature. Again, findings were obtained in the context of the unique structure of the VDK and the organizational change it experienced, which will serve as an example for bureaupathological behavioral reactions. Finally, the success of e-.. applications in attempts to combat bureaupathology has been emphasized. The bureaucracy offers the members of the bureaucracy the behavioral patterns learned after entering the bureaucracy. When bureaucracy turns into a sick structure, these behaviors emerge as bureaupathological behavioral reactions. In bureaucracies, people are more inclined to act bureaupathologically in insecure and risky situations.

Science Code : 111604, 115407
Key Words : Bureaucracy, Public Administration, Bureaupathology, E-Government
Page Number : 303
Supervisor : Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

TEŞEKKÜR

Doktora tez çalışması uzun ve zahmetli bir süreçtir. Bu süreçte bana destek olan ve çalışmama katkı sağlayan kıymetli hocalarıma, gönülden teşekkürlerimi sunarım. Başta tez danışmanım Prof. Dr. Nail Öztaş hocama, jüri üyeleri Prof. Dr. Tevfik Erdem, Prof. Dr. Hikmet Kavruk, Prof. Dr. Yusuf Şahin ve Doç. Dr. Nilay Yavuz hocalarıma, içten destekleri ve yol gösterici katkıları için teşekkür ederim. Bu tez çalışmasının alan araştırmasına katılımcı olarak dahil olup, destek veren Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Vergi Müfettişlerine teşekkür ederim. Alan araştırması boyunca içten desteğini esirgemeyen kıymetli kardeşim Vergi Müfettiş Yardımcısı Hüsna Yılmaz'a, bugünlere gelmemin, başarımın mimarları anne ve babama çok teşekkür ederim. Bu yolda beraber yürüdüğüm, desteğini hep hissettiğim, her zorlandığımda beni yeniden yüreklendiren kıymetli eşim Ahmet Alper Armağan'a ve canım oğlum Baturalp Armağan'a sonsuz teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLoların LİSTESİ	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xii
GRAFİKLERİN LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALARIN LİSTESİ.....	xiv
1. GİRİŞ.....	1
2. BÜROKRASİ.....	11
2.1. Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	11
2.2. Bürokrasi.....	20
2.2.1. Bürokrasinin Gelişimi	22
2.2.2. Weberyian Bürokrasi: İdeal Tip Bürokrasi	29
2.2.3. Weberyian Bürokrasinin İlkeleri	32
2.2.3.1. Yazılı kurallara göre yönetim ilkesi	32
2.2.3.2. Liyakat ve uzmanlaşma ilkesi	34
2.2.3.3. Memurluk güvencesi ilkesi	36
2.2.3.4. Hiyerarşi ilkesi	37
2.2.3.5. Gayrişahsilik ilkesi	38
2.2.3.6. Yazılı kayıt tutma ve arşivleme	40
2.2.3.7. Atama yoluyla işe girme.....	40
2.3. Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Gelişimi	41
2.3.1. Osmanlı’da Kamu Yönetimi	41
2.3.2. 1923-2000 Türkiye’ de Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	46

2.3.3. 2000-2016 Türkiye’de Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	56
2.4. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Bürokratik Gelişimi.....	66
3. BÜROPATOLOJİLER.....	77
3.1. Büropatolojilerin Anlamları.....	77
3.1.1. Bürokrasinin Patolojik Eğilim Gösteren İlkeleri	84
3.1.1.1. Hiyerarşik yapı	84
3.1.1.2. Aşırı merkeziyetçilik	89
3.1.1.3. Örgütün büyümesi	92
3.1.1.4. Aşırı kuralcılık.....	94
3.1.1.5. İnisiyatif alamama sorunu	99
3.1.1.6. Yenilenme ve değişim sorunu	102
3.1.2. Bürokrasinin Bozulan İlkelerinin Neden Olduğu Büropatolojiler ...	105
3.1.2.1. Kırtasiyecilik ve biçimcilik	106
3.1.2.2. Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık.....	109
3.1.2.3. Verimsizlik ve etkinsizlik.....	112
3.1.2.4. Yozlaşma	114
3.1.2.5. Siyaset-bürokrasi dengesi sorunu	116
3.2. Kamu Yönetiminin Sorgulanması	120
3.2.1. Ekonomik Gelişmeler: Yeni Sağ.....	125
3.2.2. Akademik Gelişmeler: Minnowbrook Konferansları.....	128
3.3. Bürokrasi Eleştirileri.....	132
3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY, 1960-1980).....	132
3.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı (YKİ, 1980-1990).....	134
3.3.3. Girişimci Hükümet Yaklaşımı (1990 sonrası)	141
3.3.4. Diğer Yaklaşımlar	145
4. BÜROPATOLOJİ İLE MÜCADELE UYGULAMALARI	149

4.1. e-Devlet Uygulamaları.....	150
4.2. Hesap Verebilirlik.....	158
4.3. Stratejik Yönetim.....	162
4.4. Performans Yönetimi.....	165
4.5. Türkiye’de Büropatolojiler ile Mücadele Uygulamaları	171
5. ALAN ÇALIŞMASI: HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI VERGİ DENETİM KURULU BAŞKANLIĞI ÖRNEK OLAY İNCELEME	179
5.1. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’ndan Önceki Örgütsel Yapı.....	179
5.2. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı	184
5.2.1. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı ile ilgili Temel Kavramlar	189
5.2.2. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’nın Yasal Dayanakları ve Organizasyon Yapısı.....	194
5.3. Alan Çalışması.....	201
5.3.1. Yöntem.....	201
5.3.2. Bulgular.....	209
5.3.2.1. Bürokrasi algısı.....	209
5.3.2.2. Büropatoloji algısı	217
5.3.2.2.1. İdare-i maslahatçılık	219
5.3.2.2.2. Prosedürcülük	226
5.3.2.2.3. İnisiyatif sorunu	231
5.3.2.2.4. Hiyerarşi sarmalı.....	233
5.3.2.2.5. Yenilenme ve değişim sorunu	234
5.3.2.2.6. Yozlaşma	235
5.3.2.2.7. Siyaset-bürokrasi dengesi sorunu	236
5.3.2.3. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Büropatolojileri	237
5.3.2.3.1. VDK’nın kuruluşu ve örgütsel yeniliğin neden olduğu büropatolojiler	237

	Sayfa
5.3.2.3.2. Üstatlık kurumu ve teamüller	242
5.3.2.3.3. Kamu kurumları arası işbirliği sorunu	248
5.3.2.3.4. VDK’ da e-... uygulamalar ile ilgili bulgular.....	251
5.3.3. Değerlendirme.....	256
6. SONUÇ VE ÖNERİLER	273
KAYNAKLAR.....	285
EKLER	299
EK-1. Ankara Hacı Bayram Veli Üniveritesi Lisansüstü Eğitim Merkezi Etik Kurul İzni	300
EK- 2. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’ndan Alınan İzin	301
ÖZGEÇMİŞ.....	303

TABLolarIN LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 3.1. Kamu Yönetiminde Üç Temel Değer Kümesi	138
Tablo 5.1. VDK Ankara Vergi Müfettişleri Gruplara Göre Dağılımı.....	205
Tablo 5.2. Bürokrasi Algısı	210
Tablo 5.3. Bürokrasi Somutlaştırması.....	215
Tablo 5.4. Büropatolojileri Kategorileri.....	218
Tablo 5.5. Büropatolojiler: Teori- Alan Çalışması Karşılaştırması	268



ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 5.1. Bürokrasi Algısı	210
Şekil 5.2. Büropatolojiler	217
Şekil 5.3. VDK Büropatolojileri:	237



GRAFİKLERİN LİSTESİ

Grafik	Sayfa
Grafik 5.1. Bürokrasi Algısı	211



KISALTMALARIN LİSTESİ

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Ar-Ge	Araştırma Geliştirme Birimi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BİO	Bağımsız İdari Otoriteler
BİT	Bilgi İletişim Teknolojileri
BM	Birleşmiş Milletler
CEO	Chief Executive Officer
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
DMS	Devlet Memurlar Sınavı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EBYS	Elektronik Belge Yönetimi Sistemi
ENA	Ecole Nationale d'Administration
IMF	International Monetary Found
ISO	International Organization for Standardization
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurulu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
RDK	Rapor Denetleme Kurulu
RG	Resmi Gazete
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu

Sade-Ram	Sahte Belge Risk Analiz Modülü
SGB	Strateji Geliştirme Birimleri
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SWOT	Strong-Weakless-Opportunity-Threat
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
VDK- VEDEBİS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Bilgi Sistemi
VDK	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı
VDK-BİS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Bilgi İşletim Sistemi
VDK-DEBİS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Denetim Bilgi Sistemi
VDK-Portal	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Portalı
VDK-RAMER	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı- Risk Analiz Merkezinde
VDK-RAS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Risk Analiz Sistemi
VDK-RAS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı- Risk Analiz Sistemi
VDK-SADEBİS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Saymanlıklar Denetim Bilgi Sistemi
VDK-VEDAS	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Vergi Denetim Analiz Sistemi
VUK	Vergi Usul Kanunu
YİKB	Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YÖK	Yüksek Öğretim Kurumu

1. GİRİŞ

Devlet yönetimi, siyaset ve idareden oluşan iki kanatlı bir yapıdır. Devlet siyaset kısmı ile devleti yönetecek kararlar alır, bu kararlar politikalar olarak idare tarafından uygulanır. Devletin idare kanadını kamu yönetimi oluşturur. Kamu yönetimi, devletin halk ile ilişkisini ifade eden yönetim biçimidir. Devletin kamu yönetimini gerçekleştirmek için çeşitli konularda birbirinden farklı görevleri yerine getirmek için çok sayıda kamu kurumu vardır.

Kamu kurumlarının örgütlenme biçimi ise bürokratik örgütlenme biçimidir. Bürokrasi Max Weber'in geliştirdiği bir örgütlenme biçimidir. Bürokrasi "devlet yönetimi" anlamında kullanıldığında devletin ve/veya medeniyetlerin var olduğu eski çağlardan itibaren görüldüğü tartışılabilir. Weberyen anlamda bürokrasi 19. Yüzyılda gelişim göstermiştir. Weberyen bürokrasi "kapitalizm" olarak adlandırılan ekonomik model ile beslenerek gelişmiş, modern anlamda bir yönetim modeli ortaya çıkarmıştır. Burada modern yönetim, daha önce devletlerin sahip olduğu patrimonial yönetim biçiminden ayrışmasından kaynaklanmaktadır.

Weberyen bürokrasi devlet yönetimini patrimonial usullerden ayırmaktadır. Bu göre bürokrasi, yazılı anayasası ve rasyonel olarak saptanmış (herkes için aynı geçerliliğe sahip) bir hukuku olan, yasaların kişilerden üstün olduğu diğer bir ifade ile geleneksel otorite yerine yasal-ussal otoriteye dayanan bir yönetim modelidir. Burada memurluk bir ayrıcalık değil meslektir. Memurluk mesleği yasalarla güvence altına alınmıştır. Meslekleri karşılığı aylık olarak nakdi ücret alırlar, memurluk mesleği gayrişahsidir.

Bürokratik örgütlenme biçimde yer alan memurlar mesleğe girişte eşit koşullarda sınava ya da bunun gibi başka liyakata dayalı değerlendirme ölçütlerine tabi tutulurlar. Herkesin her işi yaptığı değil herkesin uzmanı olduğu işi yaptığı bir meslektir. Memurlar bürokrasilerde mesleklerini ifa ederken ast-üst ilişkisinin hâkim olduğu hiyerarşi içerisinde kademelere ayrılırlar. Bürokratik hiyerarşiler dikey hiyerarşilerdir, emirler üst kademelerden gelir ve alt kademeler bu emirleri yerine getirir. Memurların görevlerini yerine getirirken uyacakları yazılı kuralları vardır. Bu kurallara göre yerine getirilen işler için mutlaka kayıt tutulur, arşiv yapılır. M. Weber'in ideal tip olarak geliştirdiği bürokrasi modelinin temel özellikleri bunlardır.

Bürokrasi, günümüzde hala geçerliliğini koruyan, pek çok örgütün sahip olduğu örgütlenme biçimidir. Başlangıçta örgütleri patrimonial tarzdan bilimsel bir yönetim modeline geçmesini sağlayan bürokrasi daha sonra örgütleri darboğaza sokacak sorunlara sahip olmuştur. Bürokrasinin sorunları yerli ve yabancı yazında sıkça incelenen bir konudur. Kullanışlı tasniflerden biri Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'ın, bürokrasinin sorunlarını işlevsel ve yapısal olarak ele aldığı ikili tasniftir. Bunun dışında çeşitli kaynaklarda, genellikle bir bölümün alt başlıklarından biri olarak, ortak olduğu kabul edilen sorunlar sıralanmaktadır.

Bürokrasinin sorunları, bürokrasinin hastalıklı hale gelmiş olan yapısını vurgulamak için “büropatoloji” kavramı ile ifade edilmektedir. Bugün bürokrasiyi anlatan hemen her kaynakta bürokrasinin olumsuz anlamlarına da yer verildiğini görürüz. Dolayısıyla bir hastalık gibi bu örgütlenme biçimine işlemiş sorunlar vardır. Bunlar büropatoloji olarak ifade edilir.

Dar anlamda büropatoloji, ilk kez, Victor A. Thompson'ın, 1961 yılında ilk baskısını yayımladığı, “Modern Organization” kitabında geçmektedir. *Bureaupathology* başlığını taşıyan bölümde, temel olarak, bürokrasinin memurlara sunduğu davranış kalıplarının, örgütün ilerlemesine engel olduğu için patolojik olarak değerlendirmektedir. Thompson'ın davranış kalıpları olarak sıraladığı on madde, aslında, bürokratik örgütlerin aksayan pek çok yanını kapsar. Bu maddeler üstlerin astlarına karşı güvensiz hallerini, abartılmış gayrişahsiliği, yeniliklere karşı direnç göstermeyi, aşırı kuralcılığı, bürokratik rutinleşmeyi kapsar.

Dar anlamda büropatoloji, bürokrasinin sorunlarına uygun olarak gelişen üç davranış biçimini ifade eder. Bunlardan ilki “bürokratik” davranış biçimidir. Thompson'a göre insanlar “bürokratik” kelimesini eleştirel anlamada kullandığında insanların patolojik davranışlarını kastederek. Aslında burada kastedilen Weberian bürokrasinin ideal tipine göre davranmaya çalışan kimsenin davranışlarıdır. İleri uzmanlaşmayı ve aşırı rasyonelliği temel alan davranış biçimidir.

Diğer patolojik davranışlar “büropatolojik” ve “bürotik” olarak ifade edilmiştir. Büropatolojik davranış türü örgütlerin amaçlarından ziyade

kişilerin o örgüte mensup kişilerin ihtiyaçlarına yönelik bir kavramdır. Örgütün nihai hedefine müdahale ettikleri için patolojiktirler. Hiyerarşi içerisinde, güvensizlik sorunu yaşayan kişileri (personel insecurity) ifade eder. Bu kavram örgüt içi ilişkilerle alakalıdır.

Son davranış biçimi olan bürotik davranış, bürokratik organizasyonların büyüklüğüne, karmaşıklığına, gayrişahsiliğine ve tarafsızlığına uyum sağlayamayan kişilerin bu modern örgütlere bir tepkidir. Kişisel olgunlaşmamışlıktan (personel immaturity) kaynaklandığı “çocuk” metaforu ile açıklanmıştır. Bu kavram hem örgüt çalışanlarını hem de dış paydaşları yani vatandaşları/müşterileri kapsar.

Dolayısıyla bürokratik davranış uzmanlaşma ve rassyonelite; büropatik davranış kişisel güvensizlik ve bürotik davranış kişisel gelişmemişlik ile ilgilidir. Büropatolojik davranış, aşırı kontrollü olma ama kontrol edilmekten hoşlanmama, aşırı gayrişahsilik (exaggerated aloofness), değişime direnç, aşırı kuralcılık (insistence on the rights of office) ve rutinleşme gibi unsurları vardır.

Bürotik davranışın en önemli unsuru ise bürokratik iş ve işlemlerdeki “gereksizlik (unnecessary)” algısının kişiden kişiye değişmesidir. Burada gereksizlik kavramı aslında bir sıfattır. Bürotik bir tepkiye neden olan durumlar gereksiz bekleme, gereksiz evrak, gereksiz imza, gereksiz mesai, gereksiz harcama, gereksiz personel gibi çoğaltılabilir. Söz gelimi bir bürokratik örgütten işlem yaptırmaya çalışan bir kişinin beklediği zaman işi yapan tarafından gereklilik olurken cevap bekleyen tarafından gereksiz ve uzun olarak değerlendirilebilir. Kişi ne için beklediğini, o belgelerin ne için istediğini bilemediği için aşırı tepki gösterebilir. Bu tepki bürotiktir. Elbette tüm bu bekleme, evrak gibi “gereklilikler” birer büropatolojidir. Dolayısıyla kişilerin büropatolojilere gösterdikleri aşırı tepkiler bürotik olarak tanımlanmıştır.

Bürokrasi ve bürokratik örgütlenme biçimine sahip olan kamu yönetimleri 1960’lı yıllarda devletin hantal ve verimsiz olduğu gerekçesiyle sorgulanmaya başlandı. Devam eden yıllarda 1970’lerde dünyada yaşanan ekonomik kriz, toplumsal olaylar gibi itici etmenler ile 1990’lı yıllara gelindiğinde kamu

yönetiminde büropatolojilerle mücadele etmek için yeni yönetim metotları literatürde yerini aldı.

Bürokrasinin hastalıklı yapısı ile mücadele etmeye yönelik yeni yönetim metotları, daha fazla yerelleşme, katalizör devlet, dijital devlet, kamu yönetiminde sonuç odaklılık, kamu yönetiminde küçülme, daha yatay hiyerarşi gibi öneriler sunmuştur. Buna uygun olarak kamu yönetiminde performans yönetimi, hesap verebilirlik, şeffaflık, toplam kalite yönetimi, dijital devlet gibi uygulamalar Türkiye’de ve dünyada pek çok ülkede hayata geçirilmiştir. Öte yandan bu yeni yönetim uygulamaları kamu yönetiminde vatandaş müşteri olarak görmenin, kamu hizmeti bakımından hakkaniyetli olmayacağı; verimliliği sağlamadığı; yine iddia ettiği gibi evrensel olmadığını ve daha genel bir ifade ile bürokrasinin yerleşmiş sorunlarını tamamen ortadan kaldıramadığı noktalarından eleştirilmiştir.

Tüm bu anlatılanların toplamında, özellikle kamu kurumlarında hala bürokratik örgütlenme biçimi hâkim konumdadır. Buna bağlı olarak büropatolojiler de mevcuttur ve kamu kurumlarının iş yapma performansını olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda bu büropatolojileri gidermeye yönelik yönetim uygulamaları da mevcuttur. Bu açıdan bu tezin konusu kamu kurumlarındaki bürokratik yapının neden olduğu büropatolojiler, büropatolojilerin davranış biçimi haline gelmesi ve bunları giderme yöntemleridir. Çalışmanın amacı, hastalıklı hale gelmiş bürokratik örgütlenme biçimi sonucunda ortaya çıkan büropatolojilerin mensuplarına bir davranış kalıbı olarak yerleşip yerleşmediğini ve büropatolojiyi giderme girişimlerinin başarılı olup olmadığını Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’nda bir alan araştırması ile incelemektedir. Buna uygun olarak, tezde üç bölümde sırasıyla bürokrasi, büropatolojiler ve büropatolojiyi giderme yöntemleri literatür taraması yapılarak, dünya, Türkiye ve Hazine ve Maliye Bakanlığı sıralamasını takip eden genelden özele bir üslupla anlatılmıştır. Literatür taraması yapılırken mümkün olduğunca birincil kaynaklar kullanılmaya çalışılmış bunun yanında yerli ve yabancı literatürde yer alan güncel kaynaklara, vaka çalışmalarına ve mevzuata da sıklıkla başvurulmuştur.

Bu tezde bürokrasinin sorunları yine ikili bir tasnif ile ancak farklı bir açıdan ele alınmıştır. Büropatolojiler, “Bürokrasinin Patolojik Eğilim Gösteren İlkeleri” ile “Bürokrasinin Bozulan İlkelerinin Neden Olduğu Büropatolojiler” olarak tasnif edilmiştir. Bu tasnifin nedeni, bürokrasinin tasarlanırken bir sorun olması amaçlanmayan ancak uygulama süreci içinde yozlaşan niteliklerini ve bunların neden olduğu başka sorunların olduğunun iddia edilmesidir. Bu tasnife göre farklı açıdan sınıflandırılan bürokrasi sorunları başlıkları altında literatürde incelenen aynı sorunlar incelenmiştir. Tekrar etmek gerekirse farklı bir tasnif ile aynı sorunlar anlatılmıştır.

Kavram tezde, dar ve geniş anlam olmak üzere iki anlamda kullanılmıştır. Geniş anlamda büropatoloji, bürokrasinin sahip olduğu tüm sorunları ifade eder. Literatür taraması oluşturulurken de daha çok bu geniş anlam kullanılarak, bürokrasinin sorunları ve bürokrasinin eleştirileri şekilde araştırma yapılmıştır. Tezde büropatoloji kavramı geçen yerlerde geniş anlamı kastedilmiştir. Dar anlamda kullanılan yerlerde bu anlamda kullanıldığı belirtilmiştir.

Tez çalışmasının temel iddiası, Türkiye’de kamu kurumlarında hala bürokratik bir örgütlenme biçiminin hâkim olması ve buna bağlı olarak kamu kurumlarının büropatolojilere sahip olduğu ve büropatolojilerin kişileri bir davranış kalıbına soktuğudur. Bu iddia gerekçesi ile büropatolojilerin anlatıldığı 3. Büropatolojiler bölümünde ve bunun alt başlıklarında, tartışılan büropatolojiler ile ilgili yapılan başka çalışmalara örnek olarak yer verilmiştir. Bu örnekler daha sonra alan çalışmasının bulguları ile kıyaslanmıştır. V. Thompson’un belirttiği üzere bürokrasi, kişilere, bürokrasiye girdikten sonra öğrenilen davranış biçimleri sunar. Bürokratik, büropatolojik ve bürotik davranan kişiler bu davranış biçimini bürokrasiye girdikten sonra öğrenirler ve bu tür davranışlara devam etmeye eğilim gösterirler. Bürokratik örgütlerde kurumlar, yapılan işler, sunulan hizmetler ve hizmetleri yerine getiren kişiler farklı olsa bile aynı büropatolojiler ve büropatolojik davranışlar görmek mümkündür.

Nitekim tezin literatür taramasında elde edilen bilgilere yapılan alan çalışmasıyla ulaşılmıştır. Teorik kısım ile çok benzeyen büropatolojiler tasnifi elde edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre, incelenen kamu kurumun bürokrasi

algısı, devlet kavramı ile özdeşleştirildiği görülmüştür. Bürokratik örgütlenme biçimi kamu kurumlarında hakim bir örgütlenme modelidir, değiştirilmesi ve/veya iyileştirilmesi bu algı sebebiyle zordur. Bu yorumlara daha geniş haliyle 5.3.3. Değerlendirme ile 6. Sonuç ve Öneriler kısmında yer verilmiştir.

Tezin teorik kısmı yazılı, basılı ve elektronik ortamda paylaşılmış kaynaklardan literatür taraması yapılarak oluşturulmuştur. Literatür taraması yapılırken genelden özele bir yol izlenmiş; kamu yönetimi ve bürokrasinin gelişiminden büropatolojilere ve bunları giderme yöntemleri ile uygulamalarına sırası ile yer verilmiştir. Tezin alan çalışması nitel araştırma türlerinde örnek olay inceleme çalışması ile yapılmıştır. Burada kurumun bürokrasi algısı ve hangi büropatolojileri sorun olarak gördükleri anlaşılmalı çalışılarak tümdengelim metodu ile bir yol izlenmiştir. Diğer bir deyişle, araştırmada izi sürülen bilgiler teoride anlatılan bilgilerdir. Amaç, teorik olarak anlatılanların örgütteki yansımalarını bulmaktır. Araştırma sona erdikten sonra oluşturulan araştırma deseni ve elde edilen bulguları değerlendirme aşamalarında ise yine tümdengelimsel bir yol izlenerek bulgular teoriye dayandırılmıştır. Kurumun teoride yer almayan kendine has sorunları da vardır. Bunlar da tümevarım yöntemi ile genellemeye çalışılmış; bazı bulguları ise kurumun kendine has sorunları olarak değerlendirmekle yetinilmiştir. Verilerin analizi kısmında öncelikle mülakat sorularına uygun olarak 3 tema belirlenmiş ve betimsel analize göre bir sınıflandırma yapılmıştır. Daha sonra içerik analizi ile bulgular değerlendirilmeye devam etmiştir. Değerlendirme kısmında teoride anlatılan büropatolojilere de atıfta bulunularak bulgular yorumlanmıştır. Alan çalışmasının yöntemi ile ilgili daha detaylı bilgiler 5.3.1.Yöntem kısmında verilmiştir.

Tezin amacına uygun olarak tezin kurgusu 4 bölüme ayrılarak tasarlanmıştır. Birinci bölümde kamu yönetimi ve bürokrasinin gelişimi literatür taraması yapılarak anlatılmıştır. Tezin teorik zeminine giriş niteliğinde olan bu kısımda dünya, Türkiye ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bürokratik gelişimi kronolojik olarak, yasal, örgütsel ve akademik gelişmeler bağlamında anlatılmıştır. Birinci bölümle uyumlu olarak ikinci bölümde kamu yönetiminin sorgulanması, bürokrasi eleştirileri ve büropatolojiler anlatılmıştır. Bu kısım

tezin temel teorik dayanağını oluşturmaktadır. Üçüncü bölümde ise ikinci bölümde tartışılan yeni yönetim metotlarının uygulamaları anlatılmıştır.

Son bölüm alan çalışması kısmına aittir. Bu tez çalışmasında üç bölümde anlatılan bürokrasi ve büropatolojiler Türkiye’de bir kamu kurumunda örnek olay inceleme çalışması yapılarak test edilmiştir. Söz konusu kamu kurumu Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (VDK)’dır. VDK, 2011 yılında Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu ve Gelirler Kontrolörleri Genel Müdürlüğü ve bunlara ilaveten Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıkları kurumları birleştirilerek kurulmuştur.

10/07/2011 tarih ve 27990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına; Maliye Müfettiş Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlarda Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmıştır.

VDK’nın yaşadığı bu örgütsel değişim buna bağlı olarak VDK’nın kuruluşunun çok yeni olması ve lağvedilen kurumlarda farklı unvanlarda çalışanların yeni bir unvan ile yeni kurumda çalışıyor olması çalışmanın yapıldığı zaman dilimi ve kurumu önemli hale getirmektedir. Bu zaman aralığında pek çok değişkeni takip etmek mümkün olduğu gibi kurumsal değişimin psikolojik etkilerini görmek de mümkün olmuştur. Hem her bürokratik kurumda görülebilecek büropatolojilerin bazılarına hem de kendine has büropatolojilere sahiptir. Bu hali ile sınırlı bir alanda sınırlı sayıda katılımcı ile bir fenomene dayanılarak derinlemesine bir çalışma yapılmasına olanak sağlayacağı düşünülmüştür. Bu sebeple çalışmanın yöntemi nitel araştırma çatısı altında örnek olay inceleme türü olarak belirlenmiş ve uygulanmıştır.

Bu tez çalışmasında dijital devlet olarak da ifade edilen kamu yönetiminde mobil uygulamalara, e-devlet uygulamalarına, büropatoloji ile mücadele de başarılı sonuçlar elde edildiği için biraz daha geniş yer verilmiştir. Genel bir

ifade ile e-devlet uygulamaları olarak bilinen elektronik uygulamalar sayesinde kişiler bulundukları yerden kamu kurumuna gitmeden, onca evrak yükü taşımadan, onca zaman harcamadan aynı işlemleri gerçekleştirme olanağına sahip olmuştur. Elbette bu noktada devletlerin internet alt yapısı, kişilerin internete erişebilir olmaları ve interneti kullanabilme bilgisine sahip olmaları çok önemlidir. Aksi halde e-devlet uygulamaları bir nimet değil külfet olmaktadır. Öte yandan elektronik uygulamaları kullanan kurumların birbiri ile uyumlu gelişme göstermesi de ayrıca gerekli bir konudur. Türkiye’de e-devlet uygulamaları bakımından oldukça önemli girişimlerde bulunmuştur. “e-devlet kapısı” adıyla bilinen en geniş uygulamada vatandaşlar pek çok işlem yapabilmekte, pek çok bilgi-belgeye erişebilmektedir. Öğrenci belgesinden devam eden davanın durumuna kadar takip edebilme olanağı sağlamaktadır. Aynı zamanda bu mobil uygulamalar sayesinde kamu kurumları emek, kaynak ve zaman bakımından tasarruf sağlamıştır. Bunun dışında Türkiye’de hesap verebilirlik ve şeffaflık ile bilgi edinme hakkı konusunda pek çok yasal düzenleme yapılmıştır. Performans ve kaliteye yönelik girişimler kamu kurumlarda hızla yaygınlaşmaktadır.

Bu çalışma en başta, hala geçerliliğini koruyan bir örgütlenme biçimi olan bürokrasi ve devletlerin gidermeye çalıştığı büropatolojilere ait bilgileri bir çalışmada toplayıp, elde edilen bilgileri son derece dışa kapalı bir kamu kurumunda alan çalışması ile test ettiği için önemlidir. Söz konusu kamu kurumunda ilk kez bilimsel bir çalışma yürütülmesi bakımından çalışmanın sonuçları literatüre katkı sağlamıştır. Ayrıca “büropatoloji” kavramı Türkçe literatürde sıklıkla ve geniş anlamda rastlanan bir kavram değildir, bu kavramın açıklanması da literatüre katkı sağlamıştır. Öte yandan yapılan alan çalışmasında, teoride tartışılmayan yeni bir büropatoloji türüne rastlanmıştır. “Kamu Kurumları Arası İşbirliği/Koordinasyon Sorunu” olarak ifade edilen bu büropatoloji türü 4.3.2. Bulgular ve 4.3.3. Değerlendirme başlıkları altında tartışılmıştır.

Bu tez çalışmasının en önemli sınırlılığını alan çalışması yapılan kurumun dışa kapalı bir yapıya sahip olmasıdır. Kurumdan bilimsel çalışma yapmak için izin alma süreci oldukça zor ve uzun bir süreç sonunda olumlu sonuçlanmıştır. Bu nedenle kurumdan her hangi bir belge elde etmek, arşiv kullanmak kesinlikle

mümkün olmamıştır. Bu sınırlılık bazı bulguları istatistiki verilere dayandırmayı (elektronik uygulamaların tasarruf sağlaması gibi), bazı bulguları belgelerle teyit etmeyi (istifa yolu ile kurumdan ayrılanların sayısı) engellemiştir. Bu bulgular yalnızca katılımcı beyanları ile sınırlanmıştır. Kurumdan bilgi-belgeye ihtiyaç duyulan bulgular anlatıldıkları kısımda belirtilmiştir.





2. BÜROKRASİ

2.1. Kamu Yönetiminin Gelişimi

Bürokrasi yönetim modelini açıklamaya geçmeden önce bu modeli uygulayan kamu yönetimlerinin gelişimini anlatmakta fayda vardır. Bugün dünyada ve Türkiye’de kamu kurumlarının neredeyse tamamı bürokratik örgütlenme modeline sahip kamu yönetimleridir. Diğer bir ifadeyle bürokrasi, kamu yönetimlerine yerleşmiş bir örgütlenme modelidir. Dolayısıyla kamu yönetiminin gelişimi ile bürokrasinin gelişimi birbiriyle bağdaşan bir süreçtir. Bu tez çalışmasında bürokrasinin özellikleri, ilkeleri, işlevleri ve sorunlarını anlatırken kamu yönetiminin tarihsel gelişimi de bu anlatıma bütünlük katmıştır. Bu nedenle bu bölümde kamu yönetiminin dünyada gelişimi, 2.3. Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Gelişimi alt başlığında da kamu yönetiminin Türkiye’de gelişimi temel noktalarıyla anlatılmıştır.

Yönetim eylemi ilk devletlerden bugüne değin varlığını sürdürmektedir. Ancak 19. yüzyılda daha karmaşık ve yoğun bir hal almıştır. Nüfus artışı, teknolojik gelişmeler, küreselleşme, değişen üretim ve tüketim kalıpları gibi etmenler sonucunda devletlerin görevleri daha karmaşık hale gelmiştir. Devlet ile halk arasındaki yönetim ilişkisi ise kabaca kamu yönetimi olarak ifade edilebilir.

Kamu yönetimi, kamu hizmetlerini yürüten, toplumun tümünde iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen soruları arasında işleyen bir idari sistemdir. Kamu kelimesi Türkçede “halk”, “bütün” gibi anlamlara gelir. Kamu kavramı “resmiyet”, “açıklık; halka aitlik” gibi anlamları da barındırır. Kamu yönetimi literatürde kendi başına bir inceleme alanı bulana kadar farklı bilim dalları ile birlikte incelenmiştir. Siyaset Bilimi, İdare Hukuku bu bilim dallarından bazılarıdır (Eryılmaz, 2014, s. 9-10).

Kamu yönetimi, örgütlenmeyi esas alan modern toplumlarda kamu gücünün örgütlenişini ve işleyişini konu almaktadır. Disiplinler arası bilim dalı olan kamu yönetiminin çalışma alanını, siyasal bakımdan belirlenmiş amaçların başarılması; geliştirilen kamu politikaları ile kamu yararının gözetilerek sorunlara etkin ve zamanında çözümler bulunması oluşturmaktadır (Kalağan, 2009, s. 6). Bu anlamda devlet ile halk arasındaki ilişkiler kamu yönetiminin konusudur.

Kamu yönetimi ile ilgili yapılan çalışmaların başlangıcı konusunda çeşitli kaynaklarda farklı bilgiler olduğu görülebilir. Saklı'ya göre kamu yönetimi ile ilgili ilk özel çalışma olan “*German Principality (Alman Prenslığı)*”, 1656'da Seckendorff tarafından gerçekleştirilmiştir. 1700'lere gelindiğinde ise konu Delamare tarafından “*Treatise on Polity (Devlet Üzerine İncele)*” adlı eseri ile ele alınmıştır. İçerikleri kamu yönetimi alanında öncülük edecek yetkinliğe sahip olmamakla birlikte, devlet idaresi ile ilgili olduklarından, bu iki eser alanın ilk çalışmaları arasında sayılmaktadır (Saklı, 2011, s. 102).

Kamu yönetiminin Avrupa'daki gelişimi akademik yönde devam etmiştir. Avrupa üniversitelerinde yönetim üzerine incelemeler yapmak amacıyla ilki 1729 yılında Prusya'da olmak üzere açılan “kameral bilim” kürsüleri, devlet bilgisinin ortaya konulması çabası olarak ifade edilebilir. Kameralizm, “Güçlü devlet nasıl ortaya çıkar ve neleri-nasıl gerçekleştirir?” sorularını sorarak devlet kurumunun işlevlerini belirlenmesi amacını taşımaktadır. Kameralizm, devletin ekonomik, siyasal ve mali alanlardaki işlevlerini ve görevlerini ortaya koymaya çabalamışlardır. Kameralizm, bazı örgüt ve personel sorunlarını iktisat, maliye, muhasebe ile ilişkili olarak ele almıştır (Kalfa, 2011, s. 406).

Kameralizm, hükümetlerin idari personelinin, başta mali bölümlerde olmak üzere çalışmalarını sürdürdüğü büroların tümünü ifade etmek için kullanılmıştır. Daha geniş anlamda, sistematik hale getirilmiş olan idari bürolarda uygulanan bir hükümet usulü olarak ifade edilebilir. Kameralizm, bir tür devlet idare etme tekniği ve teorisidir. Kameralizm, merkantilizm ve mutlakiyetçiliğin hâkim olduğu dönemin Almanyasında zaten var olan ve uygulanan yönetim esaslarının sınıflandırılması olarak özetlenen bir sistemdir (Small, 1909, s. 31).

Kameralizm, bürokrasinin gelişiminden önce devlet yönetimini açıklayan, kamu yönetiminde önemli bir gelişmedir. Kamu yönetimini, devletin iktisat, maliye ve personel gibi görevlerine ayırarak açıklamıştır.

Kamu yönetimi ile ilgili bir başka çalışma Fransa'da yapılmıştır. Fransa'da 1820'li yıllarda Napolyon, devletin yeniden yapılanmasını sağlamak ve kamu hizmetlerini organize etmek için çalışmalar yapmıştır. Bu dönemde reform çabalarına çalışmalarıyla katkı veren Charles Jean Bonnin 1808'de kamu yönetimi ile ilgili ilk kitabı “*De l'importance et de la Nécessité d'un Code Administratif*”

(*Bir İdari Yasanın Önemi ve Gerekliği Üzerine*)” dir. Taslak niteliğinde olan bu çalışmayı 1812 yılında geliştirerek, “*Principles of Public Administration (Kamu Yönetiminin İlkeleri)*” kitabını yayınlamıştır. Bonnin bu eserinde kamu yönetimine ait 68 ilkeyi ayrıntılı ve sistematik bir biçimde incelemiştir (Karasu, 2004, s. 226-227).

Bir başka çalışma yönetim-siyaset ayrımına vurgu yapan 1900 yılında Frank J. Goodnow’un “*Politics and Administration (Siyaset ve İdare)*” adlı kitabıdır. Goodnow’a göre, devletin iradesini yerine getirme işlevi, yönetimdir. Eğer devlete atfedilen iradenin yürütüleceği ve böylece bir istikrarın sağlanacağından emin olunursa, siyasetin kontrolüne tabi tutulabilir. Ancak Goodnow, bu kontrolün devletin iradesinin uygulanmasını temin etmek için gerekli olandan daha fazla olmaması gerektiğini belirtir. Aksi halde devletin fonksiyonlarını yerine getirmesi verimsiz olacaktır. Bu kontrolün kesin sınırlarını belirlemek için yönetimin fonksiyonlarını analiz etmek gereklidir (Goodnow, 1900, s. 72).

Bu çalışmalarda kamu yönetimi, devlet yönetimi içerisinde görev alanı belirlenerek, devletin siyaset kısmından ayrılmak istenmektedir. Kamu yönetiminin gelişim süreci ilk olarak idarenin siyasetten ayrı bir alana sahip olması gerektiği düşüncesi ile başlamıştır.

Aynı dönemde hukuksal yönetim düşüncesi neticesinde İdare Hukuku gelişim göstermiş, kamu yönetimi disiplinin gelişiminde bir duraksama yaşanmıştır. Kamu yönetimi ile ilgili konular daha çok idare hukukçuları tarafından incelenir hale gelmiştir (Eryılmaz, 2014, s. 35). 19. yüzyılda demokratik anayasa rejimi ile birlikte hukuk devleti anlayışını gerçekleştirme ve bunlar sayesinde idareyi hukuka bağlama gayretleri başlamış; idarenin hukukî cephesi üniversite hukuk fakültelerinin odak noktası haline gelmiştir. Bu gelişmeler paralelinde o dönemde İtalyan Hukuk Fakültelerinin eski programının İdare Hukuku kürsüsünün adı “*İdare Hukuku ve İdare İlmi (Diritto Amministrativo e Scienza dell’Amministrazione)*” olmuştur (Balta, 2012, s. 47).

Woodrow Wilson da idarenin siyasetten ayrı bir disiplin alanı olması gerekliliği üzerinde durmuştur. Neredeyse tüm kariyerini kamu yönetiminin gelişimine adanmış söylenebilecek olan Wilson, 1856’da ABD’de doğmuş, Virginia Üniversitesi Hukuk Fakültesinden 1881’de mezun olmuş ve 1888-1890 arasında

Wesleyan Üniversitesinde Siyaset Bilimi kürsüsünde profesör olarak görev yapmıştır. Uzun yıllar siyaset bilimi kürsüsünde öğretim görevliliği ile birlikte, 1902-1910 arasında Princeton Üniversitesi Rektörlüğü; 1911-1913 arasında ise New Jersey Valiliği ve 1913-1921 arasında ABD başkanlığı da yapmış olması siyaset-yönetim ayrımını vurguladığı eserlerini dikkat çekici hale getirmektedir (Division, 2016).

Wilson, 1887’de yazdığı “*The Study of Administration (Yönetimin İncelenmesi)*” adlı makalesine siyaset ve idarenin ayrı ayrı alanlar olduğunu dolayısıyla bu iki alanın ayrılması gerekliliğini ifade etmiştir. Wilson’ a göre “*İdare alanı bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır... Nasıl ki muhasebe servisleri toplum hayatının bir kısmı, makine, imal edilen bir mamulün parçası ise, idare de bir siyasi hayatın unsurudur.*” Çalışmasının pek çok yerinde idari konuların siyasi konular olmadığını vurgulamıştır. Ardından da siyasetin idareye görevler yükleyebileceğine karşın idarenin makamlarına müdahale etmemesi gerektiğini belirtir. Aynı zamanda idarenin İdare Hukuku alanından da ayrılması gerektiğini belirterek, idarenin teknik memurların alanı olduğunu kesin bir biçimde ifade etmiştir. Wilson idare ve siyasetin devlet yönetiminde birbirlerine muhtaç olduğunu ancak çalışma ve hâkimiyet alanlarının birbirinden farklı olduğu belirtmiştir (Wilson W. Ç., 1961, s. 63-64).

İdare ve siyaset birbirinden ayrılması kamu yönetiminin halk çıkarlarını korumak ve tarafsız bir konumda olması açısından önemlidir. Bu tartışmalar giderek kamu yönetimini daha teknik ve uzmanlaşmaya dayalı bir alana çekmiştir.

Kamu yönetiminin gelişiminden bahsederken değinilmesi gereken iki teorisyen daha vardır. İlki, ABD’de 1912’de, kamu yönetiminin önemli alanlarından kamu bütçesi oluşturma çağrısını yapan TAFT¹ komisyonu üyesi, William F. Willoughby’dır. Willoughby 1921’de Bütçe ve Muhasebe Kanununun çıkmasında önemli rol oynamıştır. Willoughby 1918’de yayınladığı “*The Movement for Budgetary Reform in the States (ABD’de Bütçe Reformu Hareketi)*” kitabı ile

¹ TAFT: Amerika’da 1910’da kurulan Kamu İdaresi Komisyonu. Görevleri: Personel etkinliği üzerine raporlar hazırlamak, çalışma türüne bağlı olarak görev yerlerinin sınıflandırılmasını ve her bir sınıfın içinde de bir ücret merdiveni oluşturulmasını önermek; disiplin konusunda genel kurallar saptamak, memurların iyi koşullarda çalışması için teftişler yapmak, hiyerarşinin tepesindekilerle astları arasındaki çatışmalarda hakemlik etmek, bireylerin çıkarlarına özen göstermek ve servis içindeki bireyleri temsil etmek (Dreyfus, 2014, s.225).

kamu bütçesi oluşturmanın ana unsurlarını ortaya koymuştur (Çevik, 2012, s.18). Bütçeyi geçmişte yapılan icraatları, güncel koşulları ve gelecekte yapılması planlananları ortaya koyan, sorumluluğun kime ait olacağının net bir şekilde tespit eden ve denetim araçlarını da belirleyen bir belge olarak tanımlayan Willoughby'ya göre; iyi hazırlanmış bir bütçe, yönetimin demokrasi araçlarından bir olacaktır (Willoughby, 2016, s. 48).

Diğeri, Leonard D. White, ilk kamu yönetimi ders kitabı olan “*The Study of Public Administration (Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş)*” 1926’da ABD’de yayımlanmıştır. Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin alanı bulmasında önemli rol oynayan kitap ABD’de üniversitelerde yıllarca okutulmuştur (Çevik, 2012, s. 18; Campbell, 1972, s. 343). Kitapta kamu yönetimi, devletin hedeflerinin gerçekleştirmek için insanların ve araçların yönetilmesi olarak tanımlanmıştır. Buna göre kamu yönetiminin temel amacı, yöneticilerin ve çalışanların, görevlerini yerine getirirken kaynakları en verimli şekilde kullanmasıdır. Kitaba göre sadece maddi ve fiziksel kaynakların değil insan kaynaklarının kullanımında da verimlilik göz ardı edilmemelidir (White, 2016, s. 66-67).

Kamu yönetiminin gelişiminde bir başka önemli nokta ENA (Ecole Nationale d’Administration) okuludur. Kamu yönetimine yönetici yetiştirerek katkı yapan ENA 1945’te Fransa’da kurulmuştur. ENA’ya kabul edilen yabancı öğrenciler, geldikleri ülkelerin memurları ve/veya memur adaylarıdır. Daha önce sadece Fransız vatandaşlarını kabul eden ENA, 1949 yılından itibaren diğer ülke vatandaşları arasından öğrenci kabul etmeye başlamıştır. Öğrencilerine, tüm kamusal hizmet alanlarında (hukuk, kamu maliyesi, iktisat vs.) uzmanlık eğitimi vermenin yanı sıra, ekip ve proje yönetimi, ölçme ve değerlendirme, insan kaynakları yönetimi gibi alanları kapsayan geniş çerçeveli bir kamu sektörü yönetimi eğitimi de sağlanmaktadır. Kamu sektörü çalışanlarına yöneticilik eğitimi vermesi yönü ile Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’ye benzemektedir (Baysal, 2016, s.190-191; Ar, 1976, s. 16).

Kamu Yönetimi, Henri Fayol’un geliştirdiği Yönetimsel Teori, Frederick Taylor’un geliştirdiği Bilimsel Yönetim ile daha sistematik bir yönetim biçimi olmuştur. Bu teoriler daha sonra başka akademisyen ve teorisyenler tarafından geliştirilmiştir. Genel olarak bu teoriler kamu-özel ayrımı güdülmeden “yönetim” üzerine yoğunlaşmış, kamu yönetimine önemli katkıları olmuştur.

Taylor 19. yüzyılın ikinci yarısında kurulmaya başlanan “yönetimi iyileştirme” arayışını önemli ölçüde ilerletmiştir. Bilimsel Yönetim İlkeleri kitabının yayımlanmasından sonra yönetim, bilimsel bilgiler ile irdelenmiştir. Daha önce de iyileştirilmiş çalışma yöntemleri, çalışma zamanlaması, daha etkili teşvikler ve daha verimli üretim kabiliyeti bulma ihtiyacı dile getirilmiştir. Ancak bu fikirler dağınık ve odak noktası olmayan fikirler olarak kalmıştır. Taylor bu fikirleri kendi tecrübe, deney ve gözlemleri ile geliştirerek uygulanabilir pratikler haline getirmiştir (Wren, 2011, s. 12).

Taylor’ın temel amacı, iş faaliyetlerimizde ortaya çıkan verimsizliğe dikkat çekmektir. O’na göre bu verimsizliğin çözümü bir takım sıra dışı ya da olağanüstü insanlar değil, sistematik yönetimdir. Sistematik yönetimin açıkça tanımlanmış ilkeler, kurallar ve kanunlara dayanması daha sonra da en basit bireysel işlerden, ayrıntılı kurumlara kadar tüm beşeri faaliyetlerde uygulanabilir olması gerekir. Taylor bu ilkelerin doğru olarak uygulanması halinde gerçekten verimliliğin elde edileceğini vurgulamıştır (Taylor, 1997, s. 17).

Taylor’un ortaya koyduğu ilkelerin odak noktası, bir yönetim faaliyetinde karar verme aşamasına bilimsel yaklaşımın hâkim olmasıdır. Bu yaklaşımı geliştirmek için geleneksel yönetim uygulamalarını karakterize eden bilim dışı yaklaşımlarla karşılaştırma yapmıştır. Taylor’ın bilimsel yönetim düşüncesinin temeli gelenek, kural, tahmin, emsal, kişisel görüş veya söylentiler yerine kanıtlanmış gerçeğe (araştırma ve deneme gibi) dayanmaktadır. Örneğin metal kesme deneyleri 26 yıllık bir dönemi kapsamıştır (Locke, 1982, s. 15).

Yönetim ilkelerinin bilimsel yöntemlere dayandırılması fikrinden sonra Taylor verimlilik kavramına yönelmiştir. Taylor kaynakların ekonomik kullanımı konusundaki ilgisini, ilk kitabı olan “*Shop Management (İş Yeri Yönetimi, 1903)*” adlı kitabında anlatmıştır.

Bu kitapta iş ve hareket etüdü, işe uygun performans standardı, işe uygun ücret, en az zamanda en yüksek çıktıyı verebilen zaman araştırması gibi konulara değinmiştir. İşçilerin ve ustabaşlarının seçimi ve eğitimi, karşılıklı kaza sigortası, işveren ve işçinin paylaştığı maliyet gibi konular da işlenen konular arasındadır. *İş Yeri Yönetimi*, akademik bir sunum değil daha çok özel sektör yöneticilerine yönelik bir el kitabıdır ve standartları belirlemek, seçmek ve eğitmek, teşvikler

sağlamak ve çalışanlarla paylaştıkları çıkarları tanımlamak gibi “daha iyi iş yapmak için yönetim” konusuna odaklanmıştır (Wren, 2011, s. 15).

Taylor'dan önce, bir işin ne kadar hızlı yapılması gerektiğini belirlemek için geliştirilmiş bir yöntem olmadığından çoğu yönetici, geçmiş deneyimini bir kılavuz olarak kullanmıştır. Taylor'ın çözümü herhangi bir işi kurucu unsurlara veya hareketlere bölmek olmuştur. Boşa harcanan hareketi ortadan kaldırmak için, o işin yapılmasında kullanılacak "en iyi yol" ilkesini geliştirmiştir. Bu açıdan Taylor, araçların tasarımında ve kullanımında standardizasyonun son derece önemli olduğunu belirtmiş, iş araçları ve örgüt prosedürleri için belli standartlar geliştirmiştir (Locke, 1982, s. 20)².

Taylor'ın bir başka önemli ilkesi iş birliğidir. O'na göre işçiler ve yöneticiler arasında işbirliği sağlanmazsa bütün diğer ilkeler ve teknikler faydasız kalacaktır. Bilimsel yönetimin hedefi sadece üretim artışı değil, aynı zamanda sınıf çatışmasına, işçiler ve yönetim arasında barışçıl ortamın sürekli olarak sağlanmasıdır. Bunun için Taylor, iş ve üretimi yöneten kanunların/kuralların, bir işi yapmak için uygun sürenin ve uygun ücretin belirlenmesi gerektiğini ifade etmiştir (Mouzelis N. Ç., 2001, s. 105).

Sonuç olarak Taylor'ın 1911 yılında yayınlanan *The Principles of Scientific Management (Bilimsel Yönetimin İlkeleri)* adlı kitabı yayınından iki yıl sonra Fransızca, Almanca, Hollandaca, İsveççe, Rusça, İtalyanca ve Japonca'ya çevrilmiştir. Bu kitapta da beşerî ve fizikî kaynakların daha iyi kullanılması ve korunmasına dikkat çekmiştir. Bilimsel Yönetimin İlkeleri, ABD, Avrupa ve Japonya'da geniş bir kitleye hitap etmiştir. Taylor'ın öğretileri 1920 yılına kadar, sanayi, donanma gemileri, hükümet ve eğitim alanlarında uygulanmış ve verimlilik sağlanmıştır. Aynı zamanda 21 kolej ve üniversitede işletme veya

² Örneğin, Midvale Steel Works (Midvale Çelik Fabrikası)'deki deneylerinden yola çıkarak "hız sabitleme" (diğer bir deyişle ayar standartları) ve parça oranı teşvikleri konularında mühendislerine bir çalışma sunmuştur. Buna göre bir işi/görevi yerine getirme zamanı bilinir ve bir günde üretilebilecek çıktı miktarı belirlenirse, işçinin o seviyede üretimini sağlamak mümkün olacağı sonucuna varmıştır (Wren, 2011, s. 14). Bu sayede, her çalışanın belirli bir miktarda, belirli bir oranda, her gün, zaman incelemesinin sonuçlarına dayanılarak hedefleri netleşebileceğini öngörmüştür. Bu fikirler o dönemde denenmiş ve başarılı olmuştur. Örneğin DuPont Toz Firması örgütsel performans ölçümleri (yatırım getirisi gibi) geliştirmek için Taylor'un maliyet kontrolü fikirlerini uyarlamıştır. Daha sonra DuPont firmasının kurucusu olan Pierre DuPont General Motors'ın başına geçtiğinde de Taylor'un yöntemleri uygulamış ve başarılı olmuştur (Locke, 1982, s. 16).

mühendislik kolejlerinde bilimsel dersler içerisinde yer almıştır (Wren, 2011, s. 19).

Bilimsel yönetime Taylor kadar önemli katkılar yapmış olan bir diğer isim Henri Fayol'dur. Fayol da yönetimi geleneksel usullerden ayıran ve bilimsel usullere göre yönetim ilkeleri belirleyen girişimlerde bulunmuştur. Bu ilkeleri 14 başlık altında toplamıştır. Fayol deneyim ve araştırma çabaları neticesinde, 1917'de, *“Administration Industrielle et Générale (Genel ve Endüstriyel Yönetim)”* kitabını yayınlamıştır.

Fayol en çok yönetim işleri üzerinde durmuştur. Yönetim işlerini sınıflandırmak için *“Fayol'un 14 İlkesi”* olarak bilinen yönetimin genel ilkelerini belirlemiştir. Bunlar: İş bölümü, otorite, disiplin, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercihi, iş bedelinin ödenmesi, merkeziyet, hiyerarşi zinciri, düzen, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri ve memurlar birliğidir. Fayol bu ilkeleri belirlerken, yönetimin ilkelerinin sayıca kesin olmadığını da eklemiştir. Tecrübe ile önem ve değerleri kabul edildikçe sosyal yapıyı, yani idare edilen kuruluşu güçlendiren, işlemlerini kolaylaştıran her şey, her kural, her yönetsel araç, ilke anlamına gelebilmektedir (Fayol, 2013, s. 45-46).

Fayol ilk olarak işleri fonksiyonlarına göre sınıflandırarak teorisini geliştirmeye başlamıştır. Sanayi işlerinin gerektirdiği işlemleri altı kısma ayırmıştır: Teknik işler, ticari işler, mali işler, güvenlik işleri, muhasebe işleri ve yönetim işleri. Fayol bir kuruluşun, ister basit ister karmaşık, ister küçük ister büyük olsun, bu işlere sahip olduğunu belirtmiştir. Bu altı işlemten ilk beşi yetki ve sınırların düzeyini, son işlem, yönetim işlerini belirler. Fayol'a göre yönetim, geleceği tahmin/planlama, örgütleme, işler için en uygun koordinasyonu sağlama ve kontrol etmek anlamına gelir (Fayol, 2013, s. 30-31). Bu sayede yönetimi daha sonra Urwick ve Gullick'in geliştireceği ve bugün de kullanılan aşamalara ayırmıştır. Bu aşamalar, planlama, örgütleme, yürütme, koordinasyon ve kontroldür.

Carter'a göre Fayol bu sınıflandırma ile yönetsel faaliyetlerin diğer faaliyetlerden farklı bir işlev olduğunu vurgulamak istemiştir. Planlama üzerinde oldukça kafa yoran Fayol, genel planı oluşturan tahminlerin zaman çizelgelerini on yıllık, yıllık, aylık, haftalık periyotlarda incelemiştir. Aynı zamanda bu periyotta beklenen

girdi ve değişikliklerin bölüm ve bölge yönetimini de içermesi gerektiğini belirtmiştir. Fayol’a göre planlama varılmak istenen sonucun durumunu değerlendirme aracıdır (Carter, 1986, s. 454-456). Diğer bir deyişle planlama, bir organizasyonun takip edilmesi gereken esas hedeflere sahip olması ve aynı zamanda birleşik hedefi gerçekleştirmek için ulaşılması gereken bölüm ve birim hedeflerine sahip olmasıdır (Nadworny, 1957, s. 63).

Fayol’un bir başka ilkesi çalışanların yalnızca bir amirden emir almaları ve bir amire rapor vermelerini gerekli kılar. Her bir ekibin emir veren bir koordinatör veya amire sahip olmasını önermektedir. Bununla birlikte, bazı karmaşık işyerlerinde, belirli bir iş takımına mensup personel, muhtemelen farklı koordinatörlerden aynı anda emir alacaktır. Örneğin, finans departmanı başkanı, personele finans ile ilgili talimat verebilir; elektrik bölümü başkanı aynı şekilde personelden rapor isteyebilir. Bu nedenle, büyük ve küçük organizasyonlarda, bir personelin kendi bölümleri dışındaki üstlerden talimat alması olağandışı değildir. Kastedilen aynı departman/daireden birden fazla amirin olmaması gerektiğidir (Nadworny, 1957, s. 62).

Bir diğer ilke otoritedir. Yöneticiler yetki ve sorumluluğa aynı anda sahip olmalıdır. Otorite, yöneticinin komuta etme, talimat verme, atama, yönlendirme ve sorumluluklarının başarıyla yerine getirilmesini sağlayabilmesi ile bağlantılıyken; sorumluluk, yöneticiye yönelik örgütsel beklentilerdedir. Yetki ve sorumluluk yönetici için birbirini dengeleyen iki unsur olmalıdır. Fayol, bir yöneticinin görevlerinden sorumlu olması gerektiğini belirterek, görevini yerine getirmesi için onu destekleyen otoriteye de ihtiyacı olduğunu ifade etmiştir (Uzuegbu & Nnadozie, 2015, s. 61).

Yöneticileri yetki ve sorumluluk verilirken çalışanlara da yönetime katılma imkânı tanınmalıdır. Bu tarzla, yöneticiler, “diktatör” yerine “koordinatör” olarak hareket edecektir. Bir örgütün büyümesine ve başarısına olumlu katkıda bulunabilecek yenilikler, çalışanların fikirleri, anlamlı katkıları ve ifade özgürlüğüne sahip olmaları sayesinde gerçekleşecektir (Nadworny, 1957, s. 61).

Anlaşılabacağı üzere Taylor ve Fayol’un alana katkıları kamu yönetimi, yönetim, siyaset, idare, hukuk ve işletme gibi disiplinlerin ayrımı ya da ortak noktası yönünde değil yönetimin geleneksel usullerden ayrılıp bilimsel bir işlev

kazanması yönündedir. Bu yönetim şeklini özel sektör ya da kamu sektörü ayrımı yapmadan ele almışlardır. Aynı şekilde M. Weber'in geliştirdiği bürokrasi modeli de yönetimi geleneksel usulden ayrıлып genel geçer ilkeler getirmeyi amaçlamıştır. Farklı olarak Weber daha çok memurluk mesleği üzerinde durmuştur. Weberi'nin öğretileri ve yönetime katkıları daha sonraki başlıklarda detayları ile incelenmiştir.

Kamu yönetiminin gelişimi tarihsel olarak önemli dönüm noktaları esas alınarak bu şekilde özetlenmiştir. Kamu yönetimi geniş ve dinamik bir alandır, gelişimi devam etmektedir. Toplumların devletlere yükledikleri anlamlar ve devletten beklentiler değişikçe kamu yönetiminin gelişimi devam edecektir. İlerleyen bölümlerde kamu yönetiminin sorgulanması bağlamında kamu yönetiminin gelişimi anlatılmaya devam edilmiştir.

2.2. Bürokrasi

Pek çok kaynakta karşılaşılabacağı gibi bürokrasinin birden fazla anlamı vardır. Öztaş, Bürokrasi kitabının ilk bölümünde bürokrasinin çeşitli kaynaklarda yer alan 43 tanımına yer vermiş ve bunları dört temel anlam altına kategorize etmiştir. Bunlar; “Bir hastalık (pejoratif anlamı), idare (kamu mal ve hizmetlerini üreten bürolar), bir örgütlenme biçimi (Weberyan, modern bürokrasi), kararları uygulayan uzman çalışanlar grubu (memurlar).”dır (Öztaş, 2019, s. 1-3).

Bürokrasinin anlamları kullanım şekline göre çeşitli ve karmaşıktır (Mouzelis, 2001, s.70). Bürokrasi kavramı ile ilgili araştırma yapmaya başladığımızda karşımıza ilk olarak, kelime anlamı gelmesi sıkça rastlanan bir çalışma şekli olmuştur. Latince “büro” ve “krotos” kelimelerinin birleşiminde oluşan bürokrasi kelimesi “masaların egemenliği” anlamı gelir. Kavrama kullanım alanı olarak baktığımızda ise birden fazla anlamı olduğu görülür. Kimi kaynaklarda sadece olumsuz anlamları (kırtasiyecilik, verimsizlik, biçimcilik vd.) vurgulanırken kimi kaynaklarda sadece devlet yönetimini ya da kamu kesimini ifade etmek için kullanılır.

Bürokrasi kavram olarak ise ilk defa Fransa'da ortaya çıktığı ve ilk kullanan kişinin de 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçısı Vincent de Gournay olduğu bilinmektedir. “Bureau” kökünden gelen kelime “koyu renkle örtülmüş yazı masası” anlamına gelir. Kavram daha sonra “memurların çalıştığı ofis, büro ya da

devlet dairesi” anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Bu anlamlarla ifade edilmek istenen, memurların toplumların üzerinde giderek artan egemenliği ve etkisidir (Eryılmaz, 2013, s.19).

Eryılmaz da bürokrasinin çok yönlü bir olgu olduğu belirtmiş ve iki temel yaklaşım ışığında ele almıştır. Bunlardan ilki, bürokrasiyi, işbölümü, hiyerarşi, yetki alanı gibi yapısal özelliklerine göre; diğeri kırtasiyecilik, verimsizlik, katılık gibi davranışsal özelliklerine göre tanımlamıştır. Ancak bu iki yaklaşım ayrı ayrı değil birlikte ele alındığını da ekleyerek bürokrasinin anlamlarını beş grupta toplamıştır. Bunlar, “kırtasiyecilik ve verimsizlik”, “rasyonel örgüt biçimi”, “kamu yönetimi”, “memurlar tarafından yönetim” ve büyük yapıli örgütler”dir (Eryılmaz, 2014, s.262-263).

Bürokrasinin baskın olarak olumsuz bir anlam taşıdığına pek çok kaynakta rastlayabiliriz. Ender de olsa ve Weber’den başka bürokrasinin gerekliliğı üzerine yazılmış bir kaynakta da bürokrasinin birden fazla çağrışıma sahip olduğu belirtilmiştir.

Gay, bürokrasinin kurallarla yönetilen büyük örgütlerin sorunlarını ifade ettiğini belirtmiştir. Buna göre bürokrasi devlet yönetiminin faaliyetleriyle yani kamu yönetimi ile ilgilidir. Aynı zamanda bu faaliyetlerde insanların sevmedikleri durumları ifade eder. Bunlar kırtasiyecilik, sıkı disiplin, gayrişahsilik, şekilcilik vb. gibidir. Yazar ilerleyen sayfalarda bu sevilmeyen ve istenmeyen durumların gerekliliğinden bahsetmiştir (Gay, 2002, s. 2).

Crozier de bürokrasiyi birden fazla anlamı ile tanımlamıştır. İlk olarak bürokrasi “büroların yönetimidir”. Bu şu anlama gelir: Hiyerarşik olarak düzenlenmiş ve egemen bir otoriteye bağılı olarak atanmış ve seçilmemiş görevliler tarafından görevlendirilen devlet daireleri tarafından yönetimdir. İkinci olarak “kolektif faaliyetlerin rasyonelleştirilmesidir”. Bu anlam Max Weber tarafından popüler edilmiş olan gayrişahsiliğı ifade eder. Üçüncü olarak olumsuz anlamı gelir. Yavaşlık, belirsizlik, rutin, prosedürlerin komplikasyonu gibi anlamlar çağrıştırmaktadır (Crozier, 1964, s.3).

Marksist düşünceye göre ise bürokrasi burjuva toplumun “devlet formalizmi”, “devletin bilinci”, “devletin iradesi” bir korporasyon olarak “devletin gücü”dür. Bürokrasi kendisini bir burjuva toplumuna dönüştürmüş devlettir. Bürokrasi

formalizm olarak devlet olacağı için devletin amacı da bürokrasi olacaktır. Devletin buyruklarını koşulsuz kabul eder. Bürokrasi kendi kendisini devletin en son nihai amacı olarak görür. Devletin amaçları, devlet dairesinin/büronun amaçlarına dönüştürülür. Bürokrasi içinden kimsenin kaçamayacağı bir daire ya da döngüdür. Bürokrasinin hiyerarşisi, üsten alta uzayan bir bilgi hiyerarşisidir (Marx, 2017, s. 60-61).

Bürokrasi terimi daha önce başka çalışmalarda geçmiş olsa da, terimi örgüt teorisi kapsamında ilk kez sistematik olarak inceleyen Alman sosyolog Max Weber (1864-1920)'dir. Weber'in İdeal Tip Bürokrasi modeli hala geçerliliğini koruyan bürokratik örgüt ve yönetim ilkeleri belirlemiştir.

Weber'in bürokrasi modeli, otorite ilişkileri bağlamında örgütsel gelişim tasvir etmiştir (Thompson, 1968, s. 10). Bürokrasi belirli bir dizi yapısal düzenlemeye işaret eder. "Weberyen bürokrasi" olarak da adlandırılan bu modelde bürokrasi bir "ideal tip"tir. İdeal tip örgütün en gelişmiş bürokratik biçimini karakterize eden temel özelliklerini tanımlar. Bu özelliklerin tüm- aynı anda bir bürokratik örgütte olmayabilir ancak bu durum o örgütün bürokratik olmayan bir örgüt olduğu anlamına gelmemektedir. Ancak tam olarak gelişmemiş bir bürokratik örgüt olduğu söylenebilir (Shafritz, Russell & Borick, 2017, s. 227).

Bürokratik örgütlerde üç tür davranış biçimi olduğu iddia eden Victor A. Thompson'a da benzer tanımları yapmıştır. Buna göre modern örgütlerde, bilgi ve teknolojiye dayalı ileri uzmanlaşma görülür. Uzmanlaşma, bilim, teknoloji ve rasyonaliteye dayanır. Uzmanlaşmaya sahip uzmanlar ekipleri, ekipler birimleri birimler de büroları meydana getirir. Bürolardaki iş akış süreci "bürokrasi" olarak adlandırılır (Thompson, 1968, s. 13-14).

Bürokrasinin anlamları, örgütsel yapı, kamu yönetimi, memur, kırtasiyecilik gibi olumlu ve olumsuz anlamları karşılamaktadır. Bürokrasi örgüt teorisi çalışmaları kapsamında önemli örgütlenme modelidir, yukarıda sayılan ve birbiri ile ilişkili birden fazla anlamı karşılar. Devam eden alt başlıkta Weberyen bürokrasinin gelişimi anlatılmıştır.

2.2.1. Bürokrasinin Gelişimi

Bürokrasi, devlet ve yönetim tarihinin en eski kurumlarından biridir. Bürokrasi, bir devlet ve yönetim kurumu olarak ele alınacak olursa, büyük

imparatorlukların (Pers, Çin, Roma gibi), yönetim geleneklerinde devamlılığı sağlayan önemli bir role sahip olmuştur.

Bu kadar köklü bir geçmişe sahip olmakla birlikte güncel konumunu koruyan bürokrasi, günümüzde de bir yönetim modeli olarak kullanılmaktadır. Hiçbir örgüt ve yönetim yapısında, bürokrasinin yerini alacak, gerçekçi bir alternatif getirilemediği için bürokrasi güncel yapısını korumaktadır (Farazmand, 2009, s.1).

Bürokrasi devlet yönetimi anlamında kullanıldığında, ilk büyük medeniyetlere kadar başlangıç tarihini götürmek gerekir. Burada bürokrasi, “yöneten-yönetim-yönetilen” kavramları ile özdeşleştirilmiştir. Dolayısıyla en ufak bir yönetim eyleminin olduğu durumlarda bile bürokrasinin varlığından söz etmek mümkün hale gelmiştir. Ancak bürokrasinin dört temel anlamından yola çıkacak olursak, en azından devletsiz topluluklarda bürokrasinin varlığından söz etmek mümkün olmamaktadır. O halde bürokrasinin doğuşunu, devlet yönetimi anlamına atfen büyük medeniyetlerin oluşması ve dolayısıyla insanlığın sosyolojik gelişimi eşliğinde tartışmak daha anlamlı olacaktır (Kocaoğlu, 2019, s. 9).

Bürokrasinin nerede başladığının bilinmesi önemlidir. Çünkü Weberyen bürokrasinin sahip olduğu otorite tipi geleneksel otoritelerden ayrılır. Bu anlamda Weberyen bürokrasi patrimonyal yönetimlerde değil modern demokratik yönetimlerde gelişim göstermiştir. Ancak yine de modern öncesi dönemlerde yönetimler patrimonyal özellikler taşısa da sistemli ve devasa yönetim yapıları nedeniyle bürokratik özelliklere sahiptir.

Büyük medeniyet ve devletlerin yönetimlerinde kurdukları hiyerarşik yapı ve kurumlar daha sonra “modern bürokrasi” olarak adlandıracağımız bürokrasinin kökenini oluşturmuştur (Shafritz, Russell & Borick, 2017, s. 225). İlk devletlerde görülen sulama sistemi, dini yapı, ticaret ilişkileri, nüfusun artması, savaşların yönetimi gibi faktörler ilk bürokratik öz taşıyan kurumlardır. Örneğin Çin bürokrasinin gelişmesinde en büyük etken savunma ve korunma ihtiyacı sebebiyle Çin Seddinin inşa edilişi ve bunun gibi önemli bayındırlık işlerinde uğraşmalarıdır (Eryılmaz, 2013, s.88).

Bunun için devasa bir işbölümü ve uzun süre birlikte çalışmayı gerektirecek yönetim eylemine ihtiyaç vardır. Çin Seddi gibi Mısır Piramitleri de antik

tarihteki mega yapılardan biridir. Bu yapılar için de teknik bilgiye, işbölümüne, düzenli çalışmaya ihtiyaç vardır. Dolayısıyla bu yapılar meydana gelirken, yöneten bir mekanizmanın olduğu kesindir. Burada bir takım kayıtları tutmak, belli kurallar çerçevesinde işleri sürdürmek gibi gerekliliklerden dolayı bürokrasinin varlığından bahsedilebilir.

Antik çağda ilk bürokratik yapılar Sümer şehir devletlerinde görülmüştür. Sümer şehir devletleri M.Ö. 2900 yılından itibaren gelişim göstermiştir. Burada şehir devletin, ordunun, tapınağın gelişimi ile tarım, yazı ve takas ekonomisinin gelişimi etkili olmuştur (Kocaoğlu, 2019, s.15).

Devlet yönetimin patrimonyal ve monarşik olduğu dönemler, yönetim türleri sınıflandırılırken “geleneksel” olarak ifade edilmiştir. Bu tür yönetimlerde ve daha eski kabile devletlerinde bugün kullandığımız anlamda bürokrasiden söz etmek son derece zordur. Fakat devletlerin sınırları genişledikçe hükümdarların otorite ve yetkilerinden bir kısmını emri altında bulunanlara devretmek zorunda kalmıştır. Elbette bu devir, görevlilerin hükümdar adına ve hükümdarın himayesi altında icrada bulunmaları ile sınırlıdır. Hükümdarlar emri altındakilerin keyfi kararlar almasının önüne geçmek ve otoritesini sağlam tutmak için kanun, irade ve emirler ile o mülki amire nasıl hareket edecekleri bildirmiştir (Mises, 2000, s. 38).

Osmanlı devletinde bürokrasi tam da böyledir. Örneğin Tımar Sistemi, sınırları geniş olan devletin otoritesini sınırdaki görevlilerin temsil etmesini gerekli kılmıştır. Tımarlı sipahiler bu görevi hükümdar adına yerine getirip; yaptıkları işler mukabilinde ücretlerini de almışlardır. Görevleri de yine hükümdar güvencesi altındadır. Tımarlı sipahilerin görev alanları yazılı kayıtlarda belirlenmiştir.

Antik dönemde ve patrimonyal yönetimlerde, devlet yönetimi anlamında bürokrasiden bu bilgiler ile bahsetmek mümkündür. Peki Weberyen bürokrasi ne zaman gelişti ve önceki dönemlerden ne gibi farklara sahiptir? Weber bürokrasinin modern dönemde görüldüğünü ifade ediyor. Weber’e göre bürokratik modern devletler sadece gelişmiş siyasi ve dini toplumlarda, ekonomik

olarak ise sadece kapitalizmin en ileri kurumlarında³ gelişir (Weber, 2016, s.55). Weberyen bürokrasi pek çok kaynakta modernizim, kapitalizm gibi fikir akımları ile büyük yapıli örgütleri bağdaştırılmıştır. Başka bir deyişle bürokrasi gelişmek ve yerleşmek için kalabalık şehirlere, büyük yapıli örgütlere, kapital ekonomik yapıya ve modern topluma ihtiyaç duymaktadır. Bürokrasi bu yeniçağın örgütlenme ve yönetim biçimini oluşturmaktadır.

Weber'e göre para ekonomisinin gelişmesi, memurların maaş aldığı ekonomik sistem modern bürokrasinin ön koşuludur ve bürokrasinin devamı için büyük önem taşır. Burada devletlerin sabit gelirinin olması patrimonyal özellikler taşıyor olmasına rağmen bürokratik yapılar olduğundan bahsedilebilir. Bu devletlere Roma Prenslığı, Bizans Devleti, pek çok dönemde Çin ve Mısır örnek verilebilir. Dolayısıyla para ekonomisi ile bürokrasinin gelişmesi tarihsel olarak birliktelik arz etmektedir (Weber, 2012, s. 330-331).

Bu denklemi Crozier; *"Hepimiz büyük örgütlerin modern toplumlarda üstlendiği rolü ve gittikçe artan öneminin farkındayız. Çoğumuz bu büyük örgütlerde çalışıyor; bu büyük örgütlerin ürettiği kitle üretim ürünlerini tüketiyor. Kısacası az ya da çok büyük örgütlerle ilişki içerisindeyiz. ... Büyük organizasyonlar, standardizasyon, belirsizlik, gayrişahsılık gibi özellikleri ile 'bürokrasi' yi akıllara getiriyor."* Ona göre, herhangi bir büyük organizasyon "bürokrasi" olarak ve modern toplumların büyük organizasyonun egemen olduğu ekonomik ve sosyal bir sisteme evrilme süreci de "bürokratikleşme" olarak tanımlanabilir (Crozier, 1964, s.1).

Modern toplumlar ve bürokrasiler ile antik ve patrimonyal devlet yönetimi dönemlerinin belki de en önemli farkı, modern bürokrasi ve modern toplumda paraya dayalı bir ekonomik yapının hâkim olmasıdır. Tarih öncesinde büyük imparatorluklar kurmuş olan Mısır, Roma, Çin gibi devletler de kapital ekonomik sisteme sahip olmadıkları için Weberyen anlamda bürokratik yapılar olarak adlandırılmazlar. Bürokrasinin kalıcı olması için çeşitli koşullara bağlı olan değil

³Tüzük hükümleri, belli ölçütlere göre belli bir biçimde etkinlikte bulunan herkese, sınırları belli bir etkinlik alanı içinde başarıyla (görece) uygulanan kuruluşa da **kurum** denir (Weber, 2014, s.95). (Bu paragraftaki anlamı "kamu kurumu" değildir).

sürekli para döngüsünü olduğu bir ekonomik sisteme ihtiyaç vardır (Weber, 1952, s.60-64).

Bürokrasinin gelişiminde kapital düzen tek başına olmamakla birlikte başlıca payı taşımıştır. Kapitalist üretimin devamlılığı için bürokratik örgütlenme türü şarttır. Bürokrasiye büyük çaplı her örgütün temel ögesi olmasını sağlayan şey işte bu gereksinimdir. Gerek kapitalist gerekse bürokratik düzen pek çok değişik tarihsel kaynaktan doğmuş olmakla birlikte, kapitalist düzen çağdaş gelişme aşamalarında bürokratik gelişmeyi çok güçlü biçimde desteklemektedir. Buna karşılık kapitalist düzen bürokratik yönetim için en uygun ekonomik temeli oluşturmakta ve özellikle parasal yönden, zorunlu para kaynaklarını sağlamakla onun en uygun biçimi ile gelişimini olanaklı kılmaktadır (Weber, 2014, s. 339).

Böylece 20. yüzyılın başlarında kapitalizm, bürokrasinin gelişmesine katkı sağlamıştır. Giderek kapitalizmin küreselleşmesi mekân- zaman sürekliliğini değiştirmiş, böylece erişim/ulaşım hızı artmış (Adams, 2000, s.499). Kapitalizm, kitlesel üretim ve sürekli tüketim alışkanlıkları ile bireylerde hızlı elde etme ve çabuk tüketme alışkanlıklarını edindirmiştir.

Modern bürokrasinin diğer bir özelliği görevliler bakımındandır. Geleneksel yönetimde görevliler, akraba, köle, sömürgeler ve özgür kılınmış kölelerden seçilirdi. Bunların dışında hükümdara bağlılık yemini etmiş kullar ve kendi isteğiyle görev alıp kişisel bir bağlılık ilişkisine giren özgür bireyler de görevli olabilmekteydi. Dolayısıyla bu tür görevlilerden oluşan bir yönetim kadrosunda, bürokrasinin temel ilkelerinde olan, kişisel olmayan kurallara bağlı bir yetki alanı, özgür sözleşme temeline dayalı düzenli bir atama ve kıdem ilerlemesi, işin düzenli bir gereği olarak teknik bir yetiştirme ve tutarı belirlenmiş olan parasal ödeme yoktur (Weber, 2014, s.345).

Görevlilerin sadece devlet adına iş yapıyor olmaları aynı zamanda bürokrasi ile demokrasiyi bağdaştırmaktadır. ABD, Fransa ve İngiltere’de, 1800’lü yılların ilk elli yılında, siyaset ve bürokrasinin asla ayrı düşünülmediğini, memurların kesinlikle hükümet ile aynı fikirden kimselerden oluştuğunu görüyoruz. Örneğin Fransa’da bir anlamda “soyluluk” “memurluk” olarak form değiştiriyor. İngiltere’de ise “Hükümetinizin siyasal kanaatlerinin halklarımızın arzularıyla uyumu kamu işlerinin düzenli yürümesinin koşudur.” Düşüncesi vekiller

tarafından benimseniyor. Patrimonyal yönetimlerde görevlilerin krala ya da hükümete hizmet etmesi siyasi taraflılık olarak görüldüğü için modern yönetimlerde memurların devlete hizmet etme düşüncesi pekiştirilmeye çalışılmıştır. İngiltere’de memurların maaşları kraliyetten değil parlamentonun onayladığı devlet bütçesinden karşılanmaya başlanır. Bunun da amacı memuru bağımsızlaştırmaktır. Northcote ve Trevelyan Raporu⁴nda da hükümdarın zevkine bağlı olmaması gereken kurallar ile keyfine göre karar alabileceği kurallar ayrı olması konusunu vurgu yapılmıştır (Dreyfus, 2014: 146 ve 187; Hughes, 2014: 99).

Weber din, eğitim, iktisat gibi alanlarda büyük ölçekli örgütlerin çoğalmasını gözlemiştir (Mouzelis, 2001, s.32). Buna dayanarak bürokratikleşme için devletin görevlerinin nicel ve nitel olarak genişlemesi gerektiğini ifade etmiştir (Weber, 1952, s.63-64). Çünkü nitel ve nicel olarak büyüyen örgütlerin diğer örgütlerle rekabet etmeleri, yeni uzmanları ve bunlarla ilişkili özel ekipmanı tam olarak kullanabilmeleri gerekir. Daha fazla uzman ortaya çıktıkça ve kuruluşun boyutu büyümeye devam ettikçe, çalışanları birimler halinde ve birimleri daha büyük bir birim halinde gruplamak gerekli hale gelir. Buna uygun olarak devletteki bu birimlerin büyük bir kısmına "bürolar", bu süreçten kaynaklanan örgüt türüne "bürokrasi" adı verilmiştir (Thompson, 1968, s. 12-13).

Bürokrasinin, kapitalizmin ve demokrasini birlikte gelişimi ülkelerdeki örgüt yapıları, ekonomik sistem ve devlet yönetiminin kimliğini değiştirmiştir. 19 yüzyıl son çeyreğinde artık ülkeler demokratik kapitalist ve bürokratik özelliklere sahip olmuştur. Bu değişime bir de kent yapıları da eşlik etmiştir.

19. yüzyılda bürokrasi ve kapitalizmin gelişimine metropolün gelişimi eşlik etmiştir. İlk büyük kentlerden itibaren metropoller kralın ya da devletin ihtişamını yansıtan başkentler olmuşlardır. Aynı zamandan devlet içerisindeki en önemli ticaret ve ekonomi merkezleridir. Buna uygun olarak ulaşım ağları metropollerde

⁴ İngiltere’de, 1853’te parlamento üyesi Stafford Northcote’un ve hazine sekreter yardımcısı Charles Trevelyan’ın imzaladığı rapor, tüm kamu idaresini daha etkin kılmaya yönelik bir reform sürecinin çıkış noktasıdır. Kamu idaresinin durumu üzerine genel bir rapor hazırlamak ve her bir bölümle ilgili raporlarda rahatlıkla ele alınabilenlerden nitelikleri bakımından daha kapsamlı ve geniş çareler önermeyi amaçlamışlardır. Aynı yıl Kamu İdaresinde Terfi adlı bir belgede, kamu görevinde reform yapmak için parlamenterlerin önerdiği tek çözümün istihdamın azaltılması olduğu belirtilir (Dreyfus, 2014, s.184).

son derece gelişmiştir. Bu yollar 16. yüzyılda kanallar, 18. yüzyılda demiryolları ve 20. yüzyıl ortalarında aktarmasız uçuşları olan hava yollarıdır. Metropolün ilerleyen yıllarda daha da büyümesi *“her alana denetim ve hizaya sokucu biçimlerini sokan bürokrasinin büyümesinin sürekli genişleyen etkisinin bir yan ürünü”* olmasını sağlamıştır. Aynı zamanda daktilonun icadı ile (1870’ler) başlayan haberleşme alanındaki gelişmeler yönetim organlarının yoğunlaşmasına destek oldu. Bu şekilde teknolojinin gelişmesi haberleşmeyi ve ticareti daha uzak noktalarda daha hızlı bir biçimde yapılmasına olanak sağlamıştır (Mumford, 2013, s. 645-646).

Elbette bilim ve tekniği teknolojiyi ilerletmesi bu gelişmeleri desteklemiştir. Weberyen bürokrasi bilim ve tekniğe dayanan uzmanlaşmayı gerektirdiğinden, bürokrasinin gelişimi için teknolojinin gelişimi hem önemli hem de gereklidir.

Memurların belli bir zaman içinde işe gidiş gelişleri kentte ev ile ofis mekânlarının buna uygun biçimde planlanmasını gerektirmiştir. Ofis mekânı giderek genişleyen yer talep etmeye başlamış, dosya dolabı, kasa, depo, ileride referans olarak başvurmak üzere alfabetik sırayla saklanan dosyalardan oluşan arşivler ofisten ayrı bir yere ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır. Buna uygun olarak da 20. yüzyılda bürokrasinin “büro”ları, üst üste uzayan ve oda oda ayrılmış dairelerden olan binalardan oluşmaya başlamıştır (Mumford, 2013, s. 647). Bu bürolarda her memurun önünde bulunan standart ve gayrişahsi masalar, ekipmanlar ile masaların egemenliği başlamıştır.

Özetle, Weber, eski örgüt tiplerinin geçmiş kırsal ve geleneksel bir toplumun ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmalarına rağmen, sanayileşen ve modernleşen batı dünyası için artık başarı sağlayamayacakları kanısına varmıştır. Bu eski örgüt tiplerinin yerini Weber’in bürokratik örgütleri almaya başlamıştır (Dereli, 1976, s. 9). Burada yönetim araçları hiyerarşinin tepesinde toplanan bir bürokratik örgütlenme türü uygulanmaktadır. Modern ordu, kilise ve üniversite kendi geleneksel yaklaşımlarını kademe kademe kaybetmektedir. Bu kurumlar artık modern toplumlarda verimlilik hedefiyle, rasyonel ve kurumsal kurallarla idare edilmektedir (Mouzelis, 2001, s. 32).

Önemli gelişmelere değinilerek özetlenen bu alt başlıkta Weberyen bürokrasinin tarihsel süreci anlatılmıştır. Bu alt başlığı vurgusu Weberyen bürokrasinin modern

dönemlerde, demokratik devletlerde ve kapitalist ekonomik sistemlerde gelişim gösterebileceğidir. Bir sonraki alt başlıkta Weberyana bürokrasinin ilkeleri anlatılacaktır. Bugün kamu yönetimlerine şekil veren bu ilkeler ilerleyen bölümlerde bürokrasinin sorunları anlamak için önemlidir.

2.2.2. Weberyana Bürokrasi: İdeal Tip Bürokrasi

Weberyana bürokrasinin belki de en önemli özelliği otoritenin kaynağının yasalar olmasıdır. “Yasal-ussal otorite” olarak ifade edilir ve yazılı kurallara, akıl ve mantığa dayalı rasyonel bilgilere dayanır. Bir bürokratik örgüt tarif edilirken ilk olarak yazılı kurallara, talimatlar ve prosedürlerden bahsedilmesi muhtemeldir. Weber, bürokratik örgütlenme modelini idealize ederek ilkelerini belirlemiştir. Bu ilkeleri en çok yaklaşan örgütler ideal tip bürokrasiyi en çok ifade eden örgütlerdir.

Bürokrasinin ana hatları otorite tiplerinin sınıflandırılmasında şematize edilir. Weber’e göre güç, bir toplumsal ilişki içinde, neye dayalı olursa olsun, kendi arzusunu, tüm dirençleri aşıp yerine getirebilme olasılığını ifade eder (Weber, 2014, s. 98). Bu anlamda otorite, kural koyucunun diğerleri üzerinde isteklerini dayatan kişinin güç kullanma hakkına sahip olduğuna inandığı ve kuralların dayatıldığı kişinin de görevini onun emirlerine uymak olduğuna inandığı bir güç ilişkisidir. Bu tür otorite, çok sayıda insan üzerinde uyguladığında kural koyan ve kurallara uyanlar arasında bir köprü görevi yapacak ve emirleri yürütecek idari bir kadroyu zaruri kılar (Mouzelis, 2001, s. 29).

Weber’e göre otoritenin üç türü (Weber, 2014, s. 326):

1. Yasal-ussal Otorite: Konulan kuralların yasallığına ve bu yasalar gereğince egemenlik konumuna getirilenlerin buyruk verme hakkı olduğuna inanılır.
2. Geleneksel Otorite: Çok eski zamanlardan kalma geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre erki kullananların yasallığına inanılır.
3. Karizmatik Otorite: Bir bireyin ayrıksı kutsallığına, kahramanlığına ya da örneklik edici özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan ya da buyrulan kuralsal kalıpların ya da buyruğun kutsallığına inanılır.

Geleneksel yönetimde otorite sahibi olan kişi bir “amir” değil, kişisel efendidir. Onun yönetsel görevlileri resmi görevliler olmayıp kişisel hizmetçilerdir. Yönetilenler de topluluğun üyeleri olmayıp güç sahibinin kişisel hizmetlilerinden oluşan tebaasıdır. Yönetim görevlileri ile güç sahibi arasındaki ilişkileri belirleyen şey, görevlilerin kişisellikten arınmış görevi değil tersine kişisel bağlılığıdır. Geleneksel otoritede otoritenin meşruiyetini onaylanmış kurallar değil gelenekler ve “efendi”nin kararları sağlar (Weber, 2012, s. 346).

Geleneklerden, teamüllerden, inanç ve değer sistemlerinden ötürü itaat etmek söz konusudur. Köklü kuralların kutsallığı geçerlidir. Monarşik yönetimlerde hanedan mensuplarına itaatin kaynağı geleneklerdir. Şefler, idari kadro olmadan, patrimonyal devşirmeler yani kendisiyle sadakatten kaynaklanan geleneksel bağyla ilişkide olanlarla yönetilir (Öztaş, 2019, s.31).

Örneğin Osmanlı Devleti geleneksel otoriteye dayanan güç ile yönetilir. Osmanlı’daki Kut inancı devletin ilk kurduğu andan devletin yıkılmasına kadar geçerliliğini sürdürmüştür. Devlet ve Osmanlı hanedanı bir bütündür. Yazılı kurallar, kanunlar olsa bile otoritenin kaynağı bu kurallar ve kanunlar değil hanedanın kutsallığıdır.

Karizmatik otoritede, tanrı vergisi bir meziyetle lider olma özelliğine sahip bir kimse vardır. Takipçileri onun otoritesini kendisine duydukları inanç nedeniyle kabul ederler (Mouzelis, 2001, s. 30). Karizmatik otorite kişilerin kabul görmüş dehalarına bağlıdır bu yüzden genel geçer değildir ve güvencesizdir (Thompson, 1968, s.14).

Yasal otoriteye dayalı kurumlarda, itaat yasal olarak kurulmuş kişiler üstü düzene yöneliktir. Bu, emirlerinin biçimsel yasallığı nedeniyle ve sadece makamın otoritesi kapsamında uygulayan kişilere uzanır. Burada otoriteye itaat eden kişinin itaat ettiği hukuktur. Dolayısıyla resmi işleri sürekli olarak geçerli olacak kurallara bağlı olması gerekir. Aynı zamanda yönetim araçları yönetenlere ait olmamaktadır (Weber, 2012, s. 334-336).

Yasal -ussal otorite ile yönetilen örgütlerde yönetim her zaman geçerli olacak kurallara tabidir. Kurallar iş bölümünü, hiyerarşi ise ofisin çalışma usulünü belirler. Memurlar söz konusu üretim ve yönetim örgütünün çalışanıdır üretim araçlarının sahibi değildir. Memurlar pozisyonlarının durumuna göre aylık, nakdi

ödenek alırlar. Tüm işler yazılı dokümanlar vasıtasıyla halledilir ve bunlar kayıt altına alınarak arşivlenir (Weber 1952, s.19-21). Görüldüğü gibi diğer ilkelerin belirleyicisi de yazılı kurallar ilkesidir.

Aynı zamanda Weber'in yasal- ussal otoritesi rasyonelleşmeye dayanır. Rasyonelleşme bürolarda uzmanlaşma ve teknik bilgiye dayalı olarak işlerin yürümesini gerektirir. Bilim, teknoloji ve uzmanlaşma rasyonelleşmenin ruhunu oluşturur. Bu sayede bürokrasinin arenası bilim ve teknolojiye dayanan rasyonel örgütler olmuştur (Thompson, 1968, s.12-13). Rasyonelleşme, özetle, mantıklı teknik bilgiye dayanan ve maksimum verimliliği amaçlayan bir süreci ve tüm örgütsel yapıyı düzenlemeye çalışan kurallara dayanan bir kontrol sistemidir (Mouzelis, 2001, s.54).

Yasal-ussal otorite ve rasyonelleşme temeline dayalı ideal bürokrasi tipi, teknik bilgi temelli olma, yüksek derecede verimlilik, insan davranışları üzerinde kontrol edebilme ve onları rasyonel davranmaya yöneltmeye özelliklerine sahiptir. İdeal tip bürokrasiyi diğer yönetim biçimlerinde ayıran özellikleri, süreklilik, sıkı disiplin ve güvenilirliğidir. Bu özellikleri sayesinde amirler için işlem aşamalarının sonuçlarının son derece hesaplanabilir olmasını ve buna bağlı olarak da yüksek verimliliğin sağlanmasını mümkün kılar (Weber, 1952, s.24).

İdeal tip bürokraside yasal-ussal otorite ve rasyonelleşmeden sonra diğer özellik memurluk mesleğinin geniş olarak tanımlanmasıdır. Bürokrasilerde memurluk geli geçici bir görev değil bir meslektir. Belli kriterler ile hem memurluk mesleğinin tanımı yapılmış hem de güvenceleri belirtilmiştir.

Memurluk mesleği şu kriterlere göre atanır ve görev yapar (Weber, 1952, 21-22):

- i. Memurlar (office) kişisel olarak özgür olmakla birlikte, resmi yükümlülükleri bakımından otorite sahibine karşı nesnel olarak sorumludurlar.
- ii. Memurlar net bir biçimde tanımlanmış hiyerarşik yapı içinde örgütlenirler.
- iii. Memurların yetki alanları yasalarla belirlenmiştir.

- iv. Adaylar, teknik nitelik ölçüsüne göre seçilir. Memurluk mesleğine atanacak (appointed, vurgulanmıştır) aday teknik niteliği bir sınav ya da teknik eğitim aldığını garanti eden bir belgeye göre belirlenir.
- v. Memurlar emekleri karşılığı aylık olarak ödenen maaşları ile alırlar. Bunun yanında istifa etme hakları saklıdır, ancak işten çıkarılmaları belli durumlara bağlıdır. Aylık aldıkları maaşları ise hiyerarşik pozisyonlarına göre değişir.
- vi. Memurluk mesleği görevdeki kişinin tek ya da en azından asıl işidir.
- vii. Memurluk bir kariyer mesleğidir. Buna göre memurlar başarı ya da kıdemlerine göre ya da her iki duruma göre terfi ederler. Terfi etmeleri amirlerine bağlıdır.
- viii. Memurluk resmi bir makamdır ve yönetim araçlarına sahipliği söz konusu değildir.
- ix. Memurlar görevlerini yerine getirirken sıkı ve sistematik bir disiplin ve kontrol sistemi altındadır.

Bu kısımda İdeal Tip Weberyen Bürokrasi ana hatlarıyla anlatılmıştır. Bundan sonraki alt başlıklarda Weberyen Bürokrasinin ilkeleri daha detaylı anlatılmıştır. Bu bürokratik ilkeler bugünkü bürokratik kurumların bu ilkeler üzerine kurulu olması nedeniyle önemlidir.

2.2.3. Weberyen Bürokrasinin İlkeleri

2.2.3.1. Yazılı kurallara göre yönetim ilkesi

Yasal egemenlik türüne sahip olan bürokratik yapılar yazılı kurallara göre yönetilir. Kuruluşun işleyişini düzenleyen kurallara yönetsel kural; bunun dışında kalan başka her tür toplumsal etkinliği düzenleyen ve kişilerin bu yolla elde ettikleri olanakları güvenceye alan kurallara ise düzenleyici kural denir. Kuruluşlarda çoğunlukla her iki kural tipi de görülür (Weber, 2014, s. 94).

Bürokraside yasal egemenlik türünün görülmesi ile yazılı kurallara göre yönetme birbiri ile bağlantılıdır. Yasal egemenlik düzeni, yasalarla konulmuş ve kişisel nitelikte olmayan bir düzendir. Memurların yetkili olduğu görev alanı yasalarla belirlenmiştir (Weber, 2014, s.326).

Memurun konumu, kural koyucu, kurallara uyanlar ve meslektaşlarıyla olan ilişkisi kesinlikle yazılı kurallarla tanımlanmıştır. Bu kurallar rasyonel bir aygıtın hiyerarşisinin, her kademenin görev ve yetkilerini, işe alma ve terfi yollarını tanımlar (Mouzelis, 2001, s.31). Görüldüğü gibi bürokratik örgütlerde yazılı kurallar sadece iş ve işlemlerin nasıl yapılacağını değil aynı zamanda memurların nasıl davranacağını da belirlemektedir.

Bürokraside otorite, kuralların doğruluğuna olan inançla meşrulaşır ve bürokratin sadakati kişisel olmayan bir yönetim ve bir üst kademeye bağlıdır. Bu bağlılık o kademedeki bireyle ilişkili değildir (Mouzelis, 2001, s.55). Bu kurallar, memurlar, amirler, seçilmişler ve kural koyucular için de geçerlidir. Kısaca kişiler sadece yasaya boyun eğmektedir, yasa koyucuya değil. Bu hem kanun koyucunun da kanuna uymak zorunda oluşu hem de memurların amirlerin kişisel bir güçten dolayı değil kanundan kaynaklanan bir güçten dolayı itaat ettiği anlamına gelir (Weber, 2014, s.329).

Yazılı kurallara bağlılık Mises'in yaptığı bürokrasi tanımlarında da vurgulanmıştır: *“Bürokrasi işlerin yüksek makamlar tarafından teferruatı ile tesbit edilen kaide ve nizamlara göre yürütülmesidir. Bürokratin vazifesi, kaide ve nizamların emrettiği şeyleri yapmaktır. Bürokratin kendi kanaatine göre hareket edebilmek imkânı son derece daraltılmıştır.”* Mises yazılı kuralları, memurun davranışlarını keyfiyetin önüne geçilmesi bakımından olumlu olarak ifade eder. Ona göre kanun vatandaşı resmi makamların keyfi takdirine karşı korur (Mises, 2000, s.42).

Wilson da bürokratik örgütlerin yazılı kurallara dayanılarak yönetildiğinden bahsetmektedir. Ona göre birbirinden farklı işlevleri olan örgütlerde (ordu, eğitim ve cezaevi vd.) -yapılan işlerin zorluklarına rağmen- insanları bir arada tutan şey örgüt ve kurallardır. Buna göre sayıca az olanın çoğunluğa hükmetmesi yazılı kurallar sayesinde mümkün olur. Örneğin, askerler savaştan vazgeçip, kaçmak yerine kalıp savaşıyor, madenciler tehlikeli yerleri kazmaktadır dolayısıyla memurları güçlü yapan herkesçe bilinen ve kabul edilen kurallarıdır (Wilson J. Q., 1996, s. 54-55).

Bürokrasi, özel olaylara genel kuralları uygulayan kurumsal bir yönetim modelidir. Dolayısıyla kurallara dayalı yönetim demokratik yönetimler için

vazgeçilmez bir önem taşır. Demokratik sorumluluğun seçilmiş siyasiler tarafından yerine getirilebilmesi için genel geçer kuralların varlığı şarttır (Wilson J. Q., 1996, s. 364). Aynı görüş Dreyfus tarafından da tekrarlanmıştır. Buna göre bürokraside mevcut olan kurallara göre yönetim de hamiliğin ve siyasetin etkisi azaltmak ya da ortadan kaldırmak için gereklidir (Dreyfus, 2014, s. 220).

Bürokratik örgütlerde yasalara dayalı yönetimin önemi kadar bu yasaların niteliği de önemlidir. Feodal idare de örgütsel eylemleri kurallarla denetlemiştir. Ancak bu ve bürokrasinin arasındaki kesin fark, bürokratik örgütlerdeki kuralların geleneklere değil teknik bilgi ve mantıklı düşünmeye dayalı olmasıdır (Mouzelis, 2001, s.54).

Günümüzde de hem özel hem kamu kurumlarında iş ve işlemleri düzenleyen yazılı kurallar vardır. Bunlar mevzuat ve prosedürler olarak bir kurumun işleyişini düzenler. Bürokratik bir kurumun en belirgin özelliği o kurumun işleyişini düzenleyen yazılı, rasyonel, teknik bilgiye dayalı, herkes için geçerli olan kuralların varlığıdır.

2.2.3.2. Liyakat ve uzmanlaşma ilkesi

Liyakat ve uzmanlaşma ilkesi memurların bürokrasiye nasıl girebileceklerini açıklar. Weberyen bürokraside daha önce yönetimlerde olduğu gibi “babadan oğula geçen” bir meslek sistemi yoktur. Ayrıca belli zümrelerin belli mesleklere girebilmesi gibi bir ayrıcalık da yoktur. Bürokrasiye girmek için belirlenmiş olan kriterler herkes için geçerlidir.

Büro işlerini yerine getirmek uzmanlık eğitimi gerektirir. Bu gereklilik kamu görevlileri için geçerli olduğu gibi özel sektör yönetimi içinde gereklidir. Weber’e göre memurluk bir meslektir. Bunun için memurun uzun süre devam edecek bir görevde tam kapasite çalışması için gereken eğitimi almış ve girilmesi şart olan özel sınavlarda başarılı olmak zorundadır (Weber, 2016, s. 57-58).

Kamu örgütlerinde yönetimin, özel sektör örgütlerinde üretimin sürekliliği ve öngörülebilirliğini sağlamak için kuruluşun faaliyetleri prosedürlere veya rutinlere indirgenir. Örgütsel faaliyetin rutinleştirilmesi uzmanlaşma ile mümkündür ve bürokrasinin karakteristik özelliklerinde biridir (Thompson, 1968, s.14).

Bir örgütün davranışlarını düzenleyen kurallar teknik kurallar ya da davranış ölçüleri (norm)dir. Her iki durumda da uygulamanın ussal olabilmesi için uzmanlaşmış bir yetiştirmeye gerek vardır. Böylece ister siyasal, ister dinsel isterse ekonomik olsun ussal bir kuruluşun yöneticileri kural olarak resmi görevlilerden oluşur (Weber, 2014, s. 330). Modern devlette, teknik yeterliliğe ihtiyaç duymayan tek "memurlar" seçimle iş başına gelen başkanlardır (Weber, 1952, s. 23).

Bunun dışında tüm memurların yetki ve sorumluluk alanlarında gerekli uzmanlığa sahip olması şarttır. Liyakat ile bağdaştırılabilecek olan bu ilkeye göre uzmanlaşma, eğitim, diploma, sınav gibi somut ölçütlerle sağlanmaya çalışılmıştır.

1800'lü yıllarda Kıta Avrupası ve ABD'de yönetim kademelerine liyakat ile gelme öne çıkan konulardan biri olmuştur. Teknik nitelikteki işlere belirli konularda yeterliliğe sahip kimseler tercih edilmiştir. Gereken yeterlilikler ölçmek ve sınamak için oluşturulan okullar ve sınavlar ilk olarak 1817 yılında ordu kurumlarında denenmiştir. Bu girişimlerin, kabul sınavında başarılı olamayanları atma ya da kurumda tutma yetkisi yalnızca başkana tanındığı için, eşit şartlarda ve liyakat esaslı göreve başlama için önemli adımlar olsa da tamamen bağımsız olduğunu söylemek zordur. Sınavların, atamaların bağımsız komisyonlarca yerine getirilmesi ve işe başladıktan sonra devam edilen bir yıllık staj uygulamasının yerleşmesi 1870'li yıllara rastlamaktadır (Dreyfus, 2014, s. 132).

Türkiye'de ise devlet memuru olabilmek için özel olarak sınava girme uygulaması 1999 yılında yapılmıştır. İlk kez 17 Ekim 1999 tarihinde Devlet Memurluğu Sınavı yapılmış, başarılı olmak için en az 70 puan almış olmak şartı getirilmiştir (osym.gov.tr, 2021). Daha sonraki yıllarda her bir kurum için ayrıca sınavlar yapılması usulü ile uzmanlaşma ve liyakat sağlanmaya çalışılmıştır. Bugün bir kamu kurumunda A kadroda görev alabilmek için Kamu Personeli Seçme Sınavından öngörülen başarı puanını almak, kurumun kendi uyguladığı sınavda başarılı olmak ve yine kurumun uyguladığı sözlü sınavda başarılı olmak ve son olarak özel bir şart konulmuşsa yabancı dil düzeyini gösteren sınav sonucuna sahip olmak gereklidir.

2.2.3.3. Memurluk güvencesi ilkesi

Bürokrasilerde memurun görevi ömür boyu olarak tasarlanmıştır. İşveren ve yasalar bu güvenceyi memura sunmakla mükelleftir. İşten çıkarılma ihtimali veya periyodik yer değiştirme yapıldığı yerlerde bile ömür boyu memuriyet garanti edilir. Görevli, sabit maaş şeklinde maddi bir tazminat ve yaşlılık güvencesi sağlayan bir emekli maaşı alır. Maaş yapılan iş miktarına göre değil statüye göre yani yapılan işin türüne ve ilave olarak muhtemelen hizmet süresine göre ayarlanır (Weber, 2016, s. 60-62).

Memurun memuriyetinden en önemli menfaati bu maaş ve devamlılık güvencesidir. Bir memur, hukuki olarak ispat edilmek şartıyla ancak vazifeyi kasten ihmal suçlarından dolayı işten çıkarılabilir. Mises bu süreci biraz da eleştirel bir dille ifade etmiştir. O'na göre her yıl Rusya, Almaya, Fransa'da binlerce kişi gereken eğitimi alıp memur oluyor, otuz- kırk yıl devlet hizmetinde kaldıktan sonra emekliliklerini doldurarak çekiliyorlardı. Hayatlarında sanki her şey önceden dizayn edilmiş gibi değişiklikten ve heyecandan mahrum düpedüz bir hayat geçirirlerdi (Mises, 2000, s. 74).

Weberyan bürokrasideki memurluk mesleğinin, meslek ve maaş garantisi hala geçerliliği koruyan önemli bir ilkedir. Mises, ömür boyu çalışmayı ve sonunda emekli olmayı eleştirel bir üslupla anlatmış olsa da devlet kademelerinde görev almak bu iki özellik nedeniyle pek çok kişi tarafından hala arzu edilen bir durumdur.

Memurların azli yalnızca görevlerini yerine getirmedeki başarısızlıklarına bağlıdır. Memurların politik değişimler neticesinde görevlerinden azil ya da yer değişikliğine maruz bırakılmaması gerekliliği de yine memuriyet güvencesi kapsamındadır. İdari görevler, kalıcılık, istikrar ve personel yeterliliği gerektirir. Memurların hükümdar ya da başkana değil de devlete ait olmaları için bu güvence gereklidir (Dreyfus, 2014, s. 73-74).

Kadro, emeklilik, zam ve terfi gibi prosedürlerin sağlanması, memurun, dıştan gelecek bir baskıya maruz olmadan resmi görevlere kendini adayarak performans sağlanmasını temin etmek için gerekli görülmüştür (Merton, 2016, s. 128). Aynı zamanda tarafsızlığını ve ilerleyen alt başlıklarda gayrşahsiliğini korumak için de önemlidir.

Patrimonyal memurlukta tipik olarak, yöneticinin makamında ve onun ayniyatı ile geçinirdi. Bu tür bir ödenekte ödeme miktarı tamamen yöneticiye bağlıdır ancak büyük devletlerde belli periyotlarda belli miktarda ödenek yapmak, arpalık dağıtmak devlet düzeni için önemli görülmüştür (Weber, 2012, s. 396).

Memurluk mesleği bürokrasiyi patrimonyal yönetim biçimlerinde ayıran önemli özelliklerden biridir. Memurlar mesleklerini yasaların sağladığı güvence içerisinde icra ederler. Yapılan işten bağımsız ve nakdi olarak maaş alırlar. Aylık olarak alınan maaşın kıdem esasına göre artacağı da yasal olarak sunulmuş bir haktır. Dolayısıyla memurlar, memurluk mesleğine girişte öngörülen şartları yerine getirip mesleğe başladıktan sonra yasaların güvencesi altındadır.

2.2.3.4. Hiyerarşi ilkesi

Bürokraside hiyerarşi alt kademe görevlilerin üst kademe yönetimin denetiminde olduğu, sıkı düzenlenmiş bir alt-üst sistemini ifade eder. Hiyerarşi ilkesi, devlet, dini yapılar, parti teşkilatları, özel sektör işletmelerine kadar bütün bürokratik yapılarda bulunur. Bu hiyerarşi ağı ile bir bürokratik örgüt bir kez kurulup, görevini tam olarak yaptığında varlığını sürdürme ve yeni çalışanlarla işleri yürütme eğilimi gösterir (Weber, 2016, s. 55).

Hiyerarşide her alt kademe, bir üst kademenin kontrolü ve gözetimi altındadır. Aşağıdan yukarıya doğru bir temyiz ve şikayet beyanı vardır. Hiyerarşilerde söz konusu olan şikayetlerin; otoritenin kararına yol açıp açmayacağı, hangi durumlarda değişikliklerin yukarıdan dayatılıp uygulanmayacağı veya bu değişikliklerin daha düşük seviyede uygulanacağı normlar ve yasalar ile belli edilmiştir (Weber, 1952, s.19).

Bürokrasilerde tarif edilen hiyerarşi türü dikey hiyerarşidir. Yukarıda bir yöneticinin bulunduğu aşağı doğru indikçe kademeleri arttığı bir şema çizilir. Örneği bir kamu kurumunun herhangi bir biriminde bir başkan, iki müdür, dört şef ve birden fazla memur olabilir. Bu sayede yukarıya aşağıya genişleyen dikey bir hiyerarşi şeması çizilir. Bu silsile memur yaptığı bir işlem için sırasıyla şef, müdür ve başkanın onaylaması ve imzalaması anlamına gelmektedir.

Hiyerarşide tüm memurlar, kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludur. Hiyerarşik düzen yönetilenlere alt birimlerin

eylem ve işlemlerine karşı üst makamlara başvurabilme imkanı sağlar. Bu hiyerarşik düzen tüm bürokratik örgütlerde görülür (Eryılmaz, 2013, s.61).

Bürokratik örgütün her bir dairesi kendisine verilen yetki alanı kadar hiyerarşinin kademelerinde yerini alır. Bu uygulama ile iyi düzenlemiş bir ast-üst ve amir-memur ilişkisi ortaya çıkmış olur. Kararlar yukarıda alınır, emir ve talimatlar olarak astlara iletilir. Astlar bu emir ve talimatların uygulayıcısıdır. Bu şekilde ortaya çıkan emir-komuta zinciri üstlerin astların faaliyetlerini sistematik biçimde eşgüdümlemesi ve denetleyebilmesi sonucunu doğurur (Öztaş, 2019, s. 32).

Bu dikey hiyerarşinin bir başka getirisi ise memurun kariyer ilerlemesi aşamalarının da belirleyici olmasıdır. Memurun büyük ölçüde kıdeme dayanan bir sonraki terfisi bir üst amirinin konumu olmaktadır.

Diğer bir ifade ile memurun bu hiyerarşik düzen içerisinde belirli bir kariyeri vardır. Bu kariyer süreci düşük rütbeli ve düşük maaşlı birimlerden başlayarak yukarı doğru tırmanır. Ortalama bir memurun terfi koşulları ve buna göre maaş düzeyleri belirlidir (Weber, 2016, s.63).

2.2.3.5. Gayrişahsilik ilkesi

Bürokrasi gayrişahsi bir sistem olmak üzere tanımlanmıştır. Gayrişahsilik kişilere, kişisel özelliklere bağlı olmamak demektir. Bürokrasinin masaların egemenliği anlamından yola çıkarsak, masa makamı temsil eder. Masanın ötesinde makamın yetkisini kullanan, sorumluluğunu taşıyan ve ilgili mal ve hizmeti üretmek üzere istihdam edilmiş ve yetki verilmiş memurlar vardır. Masanın önünde ise vatandaş veya müşteri hizmet ya da ürün almak için bulunmaktadır. Bu açıdan gayrişahsilik, masanın gerisinde bulunan memurun kimsenin şahsi özelliğine (dil, din, ırk, elitlik, zenginlik vb), herhangi bir aidiyetine (akrabalık, hemşehrilik vb.) veya herhangi bir duygusuna (liberallik, muhafazakarlık vb) bağlı olmaksızın sınırları önceden çizilmiş yetkinin, aynı görevleri standart bir şekilde icra etmesidir (Öztaş, 2019, s.34).

Gayrişahsilik bürokratik örgütlerde bilim ve tekniğin öne çıkması, yasaların işlenmesi, keyfiliği önüne geçilmesi gibi çoğaltılabilecek sebeplerde önemli görülmüştür. Bu ilke memurun gayrişahsi davranması ile ilgili olduğu kadar bürokratik örgütlerde kullanılan araç-gereç ve ofis ve/veya büroların memura ait olmaması ile de ilgilidir.

Gayrişahsiliğin en önemli göstergesi bürokraside yönetsel araçların (yani idari görevlerin başarılmaları için gereken kaynaklar) bürokrata ait olmamasıdır. Aynı zamanda memurun konumu da satılabilen ve/veya miras bırakılabilen şahsi bir konum değildir. Aynı zamanda memurluk mesleği şahsi işlerden de ayrıştırılmıştır. Özel ve resmi gelir ile servet arasındaki bu kesin ayrım bürokrasiyi patrimonial ve feodal yönetim türlerinden ayıran karakteristik bir özelliktir (Mouzelis, 2001, s.31).

Modern dönemde göreve bağlılık patrimonial dönemlerin aksine, kişilerden daha üstün işlevlere bağlıdır. Memurluk mesleği, memuru mekân olarak da özel hayatından ayrı olma prensibine dayanır. Aynı zamanda kamu kaynakları ve ekipmanları kamu görevlilerinin özel mülkünden ayrıştırılır. Bu ilke günümüzde özel girişimde olduğu kadar kamu kurumlarında da işletilmektedir (Weber, 2016, s.55-58). Memur ofiste sadece görevi başında iken bulunur ofiste ikamet edemez, özel hayatı ile çalışma hayatını geçirdiği mekan birimleri kesin olarak ayrılmıştır. Dolayısıyla ofisteki davranışları ofise uygun olmalıdır. Bu durum gayrişahsiliğin doğal bir sonucudur (Gouldner, 1952, s.49-50).

Weber'in belirttiği “yazılı kurallara bağlı olma”, “gayrişahsilik” ve “yasal egemenlik” ilkelerinin amaçlarından biri de memurların, genel çıkarları özel çıkarlardan üstün tutması gerektiğidir. Bürokrasilerde örgütün sahip olduğu ve bütün memurlar tarafından bilinen normlar vardır. Bu normların kişisel düşüncelerden, yaşam tarzlarından, ideolojilerden üstün olması gerekir. Profesyonel yönetim ve yasal otorite bunu gerektirir.

Özetle gayrişahsilik, örgütleri “insan etkisi”nden uzaklaştırmayı amaçlamıştır. Bu ilke ile resmi işler, insani, duygusal unsurlardan ayrılmak istenmiştir. Bu amaç, insanların değil de kanunların egemen olduğu bir yönetim için gerekli görülmüştür. Aynı zamanda adam kayırmacılığı ortadan kaldırmak ve liyakati sağlama da amaçlanmıştır. Öte yandan insani duygu ve durumları tamamen soyutlamak mümkün olmadığı gibi beklenenin aksine adaleti sağlamamıştır. Öyle ki örgütte insanlar arasındaki ilişkiler, çatışmalar, farklılıklar, ödül ve cezaya karşı verilen tepkilerin farklılığı göz ardı edilmiştir (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 262).

2.2.3.6. Yazılı kayıt tutma ve arşivleme

Yazının tarihini anlattığı bölümde Harari, yazının bürokrasi tarihini başlattığını ifade eder. Bürokrasilerde bilgiler ayrı ayrı saklanmalıdır. Konut kredileri için bir çekmece, evlilik cüzdanları için başka bir çekmece, vergi levhaları için başka bir çekmece ve davalar için bir başkası gerekir. Birden fazla çekmeceye ait olan şeyler karmaşaya neden olur. Dolayısıyla çekmecelere sürekli bir şeyler eklenir çıkarılır ve çekmeceler yeniden düzenlenir. Bu metafora göre bürokrasilerde, sistemin işleyebilmesi için insanlar, normal insanlar gibi düşünmeyi bırakıp, kâtip ve muhasebeci gibi düşünmek üzere programlanmalıdır (Harari, 2019, s. 136-137).

Modern büro yönetimi, orijinal ya da tasarı halinde tutulan yazılı dokümanlara dayanır. Dolayısıyla alt kademede iş yapan görevliler ve onların yazışmaları vardır. Devlet dairesinde aktif olarak görev yapan kamu görevlileri dosyalar ve iş yapmak için gerekli malzemelerle birlikte bir büroyu oluşturur. Özel sektörde ise büro daha çok “ofis” ile ifade edilir. (Weber, 2016, s.55).

Sözlü görüşmelerin zorunlu olduğu durumlarda bile sonuçlar, kararlar ve tebliğler yazılı olarak saptanıp kaydedilirler. Çağdaş örgütlü eylemin her türünün odak noktası olan daire bu yazılı belgeler ile görevlilerin sürekli olarak yaptıkları işlemlerin bileşimlerinden oluşur (Weber, 2014, s.331)

Bürokrasilerde her an devam eden bir “belge” akışı vardır. Yapılan her iş ve işlem yazılı belgelerle kayıt altına alınır. Kayıt tutma ve arşivleme çok eski devlet geleneği olmakla birlikte bürokrasilerde daha farklı anlamlar taşır. Kayıt ve arşivleme bir anlamda memurun uyması gereken kuralların ispatıdır. Gerekteğinde yapılabilecek denetimler bu dokümanlar sayesinde yapılır. Aynı zamanda yapılan iş veya işlemde kimlerin sorumlu olduğunu bildirir. Tutulan kayıtlara arşivlenerek, aynı işler için aynı işlemlerin yapılması ve bir standart geliştirmesini sağlar. Geleneksel yönetimlerden farklı olarak, hükümdarın iki dudağı arasında çıkan emirlere göre değil, kanun ve normlara göre hareket edildiğinin göstergesidir.

2.2.3.7. Atama yoluyla işe girme

Bürokrasilerde memurlar, gereken yeterliklere sahip olduktan sonra, bir üst otorite tarafından atanır. Seçmenler tarafından seçilen bir memur, teorik açıdan bir bürokrat değildir. Seçilmiş görevli, konumunu resmi hiyerarşinin üst otoritesinden

değil görevlinin ilerideki kariyerini de belirleyen güçlü parti temsilcilerinden sağlar. Bu şekilde seçilmiş görevli hiyerarşideki üstü karşısında özerk bir pozisyona sahip olur. Öte yanda atanan bir memur daha tarafsız bir konumdadır. Çünkü diğer tüm şartlar eşit olduğunda memurun seçimi ve ilerlemesini tamamen prosedüre bağlıdır (Weber, 2016, s.60).

Bir bürokratik memur, bir üstü tarafından veya şahsi olmayan rekabet yoluyla atanır; seçim yoluyla gelmez. Seçmenlerin (bir vatandaş grubu veya yönetim kurulu gibi) taleplerini dile getirdikleri varsayılan üst kademe yöneticileri seçmesiyle bürokraside belli bir esneklik tedbiri alınmış olur. Kimi zaman örgütlerin amaçları seçilmişler tarafından belirlense de, bu amaçların yerine getirilmesi atanan memurlar vasıtasıyla olur (Merton, 2016, s.128).

Weber, bürokraside memurun konumunu belirlerken atanmışlar ile seçilmişleri ayırmıştır. İdeal tip bürokrasilerde memurun gereken sınav ve eğitim şartlarını sağlamış olması ve devlet tarafından uygun kadroya atanmış olması gerekmektedir. Memurluk mesleğinden kastedilen seçilmiş siyasiler kapsamamaktadır.

2.3. Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Gelişimi

2.3.1. Osmanlı’da Kamu Yönetimi

Türkiye’de kamu yönetiminin gelişim tarihine baktığımızda Osmanlı Devleti’nin izleri görebiliriz. Patrimonyal ve monarşik bir yönetim yapısına sahip olan Osmanlı, Tanzimat Dönemi ile birlikte Türkiye Cumhuriyetine intikal edecek bazı teşkilatlar geliştirmiştir. Bunun dışında Osmanlı yönetim sisteminde yer alan Enderun teşkilatı dünyadaki ilk kamu yönetimi okulu olarak anılır. Kısaca Osmanlı devlet geleneği pek çok yönden Türkiye Cumhuriyetinden farklı olmakla birlikte, yeni devletin yönetim yapısının zeminini oluşturur. Bu bölümde Osmanlı’dan devralınan yapı ve tarzlar ile tamamen ortadan kalkan usullere konunun ilgisi kapsamında değinilecektir.

Osmanlı Devletinde egemenliğin tek sahibi Osmanlı hanedanı, egemenliğin meşruiyet kaynağı ise bu hanedanlığa tanrı tarafından hükümdarlığın ihsan olunması inancıydı. Hükümdarın tanrı tarafından seçilmiş olduğu inancı, Orta Asya devletlerinde, “Kut İnancı” ile mevcuttur. Maddi güç kaynakları olarak ise bir takım hükümdarlık sembolleri (bayrak, davul, taht vs.) hükümdarın iktidarını

perçinlemek için kullanılmıştır. Osmanlı'da hükümdarın iktidarının kaynağı kutsal inanca, geleneklere ve daha sonra Hilafet makamına dayanmaktadır (İnalcık, 2011, s. 79-80).

Bu inanç ekseninde şekillenen devlet ve yönetim geleneği, Osmanlı'ya geleneksel, monarşik, devletçi bir yapı kazandırmaktadır. O dönemde diğer tüm devletlerde olduğu gibi Osmanlı'da da geleneksel kamu yönetimi hâkimdir. Hâkimiyetin hükümdarda toplanmasına uygun olarak, tüm devlet teşkilâtı da hükümdarın aynı zamanda özel hayatının geçtiği sarayda toplanmıştır.

Ortaylı, “Osmanlı sarayının yönetim örgütünü kavramak için, Topkapı Sarayı'nın planına bakmak yeter.” diyerek, Osmanlı yönetim teşkilatının çerçevesini çizmektedir. Saray teşkilatı Harem, Birun, Enderun olmak üzere üç temel teşkilattan oluşur. Bu teşkilatlarda devlet işleri ve saray işleri görülür, özel alanlar ile kamusal alanlar ayrılmıştır.⁵ Harem, sarayda bulunan hanedanın tamamen özel hayatına ayrılmış bir kısımdır. Şehzadelerin sancağa çıkma usulü terk edildikten sonra burada yetiştirilmesi, padişahların harem kadınları ile evlenmesi, çocuk yaşta tahta geçen padişahların yerine devlet işlerini yürüten valide sultanların burada bulunması açısından Harem'in yönetime etkisi önemlidir (Ortaylı, 2008, s. 203-206).

Birun teşkilatı, Osmanlı sarayının dış hizmetine bakan ve sarayda ikamet etme mecburiyetinde olmayıp; dışarıda evleri bulunan görevlilerden oluşmuştur. Bu görevliler, padişah hocası, hekimbaşı, cerrahbaşı, göz hekimi, hünkâr imamı gibi ulemâ sınıfından olanlar ile şehremini, darphâne ve arpa eminleri gibi sivil vazife sahipleridir. Enderun teşkilâtının başlangıcı II. Murad döneminde (1421-1451) yapılmış⁶, Fâtih Sultan Mehmed (1451-1481) döneminde de teşkilât genişletilmiştir. Burada yapılan eğitim, örf-adet, dini konular ve fen bilgileri şeklinde yürütülmüştür. Dolayısıyla Enderun devletin memurlarını, yöneticilerini yetiştirdiği bir okul hüviyetini taşımıştır (Halaçoğlu, 1991, s. 30-31).

⁵ Örneğin, Babüssade kapısından devlet işleri ile iştigal olan görevlilere yasaklanmıştır, bu kapı sultanın özel ikametgahının başlangıcıdır (Ortaylı, 2008, s.203). Osmanlı devlet teşkilatında devlet yönetimi ile özel hayat titizlikle ayrı tutulmak istenmiş, bu gereklilik katı kurallarla hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bunda dolayı, Harem'e, padişah ve özel durumlarda hekimlerden başkasının girmesi ve yine bazı özel durumlar dışında haremde bulunanların dışarı çıkması yasaklanmıştı (Tavernier, 2010, s. 151).

⁶ Ortaylı'ya göre Enderun mektebinin temelleri, I. Murad döneminde (1362-1389) Edirne Sarayında atılmıştır (Ortaylı, 2008, s. 204).

Enderun, Osmanlı Devleti'nde, 15. yüzyıl ortalarından itibaren medrese dışında en önemli, resmi eğitim kurumu niteliği taşır. Daha çok mülki ve askeri idarecilerin yetiştirildiği bu mektep, Osmanlı merkez ve taşra bürokrasisine gerekli insan kaynağını oluşturmak için kurulmuştur. Bu niteliği ile resmi Osmanlı ideolojisi veya zihniyetinin öğretilip; geliştirildiği temel eğitim birimidir. Enderun, idari ve siyasi hedeflerin tayininde, devletin ana kurumlarının işleyişinde önemli bir yere sahip olmuştur (İpşirli, 2016, s. 185).

Enderun mektebi, içinde çeşitli kademeleri bulunan geniş bir eğitim sürecine dayanmıştır. Adaylar, özellikle seçim işi için oluşturulan, belirli kurallara göre hareket eden, gezici ekipler tarafından; fizikî, bedenî ve ruhî özellikleri incelenerek seçilmiştir. Hazırlık sınıflarının bulunduğu saraylarda, Türk ve İslam kültürüyle ilgili dersler ile bedeni geliştirecek spor dersleri yer almıştır. Enderun eğitiminin sonuna kadar geçen süre içinde başarı ve ilerleme gösteremeyenler, buradan alınıp ordunun çeşitli kademelerine verilmiştir. Böylece ancak üstün başarı gösterenler eğitim süresini tamamlayabilmiştir (İpşirli, 2016, s. 186).

Enderun da linyakat öne çıkan ilkelerden belki de en önemlisidir. Kişiler hangi alanda en yetenekli ve yeterli ise devletin o kademesinde görev alması sağlanırdı. Osmanlının yönetim yapısında görevlilerin liyakatli olması, yukarıda sayılan çeşitli sınamalarla en liyakatlı kişilerin seçilmesine ihtimam gösterilemsi, bürokrasinin liyakat ilkesi ile uyumludur.

Devletin neredeyse tüm büyük makamları⁷ ile kapıkulu ocaklarının dörtte üçü Enderun'da yetişen zümreden oluşmuştur. Bu devşirme çocukları saraya alınmadan önce büyük bir itina ile yetiştirilerek sıraları gelince liyakat ve yeteneklerine göre çeşitli devlet hizmetlerine tayin edilirdi. Mızrak kullanma, ok atma, cirit ve tomak oynama gibi fiziksel derslerin yanında, müzik, edebiyat gibi sanat dersleri de alırlardı. Arapça ve Farsça bilmeleri gerekirdi. Gereken eğitimler aldıktan sonra Topkapı Sarayında bulunan, büyük ve küçük odalar, seferli odası, kiler odası, hazine odası ve has oda olmak üzere 6 odada hizmet ve maaşları farklı olmak üzere istihdam edilirdi (Uzunçarşılı, 2014, s. 297-298).

⁷ Bu mektepten, diğer devlet adamlarının yanı sıra, 3 şeyhülislam yetişmiştir (Ortaylı, 2008, s. 204).

Osmanlı'da memurların görev ve yetki alanı, “had” olarak ifade edilen görev sınırına göre belirlenmiştir. Had usulüne göre, her memur kendi alanında özerktir. Her bürokrat, yaptığı işleri tamamen kendi yetki alanıyla sınırlandırmak ve kendi faaliyetlerine benzer veya ilişkili olsalar bile meslektaşlarının hadleri içerisindeki konularla ilgilenmekten men edilmiştir. Osmanlı'da padişahın, mutlak iradesini sürdürebilmek için kendi isteklerinin dışına çıkmayacak bir bürokrasi sınıfına ihtiyacı vardır. Buna uygun olarak yönetici sınıf, hem padişahın isteklerini eksiksiz yerine getiren bir mekanizma gibi hem de her memurun, halkla olan ilişkilerinde, padişahın “elleri ve ayakları” gibi birer “mini padişah” benzetmesi ile ifade edilen temsil özellikleri vardır (Heper, 2015, s. 60-61).

Eryılmaz'ın deyimi ile “*Enderun devletin ihtiyaç duyduğu yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla açılan dünyadaki ilk kamu yönetim okuludur.*” Enderun, yöneticilerin yetiştirilmesi ve insan kaynaklarını geliştirilmesi açısından önemli bir kurumdur. İstanbul'un fethinden sonra Enderun'da yetişen vezirlere, “Sadrazamlık” görevi verilmeye başlanmıştır. Sadrazamlığın Enderun'dan yetişenlere verilmesi ile devlet idaresinde kalıtsal yönetici sınıfın ortaya çıkmasının önlenmesi ve Osmanlı yönetiminde merkeze bağlı bir yapının kurulması amaçlanmıştır. Bu görevlendirme, aynı zamanda, merkezi otoriteye sadakat ilkesine verilen önceliği de yansıtır (Eryılmaz, 2014, s. 72-73).

Devlet adamlarının sarayda yetişip yine büyük ölçüde sarayda istihdam edilmesi de Osmanlı'da kamu yönetiminin mutlak monark yapısının bir gereği ve sonucudur. Yönetici sınıf, merkezde yer almıştır. Enderun da yetiştirilen adaylar başka bir kurum için değil devlet yönetiminde yer almak için eğitim görmüşlerdir. Bu sayede adaylara memurluk bir meslek olarak öğretilmiştir.

Enderun, II. Mahmud döneminde (1808-1839) Enderun-ı Hümayun Nezareti adı altında bir memuriyetin yönetimine bırakılmış, 1850'li yıllarda önemini yitirmiştir. Enderun mektebinin fonksiyonları Tanzimat (1839)'tan sonra modern bürokrasiye eleman yetiştiren Mekteb-î Sultanî Galatasaray ve 1856'da kurulan Mekteb-î Fünunu Mülkiyeye geçmiştir. II. Meşrutiyet (1908)'te ise lağvedilmiştir. Mekteb-î Mülkiye, ruh ve sistem olarak Enderun geleneğine dayanır, ama hukuken tamamen farklıdır (Ortaylı, 2008, s. 206).

Osmanlı yönetim mevzuatına bakıldığında Tanzimat dönemine kadar İslam Hukuku ile iç içe geçmiş; bu dönemden sonra Avrupa hukukundan etkilenmiş olduğu görülür. Bu nedenle, Türk yönetim tarihinde özel bir dönem olan Tanzimat dönemi, iki tür yönetim yapısının var olduğu bir dönemdir. Bu iki yapıdan Avrupa tarzı yapılar yayılmaya ve kök salmaya devam ederken İslam Hukuku'nun o döneme kadar yönetim sistemine hâkim olan etkisi yok olmaya başlamaktadır. Cumhuriyetten sonraki dönemde ise İslam Hukuku nezaretinde oluşturulan tüm teşkilatlar tasfiye edilmeye başlanmıştır (Onar, 2012, s. 13).

Bu dönemde Osmanlı'da görülen Batılılaşma akımının etkisiyle yönetim yapısı hukuksal ve örgütsel açıdan değişmeye başlamıştır. Bu adımlar Batılı anlamda bürokrasinin yönetim yapılarına yerleşmesine alt yapı oluşturmuştur.

Devlet yönetiminin en önemli örgütlenme biçimi bakanlıklardır. Türkiye'de bakanlık tipi kamu örgütlenmesinin ilk yapıları Osmanlı Devletinin Tanzimat döneminde görülmüştür. Bu dönemde mali işlerle ilgili Umûr-ı Maliye (1838), bayındırlık işleri ile ilgili Umûr-ı Nâfia, eğitim işleri ile ilgili Mekâtib-i Umûmiyye Nezâreti (1839) ile Maârif-i Umûmiyye Nezâreti (1857), ticaret işleri ile ilgili Ticaret Nezâreti (1839) kurulmuştur. Bu bakanlıklardan önce Dâhiliye Nezâreti, Adliye Nezareti ve Hariciye Nezareti daha önce Divân-ı Hümayun'da bulunan ve aynı işleve sahip makamlardan evrilerek oluşturulmuştur. Sadrazama ait bazı yetkiler nezâretlere verilmiş, nezâretlerin kendi memur kadroları oluşturulmuş ve memur maaşları ile ilgili yeni düzenleme çalışmaları yapılmıştır (Lamba vd., 2014, s. 176-177).

Osmanlı bürokrasisini eleştiren ve idari reform önerileri niteliğinde olan Koçi Bey risalesine de burada değinmek yerinde olacaktır. Koçi Bey risalesi IV. Murad döneminde (1623-1640) Koçi Bey tarafından padişaha sunulmuş ve devlet yönetimini, devletin kurumları ve yönetim sistemi bakımından eleştiren, sorunları çarpıcı bir biçimde açıklayan rapordur. Bu rapora göre devletin kurumlarına liyakata göre personel alınmaması, vakıf gibi kurumların rüşvete göre çalışması, iftira ile devlet çalışanlarının işinden edilmesi gibi sorunlar devlet yönetiminin istikrarını bozan önemli sorunlardır. Bu sorunları bertaraf etmek için rapora kadim Osmanlı kanunlarını yeniden işler hale getirmenin şart olduğu vurgulanmıştır (Armağan, 2015, s. 12-14)

Bu kısımda Osmanlı Devleti'nin kamu yönetimi özelliklerinden önemli görülenlere değinilmiştir. Türkiye'de kamu yönetimi gelişimini anlatabilmek için kökeni Osmanlı'ya dayanan yapılar özetle sunulmuştur. Daha sonraki kısımlar da Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi, kendi içinde farklı özellikler taşıyan iki kısma ayrılarak anlatılmıştır.

2.3.2. 1923-2000 Türkiye' de Kamu Yönetiminin Gelişimi

Bu bölümde Türkiye'de kamu yönetiminin, Cumhuriyetin ilk yıllarından 2000 yılına kadar olan gelişim seyri anlatılacaktır. Kamu yönetiminin gelişimine yön veren; kurum, rapor ve akademik gelişmelere özet olarak değinilecektir. Bu kapsamda, kurumsal olarak, Mülkiye Mektebi, TODAİE, Üniversitelerde “Kamu Yönetimi” kürsülerinin gelişimi ve Başbakanlığa bağlı İdareyi Geliştirme Başkanlığı incelenecektir. Literatürdeki gelişim bakımından ise yabancı uzman raporları ve ulusal kurumlar tarafından hazırlanan raporlar ışığında kamu yönetiminin gelişim süreci anlatılacaktır.

Cumhuriyet dönemi kamu yönetimi gelişimi öncelikle 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılması ile başlamıştır. Bu köklü değişim ve gelişmeyi daha sonra 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile devletin yeni yönetim biçimi belirlenmiş oldu. Bu şekilde devletin yeni yönetim biçimi parlamenter sistemle yönetilen, demokratik usullerle yöneticilerin seçildiği ve bu sayede kabaca halkın kendi kendini yönettiği bir yönetim biçimi olan cumhuriyet oldu. Bundan sonra yeni devlete uygun olarak hemen her alanda yeni hukuksal ve kurumsal düzenlemeler yapılmaya başlandı. Elbette tüm bu düzenlemeler Türkiye Cumhuriyeti'nin kamu yönetimini belirlemiştir ancak burada hepsine değinmek mümkün değildir. Bu bölümde kamu yönetiminin cumhuriyet döneminde bir disiplin olarak gelişimi ele alınmıştır.

Enderun mektebinden sonra Türk kamu yönetimi tarihinde bahsedilmesi gereken okul 1859'da açılan Mülkiye Mektebidir. Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin, içerik olarak bugünkü anlamda olmasa bile, düşünce olarak Mülkiye Mektebi ile birlikte başladığı kabul edilmektedir. 1953'e kadar kamu yönetimi alanında eğitim veren Mülkiye Mektebi modernleşme bağlamında yeni bir yönetici sınıfı oluşturmayı amaçlamıştır. Mülkiye Mektebinde, 1913'de, uzmanlaşmayı sağlamak üzere, idari, siyasi ve mali şubeler açılmıştır. Daha sonra İstanbul'dan

Ankara'ya taşınan okulun adı 2777 sayılı Kanunla, “Siyasal Bilgiler Okulu” olarak değiştirilmiştir. Siyasal Bilgiler Okulu'nun öğretim süresi dört yıla çıkarılmış, 1936-1937 ders yılına Ankara'da hâlihazırda kullanılan binasında başlamıştır (Serin, 1985, s.10; Ömürgönülşen, 2004, s.37).

Siyasal Bilgiler Fakültesinde, 1950'de 18 kürsü kurulmuştur. 1954 yılından itibaren yürürlüğe giren yeni yönetmelik ile ikinci sınıflarda bütün şubelere haftada 2 saat “Amme İdaresi” ve dördüncü sınıf idari şubede haftada iki saat “Amme İdaresi” dersi konulmuştur. 1967 de ise kamu yönetimi kürsüsü kurulmuştur (Aykaç, 2012, s. 62).

Bu yıllarda Siyasal Bilgiler Fakültesi ile beraber Türkiye’de bir kamu yönetimi enstitüsü de kurulmuştur. Enstitünün kurulması öngören ilk kamusal belge, BM örgütü ile Türk hükümeti arasında 5 Eylül 1951 günlü Teknik Yardım Anlaşmasına ilişkin 8 Mayıs 1952 günlü I sayılı anlaşmadır. Bu anlaşma, genellikle kamu görevlilerinin eğitilip geliştirilmesini sağlayacak, özellikle Türkiye ve Orta Doğu bölgesine daha ileri eğitim olanakları kazandıracak, kamu yönetiminin işleyişi ile yürütülmesini iyileştirecek bir kamu yönetimi enstitüsünün kurulmasını amaçlamıştır. Buna bağlı olarak enstitünün görevleri; kamu yönetimi öğretiminin geliştirilmesi, yönetim sorunları üzerinde araştırmalar yaparak bu tür araştırmaları özendirip desteklemesi ve bu sorunlar ve çözüm önerilerine ilişkin yabancı yayınları derlemesi gerektiğine değinilmiştir (Mihçioğlu, 1988, s. 4-5).

Daha sonra BM desteği ile 1952 yılında, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuş, kurum 1953’de faaliyete geçmiştir⁸. 1958 yılında çıkarılan 7163 sayılı Kanunla bilimsel, yönetsel ve mali açıdan tüzel kişilik ve özerklik kazanmıştır. TODAİE üç amacı gerçekleştirmek için kurulmuştur: Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim anlayışına göre geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmak, yönetim konusunda öğretim elemanı yetiştirmek, bu konuda çalışan diğer kurumlara katkıda bulunmak ve kamu görevlilerinin yönetim alanında gelişmelerini ve uzmanlaşmalarını sağlamaktır (Çevik, 2012, s. 24).

⁸ TODAİE, 12.07.2018 tarihinde Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) Genel Kurulu’nun 455 Sayılı kararıyla her türlü araç, gereç, taşınır, taşınmaz, yayın, yayın hakları, kurumsal belge ve arşiviyle birlikte Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesine devredilmiştir.

TODAİE, ABD'deki eğitimlerini tamamlayan Türk bilim adamı, yabancı bilim adamı ve uzmanlarca yönetim derslerinin Türkçeye çevrilmesine vesile olmuştur. Bunun yanı sıra Türk öğretim elemanlarının yetiştirilmesi, İngilizce kamu yönetimi terimlerine Türkçe karşılık bulunması, öğrencilere kaynak sağlama amacıyla İngilizce'deki temel eserlerin Türkçeye çevrilmesi gibi önemli faaliyetlerde bulunulmuştur. Üstelik o dönemde kamu yönetimi karşılığı olarak kullanılan "amme idaresi" terimi ilk kez bu enstitüsünün adında yer almıştır (Ömürgönülşen, 2004, s. 44).

Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi akademik alanda devam etmiştir. Kamu yönetimine katkısı önemli olan akademik dergilerin başlangıcı Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanır. Ve pek çoğu günümüzde de faaliyetlerine devam etmektedir. Batılı anlamda bürokrasi ve kamu yönetimi ilkelerinin, Türk kamu yönetiminin gelişimindeki katkısı yadsınamaz bir gerçektir. Bu ilkeler akademik çalışmalar, yabancı uzman raporları ve diğer girişimlerle Türk kamu yönetimine işletilmiştir.

Bunlardan Türk İdare Dergisi, 1928 yılında İçişleri Bakanlığı'nın aylık dergisi olarak, 'İdare' adıyla yayımlanmaya başlamış ve ilk altı sayısı eski yazı ile basılmıştır. Daha sonra 1942 yılında yayınına devam etmiştir. Dergide, mevzuat, personele ilişkin konular, çalışma raporları, yerel yönetim işleri gibi konular ile çeşitli makale ve çevirilere yer verilmiştir. İlk sayıda yer alan önsözde, yöneticiliği ilgilendiren mesleki yazıların yayımlanması, yönetsel ihtiyaçların incelenmesi ve gelişmiş ülkelerin idare yöntemleri hakkında bilimsel tartışmalar yapılması amacıyla oluşturulduğu belirtilmiştir. 1940'lı yıllardan önce Fransa, Almanya vb. Avrupa ülkelerinden çevirilere yer verilirken, 1940'lı yıllarda Amerika menşeli yayınlar çevrilmiş; Taylor, Fayol gibi yönetimin klasik isimler takip edilmiştir (Keskin, 2006, s. 13-14).

Türkiye'de kamu yönetimi gelişimi Avrupa'daki tarzın etkisiyle 1950'li yıllara kadar İdare Hukuku ve Siyaset Bilimi kapsamı içinde incelenmiştir (Yayman, 2012, s.3). İdare Hukuku Amerika'daki gelişmelerin etkisiyle 1950'li yıllarda, kamu yönetiminden ayrı bir bilim olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu gelişmeye uygun olarak Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde, 1952-1953 öğretim döneminde, ilk kez Amme İdaresi adı ile ikinci sınıf dersi okutulmuştur. Ayrıca aynı dönem,

dördüncü sınıf dersleri arasında idare ilminin idari tahlili konulu dersler konulmuştur (Balta, 2012, s. 45)

Kamu yönetiminin gelişimi 1956'da ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Amme İdaresi Bölümü kurulması ile devam etmiştir. Bundan sonra diğer yükseköğretim kurumlarında da kamu yönetimi bölüm ve idari bilimler fakültesi sayısında artış yaşanmıştır. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesinde “Kamu Yönetimi ve Yönetim İlkeleri” dersleri lisans programına konulmuştur. Aynı şekilde Hacettepe Üniversitesi Sosyoloji ve Sosyal Çalışma bölümlerinin lisans programlarında yönetim ve Türk yönetim sistemi ile ilgili derslere yer verilmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak 1970’lerde kamu yönetimi alanında yetişen öğretim elemanı sayısı artmaya başlamıştır. 1970’lerin başlarında yurt dışında kamu yönetimi alanında doktora derecesi kazanıp Türkiye’ye dönen bazı akademisyenler üniversitelerin uygun bölümlerinde kadro bulmaya başlamışlardır. Kısaca 1970’li yıllarda telif eser, çeviri eser ve öğretim elemanı sayısında önemli gelişmeler yaşanmıştır (Ömürgönülşen, 2004, s. 50-54).

Bu akademik gelişmelerle kamu yönetimi ve bürokrasi özellikleri Türkçe literatürde yerini almaya başlamıştır. Ülkenin ilk kuruluş yılları olması, pek çok gencin Kurtuluş Savaşı’nda yaşamını yitirmiş olması, harf inkılabı gibi gelişmeler birlikte değerlendirildiğinde kamu yönetiminin akademik gelişimi Batı’dan beslenmiş ve çağı yakalamak için önemli çaba sarfetmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminin gelişiminde yabancı ve yerli uzman raporları da önemli yer tutmaktadır. Bu uzman raporlarından literatürde en sık tekrarlanan bu kısımda anlatılmıştır. Yabancı uzman raporları Türk kamu yönetiminin sorunlarını inceleyerek sunduğu çözüm önerileri ile kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlamıştır.

Yabancı Uzman Raporları 1949-1959 yılları arasında Türkiye’ye gelip yönetim ve personel konularında incelemelerde bulunan uzmanların hazırlamış olduğu raporlardır. Yabancı uzman raporları genellikle kısa zamanda hazırlandığı ve yeterli araştırma ve incelemeye dayanmadığı şeklinde eleştirilse de kapsamlı çalışmalara dayandığı belirtilmektedir (Aykaç & Altunok, 2014, s. 3).

1947 yılı sonlarına doğru Başbakanlığın isteği üzerine, devlet kurumlarında rasyonellik sağlayacak önlemleri belirlemek için birçok bakanlıkta komisyonlar

kurulmuştur. 1948 yılında ise yine Başbakanlığın isteği üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının Teftiş kurulları, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin iyileştirilmesi konusunda raporlar hazırlanmıştır. Bu girişimlerin ardından yabancı uzmanlar ile uluslararası kimi örgütlere de yönetimin geliştirilmesine yönelik araştırmalar yaptırılmıştır (Karaer, 1987, s.30).

Yabancı uzman raporlarından ilki İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi eski Profesörü olan Neumark'ın, Başbakanlığın isteği üzerine, 1949 yılında “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adlı rapordur. Neumark kamu yönetimi sorunlarını, bakanlık sayısının ve onlara bağlı birimlerin sayıca fazla olması, katı merkezîyetçilik, bürokrasi ve kuralcılık, liyakat unsuruna önem verilmemesi, denetimden kaynaklanan sıkıntılar, halkın yönetime katılamaması ve kamusal işler konusunda halkın bilgilendirilmemesi olarak sıralanmıştır (Yayman, 2008, s.135). Raporu hazırlayan akademisyenin Türkiye’de bahsi geçen kamu üniversitesinde öğretim görevliliği yapmış olması, Türk kamu yönetimi hakkındaki tespitlerini daha önemli hale getirmiştir.

Bu sorunlara yönelik öneriler ise bakanlık sayısının azaltılması, liyakat ve denetim unsurlarına önem verilmesi, memur sayısının azaltılması, yönetimde şeffaflığı sağlamak üzere halkın kamusal sorunlar ve çözümleri konusunda bilgilendirilmesini sağlamak için enfarmosyon dairelerinin açılması, memurların ve müfettişlerin niteliklerinin geliştirilmesi, kural ve kanunların sadeleştirilmesi olarak sıralanmıştır (Yayman, 2008, s.135).

1951 yılında Dünya Bankasından bir komisyon tarafından Barker Raporu hazırlanmıştır. Rapor adını Amerikalı Mr. James Barker’dan almıştır. Barker Raporu’nun önerileri arasında kamu çalışanlarının görevleri ile ilgili yetiştirilmesi ve üniversitelerde kamu yönetimi ile işletmecilik kürsü ya da bölümlerinin kurulması yer almaktadır (Mihçioğlu, 1988, s.2; Yayman, 2012, s.3). Bu rapor da kamuda insan kaynakları yönetimine ve kamu yönetimini eğitime dikkat çekmiştir.

Ulusal uzman raporlarından “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporu” 1961 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanmıştır. Rapor, teşkilat ve çalışma metotları ile personel sorunları olmak üzere iki bölümden oluşur. Rapor daha çok “idari reform”

kavramı üzerinde durmuştur. Raporun genel esaslar başlıklı bölümünde, reformun uzun soluklu bir süreç olduğu ve reform çalışmalarının sürekli olması gerektiğinden bahsedilmektedir (Uçar & Karakaya, 2014, s. 157).

TODAİE ‘nin öncülüğünde yapılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) projeleri kamu yönetiminin sorunlarına ve Türk kamu yönetimi teşkilatına bütüncül yaklaşp daha detaylı incelemeler yapmıştır. Belli sorunların çözümlerine yönelmeyi genel işleyişteki sorunlar tüm aşamaları ile ele alınmıştır. Özellikle MEHTAP raporunda kamu yönetimi teşkilatının neredeyse tüm kurumları incelenmiştir. KAYA da ise iki rapor arasındaki zaman farkı da dikkate alınacak olursa, MEHTAP’nın sonuçların üzerinde güncel değerlendirmeler yaptığı söylenebilir.

MEHTAP, 1966 yılında TODAİE, Devlet Planlama Teşkilâtı, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği ile yapılmıştır. Rapora göre eksiklikler başında merkezi ve yerel örgütler arasında hizmet sunumunda ve kaynak kullanımda yaşanan koordinasyon sorunu gelir. Tarım, orman işleri, tabii kaynaklar, kamusal meskenlerde kullanılan yapı malzemesi vb. pek çok hizmet sunumunda yerleşmiş bir standardizasyon olmadığını belirtmektedir (TODAİE, 1966, s. 352).

MEHTAP raporuna göre merkezi yönetim görevlerinde, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır. Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında dağılımı sağlıklı biçimde gerçekleştirilmesini engellemektedir (TODAİE, 1966, s. 355).

Raporda kırtasiyecilik sorunu da ele alınmıştır. Türkiye’de görülen kurum ve yetki bazında aşırı merkeziyetçilik, zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli sorunlar doğurmaktadır. Bunun için sorumlulukların bakanlıklara, bakanlıklar içinde yetkili birimlere devredilmesi ve nihayet merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerinde, belli esaslar çerçevesinde, hareket imkânlarının arttırılması gibi tedbirler alınabilir. Bu sayede şartların gerektirdiği merkeziyetçiliği bir ölçüde yumuşatma imkânı doğacaktır (TODAİE, 1966, s. 357).

Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE tarafından 1988 yılında KAYA Projesi yapılmıştır. KAYA Projesi, MEHTAP ile arasında geçen 25 yılı aşkın süredeki, yönetimin gelişimi ve bu arada da sistemin işleminde karşılaşılan temel sorunlara ışık tutma amacıyla, ortaya koyduğu genel sonuçlar yönünden ayrı ve özel bir önem taşımaktadır (TODAİE, 1991, s.4).

KAYA’da ortaya konan çözüm önerileri, kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasına ve merkezi yönetimin yetki ve kaynaklarını taşra ve yerel yönetimlerle paylaşması noktalarına odaklanmıştır. Raporda, “Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlarına aktarılmalıdır.” şeklinde belirtilmektedir. Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılması önerilmiştir (TODAİE, 1991, s. 5-6).

1952 yılında Prof. Leimgruber tarafından hazırlanan bir diğer raporda, kamuda “zat işleri (personel işleri)”nin yerine getirecek bir örgütün kurulabileceğine değinilmiştir. 1959 yılında ise Chailloux-Dantel tarafından hazırlanan raporda, tüm kamu personelinin kapsayacak genel bir personel örgütünün oluşturulması, kurulacak bu örgütün tespit edilen sorunları geniş bir bakış açısıyla ele alarak bilimsel, ekonomik, kültürel ve insanî çerçeveler bakımından incelemesi gerektiği aksi halde sadece bir icra bürosu olarak kalacağı belirtilmiştir. Türkiye’de merkezi bir personel örgütünün kurulmasını, çok önemli ve zaruri bir ihtiyaç olarak gündeme getiren bu raporlar, Devlet Personel Dairesinin kurulmasını hızlandıran önemli araştırmalar olmuşlardır. Kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar doğuran bu boşluğun giderilmesi, aksamalara mahal verilmemesi ve karşılaşılan sorunların çözümlenmesi amacı ile 17/12/1960 tarihinde 160 sayılı Kanunla Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (T.C. Devlet Personel Başkanlığı, 2012).

Türk kamu yönetiminin gelişimine katkı yapmış olan diğer uzman raporları şu şekilde özetlenebilir: Mook Raporu ve Podol Raporu (yönetici kesimine daha detaylı bir şekilde yer vermiştir), Hilts Heyeti Raporu (1948), Roy Blough Raporu (1950), Maurice Chailloux- Dantel Raporu (1959), Thornburg Raporu (1949), Van Mook Raporu (1962), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Fisher Raporudur (1962) (Aykaç & Altunok, 2014, s. 5).

1960'lı yıllarda kamu yönetiminde verimliliğin sağlanması en çok arzu edilen konulardan biri olmuştur. 1965 yılında çıkarılan 580 sayılı Kanun ile “Yurt ekonomisinin verimlilik ilkelerine uygun olarak gelişmesine yarayacak önlemleri araştırmak ve bu önlemlerin uygulanmaya konmasını sağlayacak çalışmalarda bulunmak.” üzere Milli Prodüktivite Merkezi kurulmuştur. Daha sonra 1966'da Bakanlar Kurulu kararı ile TODAİE bünyesi içinde “Kırtasiyecilikle Savaş” programı başlatıldı. Amacı, yönetimde gereksiz ve uzun formaliteleri gidererek; yurttaşın devletle olan ilişkilerini kolaylaştırmak, kamu hizmetinde verimliliği sağlamaktır. Türk kamu yönetiminde israfın önlenmesi daha verimli bir çalışma düzenini kurulması amacıyla 1950'lerde “örgüt ve yöntem birimleri” kurulmuştur. Bu birimler kamu kuruluşlarının yapısında ve çalışma yöntemlerinde düzenli araştırmalara dayanan iyileştirmeler yapmayı amaçlamıştır. Tüm bu çalışmalar kamu yönetiminde istenilen sonucu vermemiştir (Mihçioğlu, 2012, s. 415-416).

Kamu yönetiminin gelişiminde bahsedilmesi gereken kurumlardan bir diğeri 3056 Sayılı kanunla 1984'te kurulan Başbakanlığa bağlı İdareyi Geliştirme Başkanlığıdır. İdareyi Geliştirme Başkanlığının görevleri; kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak, idari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmaktır. Kurumun örgütsel görevleri ise kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak, Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleri ile ilgili konularda teşkil edilen kurullara sekreteryaya hizmeti yapmak olarak belirlenmiştir (T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017).

Görüldüğü gibi uzman raporları ve bu incelemeler neticesinde atılan adımlar daha Türk kamu yönetiminde insan kaynakları sorununa odaklanmaktadır. Bu şekilde kurumlar, uzman raporları ve akademik olarak kamu yönetiminin gelişimi incelendikten sonra on yıllık periyotlar olarak Türkiye'de kamu yönetimi incelemesi yapılabilir.

Özellikle 1950'li yıllardan sonra, kamu yönetiminin dünyadaki gelişimine ve paradigma değişikliklerine paralel bir seyir izlediği söylenebilir. Ancak gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminde, değişimlerinin yaşanmasıyla gündeme gelen reform

abaları belli ölçüde uygulanabilirken aynı Şeyi Türk kamu yönetimi açısından iddia etmek zor görünmektedir. Türkiye’deki kamu yönetiminde reform çabalarının yeterince başarılı olamayışının nedenleri biraz da, Türk bürokrasisinin yönetim-siyaset ikileminde kendisine bir yer bulamamasına, sürekli siyasetin gölgesinde kalmasına bağlanabilir (Leblebici, 2004, s. 19; Mıhioğlu, 2012, s. 416).

Türk kamu yönetiminde siyasi istikrar sağlanana kadar, siyaset-idare dengesi sorununda kamu yönetimi pasif konumda olduğu söylenebilir. Bu durum aynı zamanda kamu yönetiminin merkezizetçi ve devletçi anlayışla gelişmesine olmasına neden olmuştur. Öte yandan kamu yönetiminde yapılması planlanan reformlar için yeni örgütsel oluşum çabaları örgütsel büyümeye neden olmuştur. Grldğu gibi Türk kamu yönetiminde bürokrasi sorunları ile birlikte gelişim göstermiştir.

Türkiye’de II. Dünya Savaşı sonrası ve 1960 sonrası ile 1980 sonrası dönemde yönetim geliştirilmesi yönünde ciddi çabalar ortaya çıkmıştır. Ancak bu çalışmalar esas itibariyle, örgüt ve usullerde değişiklik ile teknik düzenleme düzeyinde ele alınmış, özel ve genel düzeydeki yönetimi geliştirme çabaları beklenen sonucu vermemiştir. Yapılan her değişiklik ile örgüt ve personel sayısı biraz daha genişlemiş, yeni teşkilat ve usullere rağmen personel davranışı değişmediğinden kişisel idare büyük ölçüde srmştir (Yılmaz, 1998, s. 286).

1970’lerden itibaren ise kamu kesimi görevlerinde aşırı genişlemeye karşı, devletin kamusal hizmetler bağlamındaki görevlerinin yeni baştan değerlendirilmesi konusu önem kazanmıştır. Devletin küçültülmesi kapsamında yapılan kamu politikaları üç temel amaca sahiptir. Bunlar; devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkililiğinin artırılmasıdır (TODAİE, 1966, s. 358).

1990’lı yıllarda da reform çabalarının konusu devletin küçültülmesi ve buna bağlı yeniden yapılanma yönündedir. Kamu yönetiminin merkezizet, hantallık, hiyerarşi, büyüme vb. bürokrasi sorunları kapsamında eleştirildiği yıllardır. “Geleneksel, sınırsız devlet” anlayışı yerine “sınırlı devlet” anlayışı önerilerek kamu kesimini görev ve sorumluluk konusunda sınırlarını yeniden belirlenmesi

önerilmiştir. Yönetimde şeffaflık ve açıklık da yeniden yapılanma kapsamına dâhil olan konular arasındadır (Aktan, 1998, s. 253-254).

1980’ler ve 1990’lar Türk kamu yönetimin merkeziyetçi ve katı yapısının sorgulandığı, “yeniden yapılanma” tartışmaların yaşandığı dönemdir. Bu dönem kamu yönetiminin işleyişinden başta devletin siyasi kanadı şikâyetçidir. Cumhuriyet’in başlangıcından 2012 yılına kadar okunan 50 hükümet programının 40’ında (Tüm hükümet programlarının %80’ini oluşturur) yönetimden yakınan saptamalara yer verilmiştir (Tutum, 2012, s. 484).

Türk kamu yönetimi Batılı tarzda yönetim yapıları, kanunlar, örgütlenme biçimleri benimsemeye çalışsa da 1970’li yıllara kadar toplum ve yönetici sınıf, deyim yerinde ise “devlet baba” zihniyetinde kurtulamamıştır. Devlete atfedilen bu kutsallık anlayışı, kamu yönetiminde merkeziyetçiliği katılaştırmış, devleti hantal bir hale getirmiştir. Kamu yönetiminde reform ve uyum çabaları ise 1980’lerden sonra kamu yönetimin devlet teşkilatı içersindeki yerinin sorgulanması ile daha gerçekçi sonuçlar elde etmiştir.

Kamu yönetimi 1960’ların sonlarında kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar, 1980’lerin başlarında ise Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları ile yeni kimlik arayışlarına girmiştir. Kamu yönetiminin eksik ve sorunlu tarafları eleştirilmiş, disipline özel sektör örgütlerinin özelliklerinden devşirilen yeni kimlikler kazandırılmaya çabalanmıştır. Bu çabalar Türk kamu yönetimine de yansımıştır. Ancak Türkiye’de kendine özgü sosyal ve siyasal dinamikler geliştirilerek uygulanmadığı yönünde eleştirilmiştir (Leblebici, 2004, s.12; Özgür, 2014, s. ; Ömürgönülşen, 2014, s. ; Güler, 2012, s.).

2000’li yıllara geçmeden hemen önce, 1999 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile devlet memuru olmak isteyenler için zorunlu merkezi sınav uygulamasına geçilmesi bahsetmek önemlidir. Devlet Memurlar Sınavı (DMS) adıyla ilk kez 17 Ekim 1999 yılında uygulanmıştır. Kamu personel yönetiminde liyakat, saydamlık ve sorumluluk gibi değerler bakımında önemli bir girişim olan bu sınav uygulaması uluslararası örgütler (AB ve IMF) tarafından da teşvik edilmiştir (Şener, 2013, s.582).

Türkiye de dünyaya paralel bir gelişme seyri izlemiştir. Weberyen tarzda yerleşen bürokratik yönetim yapısı kamu yönetiminin hem en belirgin özelliği hem de en

önemli sorunudur. Pek çok alanda bürokrasi sadece kırtasiyecilik anlamında tanımlansa da kamu yönetiminin tamamı yazılı kurallara tabi olma, memurluk mesleği, gayrişahsılık, dikey hiyerarşi vb. gibi bürokrasinin tüm özelliklerini taşımaktadır. Buna uygun olarak uzman raporlarında da görüldüğü üzere bürokrasi sorunları başlığı altına anlatılan, hantallık, kırtasiyecilik, örgütsel büyüme vb. gibi sorunlar kamu yönetimini bu yıllardaki öne çıkan sorunları olmuştur.

Bu kısımda Türkiye’de kamu yönetimini gelişimi kurum, akademik, uzman raporları ekseninde anlatılmıştır. Ayrıca bürokratik kamu yönetimine getirilen eleştiriler ve çözüm önerilerine de yer verilmiştir. Bu dönemde Türkiye’de kamu yönetiminin gelişiminde yabancı ve yerli uzman raporları ile kamu yönetiminin akademik gelişimi öne çıkan konular arasındadır. Türkiye’de kamu kurumlarının kurulmasında ve gelişmesinde Osmanlı’dan devralınan yapılar etkili olduğu kadar uluslararası örgütlerin girişimleri ile dünyada yaşanan gelişmeler de etkili olmuştur. Bu hali ile Türkiye’de kamu örgütleri Weberyan bürokrasi tarzda örgütlenmiştir. Bundan sonraki kısımda Türkiye’de kamu yönetiminin gelişimi kronolojik olarak anlatılmaya devam etmiştir.

2.3.3. 2000-2016 Türkiye’de Kamu Yönetiminin Gelişimi

2000’li yıllar, kamu yönetimi gelişiminde, devletin baş aktör olmaktan daha çok düzenleyici ve yönlendirici devlet olma anlayışı çerçevesinde gelişim göstermiştir. Yapılan düzenleme ve reformlar bu minvalde ilerlemiştir. Bu anlamda 2000’li yıllarda sıklıkla özelleştirme ve yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik girişimler yapılmıştır. AB’ye üyelik süreci 2000’li yılların kamu politikalarında belirleyici rol oynamıştır.

AB üyeliğine alınacak aday ülkelerin AB müktesebatını uygulayabilmek için öngörülen koşullar arasında, ekonomik, siyasi vd. uyum kriterleri yanında, kamu yönetiminin yapısını, personelini ve işleyişini yakından ilgilendiren hususlar da yer almaktadır. Aday ülkelerden en başta yeterli düzeyde “yönetimsel kapasite”ye sahip olmaları istenmektedir. Yönetimsel kapasiteden kastedilen, “AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içerisinde yeni oluşumlara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kurum ve kuruluşlar ile buralarda istihdam edilecek yeterli eğitim almış personel ve bu kurum ve kuruluşların çalışmasını

sağlayacak ekonomik unsurlar”dır. Bu kapsamda özellikle 2000’li yıllarda ulusal mevzuatın AB mevzuatı ile uyumlaştırılması, bu mevzuatı uygulayacak yeni yönetsel yapının kurulması çalışmaları, nitelikli kamu görevlilerinin istihdam edilmesi ve/veya eğitilmesi, yargı kurumlarının revize edilmesi, uygun bilişim sistemlerinin kurulması gibi yönetsel uyum reformları gündeme gelmiştir (Ömürgönülşen & Öktem, 2007, s.341-342).

Kamu yönetiminin ilk ilkesi olan planlama, devlet yönetiminin başlangıç noktasıdır. 2000’li yıllarda eski, katı ve devletin her yönüyle ağırlığını hissettirdiği o bütüncül planlama anlayışına gereksinim azalmıştır. Bir başka ifade ile her bir kamu kurumunun kendi geleceğini kendisi çizmesi, bu noktada merkezi yönetiminin sadece koordinasyon sağlayıcı görevde olması arzu edilen bir durum olmuştur. Bu çerçevede ilk adım 2003 yılında atılan ama uygulamaya 2006 yılında girmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Türkiye’de kamu yönetimi sistemine planlama konusunda yeni bir uygulamayı sokan bu Kanun böylece karar alma yapısını ve bu kararları uygulama yetkisini yerelleştirmiştir (Övgün, 2013, s. 56-57).

Nitekim 5018 sayılı kanunun 1. Maddesi:

“Bu kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.” şeklindedir.

Buradan anlaşılacağı üzere Kanun, kamu yönetiminin politika belirleme ve uygulama aşamasında etkililik, etkinlik ve verimlilik kavramlarına önem ve vurgu yapmaktadır. 8. ve 9. Maddede ise hesap verebilirlik ve stratejik planlama ile performans yönetimine vurgu yapmıştır. Planlamada strateji, bütçelemeye performans ve uygulamada hesap verebilirlik ilkeleri Kanunda açıkça belirtilmiştir.

Merkezileşmenin katı ve hantal yapısını kırmak için yerelleşmeye yönelik girişimlere ilk örnek, “hassas sektörler” olarak tabir edilen enerji, rekabet, telekomünikasyon ve bankacılık gibi alanlarda kurulan ve “bağımsız” olduğu

vurgulanan üst kurulların kurulmasıdır. Kurul ya da kurum yapısı çerçevesinde oluşturulmuş olan bu Bağımsız İdari Otoritelerden (BİO) temel beklenti ekonominin rekabetçi bir yapıda yürütülmesi için gerekli önlemleri almaktır. Bu açıdan ya finansal piyasaları ya da alt yapı hizmetlerini kontrol etme ve düzenleme amacıyla oluşturulmuşlardır (Övgün, 2013, s. 59-60).

Bu girişimde de AB'ye uyum sürecinde uluslararası örgütün tavsiyeleri etkili olmuştur. AB bünyesinde kamu yönetimini yapılandırılmasına ilişkin herhangi özel bir mevzuat mevcut değildir. Bununla birlikte düzenleyici reformlar başlığı altında bazı ilkeler benimsemiştir. Devletin “düzenleyici” fonksiyonuna vurgu yapan Avrupa Birliği, yönetim yerine yönetim kavramına vurgu yapmış; katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarını devletin “yeni” sıfatları olarak belirlemiştir. Türkiye’de 1998 yılından itibaren (Bu tarihte IMF ile anlaşma dönemi başlamıştır) düzenleyici devlet ilkesinin benimsemiş ve buna uygun olarak yeni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır (Kavili Arap, 2009, s. 288-289).

Bu kapsamda devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, KİT’lerin özelleştirilmesi sürecine girilmiştir. Ancak bu hizmetlerin özel sektöre geçmesi neticesinde oluşabilecek özel tekelleri engellemek amacıyla devlet düzenleyici rolünü Bağımsız İdari Otoriteler ile yerine getirmeyi amaçlamıştır. BİO’lar iki temel gruba ayrılmıştır. Birinci gruptakiler, kamusal yaşamın hassas sektörleri olarak da adlandırılan alanlarda düzenleme ve denetim işlevi yerine getirmektedirler. Bu gruba Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Kamu İhale Kurulu (KİK) ve Rekabet Kurulu örnek gösterilebilir. İkinci gruptakiler, devlet tekelinde bulunan kamu hizmetlerinin rekabete açılmasından sonra, özel sektörün de devreye girmesiyle birlikte faaliyette bulunulan alanlarda söz konusu olmaktadır. Bu alanlarda düzenleme yapan kurullara Telekomünikasyon Kurulu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu örnek gösterilebilir (Karakaş, 2008, s. 110-111).

BİO’lar, toplumsal yaşamın hassas olduğu alanlarda kamu ve özele ilişkin etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırım uygulamak işlevine sahiptir. BİO’lar oluşturulurken siyasi iktidar ve ekonomik güç odaklarının karşısında, temek hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının düzgün işleyişini ve müdahale durumlarını güvence altına alınması, denge oluşturması amaçlanmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki bu

otoriteler devletin dışında olmayıp merkez idare içerisinde ayrı bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylem yapmaktadır (Duran, 2007, s. 518-519).

1981’de kurulan Sermaye Piyasası Kurulu’ndan sonra Türkiye’de bugün 5018 sayılı Kanun III sayılı cetvele göre 9 Bağımsız İdari Otorite vardır. Bunlar, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu’dur. Özetle kamu yönetimi içerisinde BİO’lara duyulan ihtiyaç ve ayrılan yer, dünyada dönemsel olarak hâkim olan ekonomi politikaları (örneğin 1990’lerde liberalizm etkisi ile yaygınlaşan SPK benzeri kurumlar), devletin yeniden tanımlanması (örneğin 1990’larda düzenleyici devlet anlayışı) ve bunlarla bağlantılı olarak Türkiye’de AB’ye uyum süreci OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin etkisi ile BİO’lar Türk kamu yönetimi içerisindeki yerini almıştır (Irmak, 2013, s. 31-32).

BİO’ların anayasal durumu, Türk idari sistemi içerisindeki yeri ve diğer bağımsız kurumlardan ayrılan yönleri bakımından tartışmalı bir konumdadır.⁹ Doğrudan tez çalışmasının konusu ile ilgili olmadığından detaylara değinilmeyecektir. Sadece Türk kamu yönetimin gelişimi içerisinde Bağımsız İdari Otorite olduğu tanımlanmış olan kurumların bulunduğu belirtilmek istenmiştir. Nitekim benzer kurumlar farklı ülkelerde de mevcuttur.

Kamu yönetimin gelişimi ve reformlar 2002 yılından beri Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının Acil Eylem Planı ve Hükümet Programı 2003 kapsamında çıkardığı yasal düzenlemeler ile devam etmektedir. Bu çerçevede; devlet personel rejimine, kamu mali yönetimine ve yerel yönetimlere ilişkin (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdari Birlikleri Kanunu gibi) çok sayıda yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulanmasına başlanmıştır (Erkul & Özcan, 2009, s. 216). 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetim kanunlarında yapılan bu köklü değişiklikler ile yerel

⁹ Bakınız: (Duran, 2007, s. 518-526); (Irmak, 2013, s. 34-39); (Tan, 2007, s. 527-554); (Sönmez, 2007, s. 485-507).

yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlendirilmeye çalışılmıştır (Övgün, 2013, s. 62).

2000’li yıllara kadar aşırı merkeziyetçi bir anlayışla gelişen Türk kamu yönetimi, bu yıllardan sonra öncelikle özelleştirmeler, bazı kurumların devlet gözetiminde ancak devlet hiyerarşisinden ayrılarak yapılaşması ve son olarak yerel yönetimleri güçlendirme anlayışları odağında gelişim göstermiştir. Bu amaçla bir dizi yasal ve örgütsel düzenlemeler yapılmıştır.

2000’li yıllardan itibaren dünya ile paralel olarak Türkiye’de de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesi, 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti tarafından yasal ve kurumsal girişimler yapılacağı ve Özal Hükümeti ile başlayan özelleştirme, serbest ekonomi gibi girişimlerin devamı olacağı da beyan edilmiştir. Bununla ilgili ilk girişim olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Cumhurbaşkanlığı tarafında geri çevrilmiş ve uygulamaya konmamıştır (Çevik, 2012, s.90).

Yerelleşmenin teşviki ve yerel yönetimleri güçlendirilmesi ile ilgili bir başka yasal düzenleme 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Bu Kanun ile on dört il daha büyükşehir belediyesi haline gelmiş ve yerel hizmet birimi olmuştur. Yine bu yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırları ile genişletilmiş ve ölçek ekonomisi bakımından daha etkin ve verimli hizmet sunabilir hale gelmiştir. Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle donatılması buna bağlı olarak daha nitelikli teknik personel istihdam edilebilmesi ve iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanması hedeflenmiştir (Temel & Karagöz, 2018, s.123).

Aşırı merkeziyetçiliğin sorunlarını azaltmak, daha etkin ve verimli hizmet üreten, vatandaş odaklı, hesap verebilir ve katılımcı bir yerel yönetim sistemini kurmak amacıyla uygulamaya konan 6360 sayılı Kanun getirdiği değişikliklerden en çok tartışılanı, büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki İl Özel İdaresi ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırının il mülki sınırı ile eşitlenmesidir. Sadece kentsel alanlara hizmet götüren büyükşehir belediyeleri bu Kanun ile birlikte kırsal alanlara da hizmet götürmekle yetkili

kılınmıştır. Bu düzenlemeyle amaçlanan ise ölçek ekonomilerinden yararlanılarak kamusal harcamaların azaltılması ve sunulan hizmetlerin maliyetlerinde düşüşler sağlamak suretiyle hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin arttırılmasıdır. Ancak Kanun'un yukarıda sayılan amaçlarının yanında hizmette yerellik ilkesini göz ardı ettiği noktasında eleştirilmiştir. Bu düzenlemenin katılımcılık ve yerel demokrasi anlayışını zedelediği yerelde merkezileşmeyi ortaya çıkaracağı ileri sürülmektedir (Biricikoğlu & Yalınzoğlu, 2018, s.3).

2000'li yıllarda kamu yönetiminde yapılan bir başka girişim personel sistemi ile ilgilidir. Kamuda personel sisteminden insan kaynakları sistemine geçilmesi performansı artırmayı amaçlayan bir idari reformdur. Aynı şekilde personel sisteminde yolsuzluk ve rüşvet gibi sorunların önüne geçmek için etik sistemine geçilmesi de önemli bir girişimdir. Bu girişime bağlı olarak 2004 yılında 5176 sayılı Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. OECD ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları gibi örgütler de kamu yönetiminde etik konusunu önemsemişlerdir (Övgün, 2013, s. 65-66).

Etik, hem işletme yönetiminde hem de kamu yönetiminde yaşanan yolsuzluklar, yozlaşmalar, çürümeler gibi bürokratik sorunlarla ilgili tartışmaları tekrar gündeme getirildiği bir kavramdır (Şahin, 2017, s. 35). Kamu yönetiminde etik “yönetimsel etik” olarak adlandırılmıştır. Burada kamu yöneticilerinin ve görevlilerinin farklı çözüm seçenekleri karşısında etik olanı tercih edebilmelerine olanak sağlayacak takdir yetkisine ve inisiyatif kullanma becerisine sahip olması gerekmektedir. Ancak bürokrasi bu reflekse meydan vermeyecek biçimde oluşturulmuştur. Ombudsmanlık kurumu, memurların mal bildiriminde bulunması, kamu yararının gözetilmesi gibi girişimler yönetimsel etik için denetim mekanizmaları olarak sıralanabilir (Nohutçu, 2004, s. 393-396).

2000'li yıllarda kamu personel sisteminde çözüm aranan sorunlar tekrarlamıştır. Bunların başında liyakat gelir. Liyakat esaslı kanunlar tarafından konulmakta olması rağmen kayırmacılık sorununa çözüm olamamıştır. Özellikle siyasal kayırmacılık her yerel seçim sonrası ayan beyan yaşanmaya devam etmiştir. Aynı şekilde bakan değişikliği ile birlikte yapılan değişiklikler ile üst kademedeki alt kademe yapılan atamalar da bu kapsama girer. Bir başka çözüm bekleyen sorun ise sicil sisteminin kaldırılmasından (2011) sonra girişimlerine devam edilen

performans değerlendirme uygulamaların kendi içinde başkaca sorunlar getirmesidir (Şener, 2013, s. 588-590).

Bir başka gelişme yine dünya ile paralel olarak gelişen kamuda “vatandaş” tanımının genişlemesidir. Özel sektöre has olan “müşteri” kavramına öykünerek yapılan bu tanım genişlemesi Türkiye’de müşteri odaklılık- vatandaş odaklılık tartışmalarının yapılmasına neden olmuştur. Bu tartışma vatandaş kavramına salt müşteri odaklı bakılamayacağı demokratik ve insan hakları gibi değeri müşteri kavramının taşımadığı konusunda birleşmiştir.

2000’li yıllardan sonra vatandaş odaklı yeni anlayış, merkeziyetçi yapıdan daha desantralize yapıya, hantal, dikey hiyerarşi gibi bürokratik anlayıştan daha etkileşimli ve işlevsel yönetime, vatandaşı da karar alma süreçlerine dâhil eden yönetime vurgu yapmıştır. Bu anlayış kamunun hizmet sunumunda da bazı değişimlere etki etmiştir. Özelleştirmeler, performans esaslı bütçeleme, stratejik yönetim, yönetişim esaslı yönetim, hesap verebilirlik gibi girişimler örnek verilebilir (Uysal Şahin, 2014, s. 113).

2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’nu vatandaş odaklılık kapsamında da değerlendirebiliriz. Kanunun amaç ve kapsamı;

Madde 1. Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Madde 2. Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.

Şeklinde belirtilmiştir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bilgi aktarımı ve bu aktarımın içeriğinin ne olacağı konusunda yönetimin takdir yetkisi sınırlanmıştır. Bu sınırlama ile birtakım beklentilerin karşılanması hedeflenmektedir: İlk olarak, açıkça veya örtülü şekilde hizmet alanlardan bilgi kaçırılarak idarenin kendisi ile iş, işlem ve eylemlerinin kusur, kasıt ve yetersizliklerinin gizlenmesinin, hizmetin asıl sahibi olan vatandaşların idare karşısında güçsüz, ilgisiz ve dikkate alınmayan duruma düşürülmesinin önüne geçilmek istenmiştir. Öte yandan hizmetten yararlananların memnuniyeti esas alınarak vatandaş odaklı yaklaşıldığında, bilgi edinme hakkının idarenin önüne büyük fırsatlar sunduğu görülmektedir. Örneğin idarenin

geliştirilmesi kapsamında; hizmetin nitelikleri, yeterliği ve gerçekleşme usulü açısından bakıldığında, bunu en iyi değerlendirebilecek, en yapıcı geribildirimde bulunabilecek ve öneriler sunabilecek olanlar şüphesiz ki hizmetten yararlananlardır (Okur, 2014, s. 37-38).

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu yönetiminin akademik ve kurumsal gelişimi konularında çalışmaları önemlidir. Rapor ve kitap gibi yazılı belgelerden başka kamu yönetimini geliştirmek ve bürokrasiyi azaltmak için çeşitli projeler de kurumun çalışmaları arasındadır. Bunlardan biri “Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi Yarışması”dır. Bu amaçla, 2004 yılı “Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Yılı” olarak ilan edilmiştir. 2004 ve 2005 yıllarında kamu kurum ve kuruluşlarından bu alanda yürüttükleri çalışmalara ilişkin projeler istenmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonucunda, 2004 yılına ait başarılı çalışmalar 01 Eylül 2005 tarihinde; 2005 yılına ait başarılı çalışmalar da 21 Eylül 2006 tarihinde kamuoyuna ilan edilmiştir. Bu çalışmalar ile kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın desteklenmesi, tasarruf kültürünün yaygınlaştırılması ve maliyetlerin düşürülmesi amaçlanmıştır (T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 2017).

Türkiye kamu yönetiminin Cumhuriyeti'nin ilanından sonra belki de en köklü değişimi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesidir. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile yönetim yapısında önemli ve ciddi değişimler yapacak olan anayasa değişikliği paketi kabul edilmiştir. Daha sonra 24 Haziran 2018 tarihinde yeni sistem ile ilk cumhurbaşkanı ya da devlet başkanı seçilmiş oldu. Bu değişim siyasi boyutları bu tezin konusu değildir. Kamu yönetimine bürokratik ve psikolojik yansımalarını tartışmak için ise henüz çok erken olmakla birlikte (bu bölümün yazıldığı tarihte henüz seçimin üzerinden 1 yıl 8 ay geçmiştir), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi diğer bir deyişle “Türk Tipi Başkanlık Sistemi”nin temel özelliklerinden bahsedilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel özellikleri şunlardır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, 2021):

1. Yasama ve yürütme organı ayrı ayrı halk tarafından seçilir. Yürütme (cumhurbaşkanı) doğrudan halk tarafından seçilir ve meşruluğunu halktan alır. Sembolik bir devlet başkanı makamı yoktur, devleti Cumhurbaşkanı temsil eder.
2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Yürütme Organı Cumhurbaşkanından ibarettir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar atama ile göreve gelir, doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.
3. Yeni sistemde Yasama ve Yürütmenin karşılıklı fesih yetkisi seçimlerin yenilenmesi olarak Anayasada yer alır. TBMM seçimlerin yenilenmesine 5'te 3 çoğunluk (360 milletvekili) ile karar verir. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi vardır. Her iki durumda da iki seçim birlikte yapılır.
4. Yeni sistemde kanun yapma yetkisi tek başına TBMM'ye aittir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılabilir. Bu kararnamelerin sınırları Anayasa'da çizilmiştir ve kanun ile düzenlenen konularda Cumhurbaşkanları kararname çıkaramamaktadır.
6. Yeni sistemde bütçe, cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye Bütçe Teklifi olarak sunulur ve TBMM tarafından onaylanır. TBMM onaylamadığında yani Bütçe Kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması durumunda, yeni Bütçe Kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak kullanılır.
7. Kanunların yayımlanma yetkisi yeni sistemde de Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı kanunu yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye gönderirse, kanun metninin aynen kabul edilmesi için Meclisin salt çoğunluğu (301 milletvekili) tarafından kabul edilmesi gerekir.
8. Yeni sistemde TBMM bilgi edinme ve denetleme yetkisini Meclis Araştırması, Genel Görüşme, Meclis Soruşturması ve Yazılı Soru yollarıyla kullanacaktır. Yazılı Sorular ise sadece Cumhurbaşkanı yardımcılara ve bakanlara sorulabilecektir.

Bu özellikler de göz önüne alındığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde en önemli konulardan birisi Yürütmenin işleyişi olacaktır. Hükümet sistemleri her ne kadar Yasama ve Yürütme organlarının ilişkisi temelinde sınıflandırılrsa da

pratikte siyaseten sorumluluğun Yürütme organında olması, başarı ve başarısızlığın Yürütmeye mal edilmesi, Yürütmenin işleyişine özel bir önem verilmesini gerektirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin işleyişini etkileyecek en önemli değişikliklerden birisi Yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı verilen düzenlemelerle kamu yönetiminin işleyişini doğrudan etkileyecek olmasıdır. Söz konusu kararnamelerle, kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerinde değişiklik yapılabilmesi doğrudan bürokrasinin konumunu etkileyecektir (Güler, 2018, s.313) .

Cumhurbaşkanının anayasal yetki ve görevleri yakından incelendiğinde ise Yürütme'ye aslî yetkiler verildiği ve bunların bir kısmının Yasama'nın denetimine açık olmadığı görülmektedir. ABD örneğinden farklı olarak, Meclis gerek kabineyi onaylama gerekse bütçe tahsisatı yoluyla Cumhurbaşkanın kabinesini ve politikalarını etkileyebilme gücüne/hakkına sahip değildir (Bektaş, 2019, s.208-209).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin özelliklerinin ne gibi sonuçlar meydana getireceği, sisteminin oluşturduğu kamu politikaları uygulandıkça, zaman içerisinde daha net değerlendirilebilecektir. Tezin konusundan sapmamak adına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili bilgiler bu kadar ile sınırlı tutulmuştur. Kaynaklar tarandığında, Haziran 2018 seçiminden itibaren kaç adet KHK çıkarıldığına dair analizler bile mevcuttur. Ancak bu tartışma siyasi ve ideolojik görüldüğünden bu çalışmada yer verilmemiştir.

Özetle, 2000'li yıllarda Türkiye'de, kamu yönetiminin gelişiminde, AB'ye uyum süreci başat rol üstlenmiştir. Yasal ve kurumsal düzenlemeler AB aktörlüğünde yapılmıştır. Bunlar arasında, 5018 sayılı kanun, bu kanun kapsamında gelişen stratejik plan, performans yönetimi, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi yeni yöntemler tüm kurumların işleyişine yansımıştır. Yerel yönetim kanunları, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu diğer önemli yasal düzenlemelerdir. BİÖ'ların Türk kamu yönetimi içerisindeki yeri tartışmalı da olsa katı merkezîyetçi yapıya alternatif olabilecek girişimler arasındadır. Bundan sonraki kısımda Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimi sürecinde alan çalışmasının yapıldığı Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın gelişimi anlatılacaktır.

2.4. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Bürokratik Gelişimi

Bu tez çalışmasının alan araştırması kısmında örnek olay olarak incelenen kurum Hazine ve Maliye Bakanlığı'dır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin bürokratik gelişiminin anlatıldığı bu bölümde, bahsi geçen kurumun bürokratik gelişimi ayrı bir başlıkta anlatılmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı devletin en eski kurumların biri olması nedeniyle Türk kamu yönetiminin temsil eden tipik bir örnektir. Aynı zamanda devlette parasal güç mevkiinde olduğundan hem güçlü bir bürokratik yapıya sahiptir hem de politik müdahaleye açık bir konumdadır. Bu sebeplerle kurumun bürokratik gelişimi ayrıca anlatılmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı kökleri Osmanlı Devleti'ne uzanan en eski bakanlık kurumlarından biridir. Osmanlı Devleti'nin maliye teşkilatı Defterdarlık kurumuna dayanırdı. Devletin maliye teşkilatının ilk çalışmaları I. Murad döneminde (1326 – 1389), Çandarlı Kara Halil Paşa ile Karamanlı Kara Rüstem Paşa tarafından yapılmıştır. Osmanlı'da Defterdar, padişahın malının mutlak vekili ve temsilcisi anlamına gelir (Halaçoğlu, 1991, s. 17).

Osmanlılar, “Defterdarlık” terimini İlhanlılardan almıştır. Aynı terim için Anadolu Selçuklularında, maliye şefi anlamında “Müstevfi” kelimesi kullanılmıştır. Osmanlı Devletinde uzun bir gelişim süreci olan Defterdarlık ve maliye teşkilatı, 16. yüzyılda klâsik biçimini almıştır (Ağar, 2007, s. 379).

Osmanlılar, aynı zamanda İlhanlıların defter tutma ve vergi toplama gibi mali uygulamalarını da benimsemiştir. Devletin mali gelir ve gider işlerini görmek üzere hukukî, siyasî ve idarî olarak ve kendi içinde nispeten uzmanlaşmış bir kadronun varlığına işaret eden en erken deliller I. Bayezid döneminde (1389-1402) görülmektedir (Özvar, 2017, s. 521).

Daha sonra, idarî teşkilat I. Mehmet (1432-1481) döneminde oluşturulmuştur. I. Mehmet devletin makamlarını oluşturmak amacıyla devlet işlerine uygun olarak bir teşkilat meydana getirmiştir. Maliye teşkilatının kurulması tarihî belgelerde şöyle ifade edilmektedir: “*Ve umur-u maliyeye ve hesabiyyeye merci olmak ve maliye nazırı vazifesini görmek ve divanı hümayunda bulunmak üzere defterdar namıyla bir memuriyet-i müstakille ihdas eyledi.*” Bundan sonra ilk Defterdar da Fenarizade Ahmed Çelebi adında bir memur olmuştur (Sayın, 2000, s. 73).

Divanın aslî üyelerinden olan Defterdar, sadece Salı günleri olan Divan sonunda arza girer ve kendi dairesiyle ilgili bilgiler verirdi. Ancak padişahın huzurunda okuyacağı telhis hakkında daha önce Sadrazam ile görüşür ve onun olurlarını alırdı. Devletin kuruluş yıllarında bir Defterdar varken, daha sonra yeni yerlerin fethedilmesiyle doğan ihtiyaç neticesinde Defterdar sayısı artırıldı. 1480'li yıllara kadar, Rumeli'de hazineye ait işlere bakan Rumeli Defterdarı (Başdefterdar) ile Anadolu'nun malî işlerine bakan Anadolu Defterdarı olmak üzere iki tanedir (Halaçoğlu, 1991, s. 17).

Başdefterdarın sorumlu olduğu merkezî teşkilat birimi Bab-ı Defterdir. Bu kurum devletin hemen hemen bütün mali işlerinin yürütüldüğü yerdir. Bab-ı defter bugünkü Maliye Bakanlığına benzer konumdadır. Defterdarlık üstlendiği görevleri kalemler (bürolar) şeklindeki teşkilat yapısı ile yerine getirirdi. Maliye kalemleri merkezde ve illerde gelir ve giderleri yöneten birimlerdir. Bu kalemler, defter kayıtlarını tutmak, koordinasyon işleri, gelir ve giderlerin toplandığı İrad-ı Cedid (bu kalem 1700'lü yıllarda kurulacaktır), mukataa, ordu ve bölge hazinelerinin yazı işlerini yürütmek ve hesapları tutmak şeklinde görev dağılımına sahiptir (Giray, 2010, s. 158-159).

Başdefterdarın izni olmadan hazineye para giriş-çıkış işleminin olması mümkün değildir. Hazine ve defterhane, Defterdarın huzurunda açılır ve kapanırdı. Diğer arzlar hariç olmak üzere, rutin olarak yılda bir kez Defterdarlar padişaha gelir ve gider hakkında bilgi sunarlardı. Bunların dışında görevleri şunlardır: Mali konularda özel divan kurar, mali davaları dinler ve gerekirse padişah adına hüküm verir. Her eyalette merkeze ait gelirlerin toplanması için bir hazine (mal) defterdarı ile tımar işlerine bakan bir tımar defterdarı ve bir defter kethüdası bulunurdu. Beylerbeyi belirli zamanlarda Hazine Defterdarı ve Tımar Defterdarı'nın da katıldığı divanı kurarak halkın istek ve şikâyetlerini dinler ve memleket konularını görüşürlerdi (Parlak & Parlak, 2012, s. 24).

16. yüzyılda Defterdarlık sayısından yine bir artış olmuştur. Arap ve Acem Defterdarlığı kurulmuş, bunlardan başka “Şikk-ı Salis” adında, ihtiyaç olduğunda yalılarla ilgilenecek bir Defterdarlık kurulmuştur. Bu gelişmelere uygun olarak Başdefterdarın yetki ve önemi 16. yüzyıldan itibaren artmıştır. Diğer defterdarlar onun raiyyeti konumuna gelmiştir. Mali teşkilatta da çeşitli görevler icra eden birimler meydana gelmiş ve memurlar atanmıştır. Bu kapsamda Başdefterdarın

maiyetinde, icraat ve tahsilâtta yardımcı olan, beş memur görev yapmaktadır. Daha önceki dönemlerde maliye kaleminden yazılan ferman veya berat gibi belgelerin arkasına kuyruklu imza koyma yetkisi üç defterdarda iken 18. yüzyılda bu yetki sadece Başdefterdara verilmiştir (Gündüz, 2013, s. 218-220).

Osmanlı'da Defterdarlık memuriyeti kurulana kadar devlet işlerinin bir parçası olarak varlığını sürdürmüş olan maliye işleri, bundan sonra kurumsal bir yapıya sahip olmuştur. Başdefterdarlık kurumu devletin merkez teşkilatında, Sadrazam kurumunun hiyerarşik olarak altında yer almaktadır. Taşrada ise yörenin mali işlerinden sorumlu olan Defterdarlık kurumunun Beylerbeyi'ne bağlı olduğunu anlıyoruz. 16. Yüzyıla kadar Defterdarlar arasında amir-memur ilişkisi olduğuna dair bir bilgi yok iken 16. Yüzyılda Defterdar sayısındaki artış ile merkez teşkilatta yer alan Başdefterdar taşrada bulunan diğer Defterdarların hiyerarşik amiri konumuna gelmiştir. Daha sonraki yıllarda Başdefterdarlık gücü, imza ve mühür yetkisi ile artırılmıştır. Mühür ve imza önemli bir yetki göstergesidir.

Osmanlı devletinde İç Hazine ve Dış Hazine olmak üzere iki hazine vardı. İç Hazine (Hazine-i Hassa, Enderun Hazinesi) padişahın kendi hazinesidir. İç Hazine gelirleri padişahların ganimet ve özellikle kara ve deniz seferinde savaş esirleri ile kölelerden değer itibarıyla alınan 1/5'lik pay, Mısır ve Arabistan'dan gönderilen gelirler, bütün miraslardan alınan %10 oranındaki resim, gerek veraset gerekse el koyma yoluyla padişahın servetine katılan memur malları, padişaha devlet bütçesinden verilen ödenek, maden gelirleri ve Osmanlı devletinin hâkimiyetindeki yerlerden gelen vergilerden oluşmaktaydı. Ayrıca her yıl Dış Hazinenin gelir fazlası İç Hazineye aktarıldı. Gerektiğinde padişahın izni ile İç Hazineden Dış Hazineye geri almak üzere veya karşılıksız olarak gelir aktarılabilirdi. İç Hazinenin başlıca giderleri; saray giderleri, seferler için yapılan giderler ve ianeler ve hediyelerden oluşmaktadır. İç Hazinenin başında "hazinedar başı" denilen ve sonraları "hazine kethüdası" adı verilen bir memur bulunurdu (Giray, 2010, s. 153).

Osmanlı Devletinin merkezî devlet hazinesi Hazine-i Amire yani Dış Hazine veya Birun hazinesidir. Devlet hazinesi I. Murad döneminde Vezir Çandarlı Kara Halil Hayrettin Paşa ve ulemeden Kara Rüstem Paşa tarafından kurulmuş ve 1793 yılında, III. Selim zamanına kadar sadece bu hazine mevcut olmuştur. Merkeze aktarılan devlet gelirleri bu hazinede toplanır ve gerekli giderler buradan ödenirdi.

Bu hazine gelir giderleriyle merkezi idarenin bütçesini oluşturmuştur (Öner, 2001, s. 154).

Dış Hazinesinin idaresinden Başdefterdar sorumludur. Bu görevi muhasebe, ruznamçe, mukataa ve tezkire gibi mali kalemlerde görevli olan Hazine-i Amire kâtipleri ile yerine getirmiştir. Hazine kâtipleri dışında Defterdarın idaresinde çalışan başka memurlar da mevcuttur. Bu memurlar arasında; başbaki kulu, cizye başbaki kulu, veznedarbaşı, sergi nazırı ve sergi halifesi yer alır. Bunlar borçların tahsili, ödemelerin kontrolü, madeni paraların ayarı, hazine işlerinin defterlere geçirilmesi gibi işleri yapardı (Özvar, 2017, s. 521).

1793 yılına gelinceye kadar merkezde Hazine-i Amire devletin tek hazinesi olarak fonksiyonlarını yerine getirmiştir. İç Hazine ise yedek hazine durumunda olduğu için bu dönem tek hazineli dönem olarak adlandırılmıştır. 1793 yılında İrad-ı Cedid hazinesinin kurulmasıyla birlikte, Osmanlı devletinde mali yapıda tek hazine ve tek defterdar düzeni sona ermiş, çok hazine ve defterdarlık dönemine geçilmiştir. İrad-ı Cedid hazinesini daha sonra kurulan Zahir (1795) ve Tersane (1805) hazineleri izledi. Bu hazinelerden her birinin başına ayrı bir defterdar getirildi. Böylece hazine ve defterdarlık sayısı 4'e çıkmıştır (Öner, 2001, s. 162).

1838 yılında ilan edilen Hatt-ı Hümayun (Tanzimat Fermanı) ile devletin tüm teşkilat yapısı köklü değişim sürecine girmiştir. Çeşitlenen kamu işlevlerinin ayrı merkezi örgütler (bakanlıklar) eliyle yürütülmesi amacıyla, 1835'de, Dâhiliye, Hariciye, Maliye ve Evkaf Nezaretleri ile 1839'da Ticaret ve Ziraat, Nafia (bayındırlık) Nezaretleri ve 1856'da Maarif Nezareti kurulmuştur. Bu dönemde Dar-ı Şuray-ı Bab-ı Âlî ile ilk Bakanlar Kurulu ya da Hükümet kurulmuştur. Tanzimat döneminde önemi ve etkinliğini artırarak bir yürütme organına dönüşen Meclis-i Vükela oluşturulmuştur. Meclisi Vükela Sadrazam başkanlığında Bab-ı Âlî' de toplanmıştır (Sencer, 1984, s. 48).

Maliye Nezaretinin (Maliye Bakanlığının) kurulması çalışmaları ile Defterdarlık kurumu form değiştirmiştir. Buna göre defterdar, terimsel olarak, mali teşkilatın başını ifade etmemektedir. Maliye Nezaretinin ana amacı gelirler ile giderleri mümkün olduğu kadar tek hazinede toplamaktır. Nezaretin görevi, taşrada vergin tarhı, tevzi ve tahsilini tek elden kontrol etmek, yolsuzluk ve zulmü önlemek ve geliri artırmak böylece taşra teşkilatını merkez teşkilatına bağlayarak yeniden

düzenlemektir. 1838’de başlayan çalışmalardan sonra 1841 yılında Maliye Nezareti bakanlık olarak kurulmuştur. Böylece Darphane-i Amire Defterdarlığı son bulmuştur (Giray, 2010, s. 163).

1842’de Anadolu ve Rumeli defterdarları maliye müsteşarı unvanlı ikinci memur konumuna getirilmiştir. Bu gelenek bugün her vilayet düzeyinde valinin yanındaki en yüksek maliye memuru olan Defterdarlarla devam ettirilmektedir (Ortaylı, 2008, s. 478). Nitekim 1867 de Mülkiye Teşkilâtının yapılması esnasında eyaletler vilâyet, sancaklar ve kaymakamlıklar mutasarrıflık olurken, vilâyet muhasebecilikleri de Defterdarlık ismini almış ve bugünkü teşkilâtın temelleri atılmıştır (Halaçoğlu, 1991, s. 72).

Maliye nezareti kurulmadan önce belirli bir defterdarlık binası mevcut değildir. Defterdarlar uzun yıllar görevlerini kendi konaklarında yapmışlardır. Daha sonra kurumlaşmanın başlaması ile birlikte, her kurum için bir bina yapılmaya başlanmıştır. İlk olarak, 1750’li yıllarda darphanenin de içinde bulunduğu Topkapı sarayında defterdarlık binası inşa edilmiştir¹⁰.

1880 yılında Maliye Bakanlığı, Kanuni Esasının 40. maddesine göre hazırlanan Maliye Nezareti Heyetinin Teşkilatıyla Vezâifini Şamil Nizamname ile tekrar düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı (heyeti merkeziye) ve taşra teşkilatı (heyeti mülhaka) olarak iki kısma ayrılmıştır (Öner, 2001, s. 340-350).

Tanzimat döneminde padişahın özel gelirlerinin özel giderlerini karşılayacak düzeyde olmadığı görülmüş, çözüm olarak İç Hazine gelirleri, Dış Hazineye aktarılmıştır. Padişaha Dış Hazineden maaş bağlanmasına başlanmıştır. İç Hazine eski işlevini yitirmekle birlikte varlığını devam ettirmiştir. Padişahın özel gelir kaynaklarının merkezi hazineye devri mutlak monarşiye çok önemli bir sınırlama getirmiştir (Giray, 2010, s. 154).

Padişah ile birlikte devlet memurlarının da düzenli maaşa bağlama geleneği başlamıştır. Düzenli maaş ödenmesine bir de bürokrasinin sürekli genişlemesi

¹⁰ 1860’lara kadar Defterdar Kapısı (Maliye Dairesi) olarak kullanılan bu binanın yanması üzerine Sultanahmet’te yeni inşa edilmiş olan Darülfünun binası Maliye Nezaretine tahsis edilmiş ve nezaret 1867 yılına kadar bu binada görev yapmıştır. 1867’de bina Adliye Nezaretine tahsis edilince, Maliye Nezareti de Beyazıt’ta (şimdiki İstanbul Üniversitesi merkez binasının yanında bulunan) Fuat Paşa Konağına taşınmış ve 1922’ye kadar burada kalmıştır (Öner, 2001, s. 356).

eklenince ortaya çıkan nakit akışı başkentte ve taşradaki merkezlerde mali krize neden olmuştur (Karpat, 2014, s. 94). Buna uygun olarak vilayetlerde de bütçeler hazırlanmaya başlamıştır (Kılıç, 2000, s. 194).

İlk olarak Defterdarlık kurumu ile gelişen Maliye Teşkilatı en köklü kurumsal değişimini Tanzimat döneminde yaşamıştır. Bu dönemde bakanlık tipi örgütlenme çalışmaları Defterdarlık kurumunu bakanlık kurumuna evrilmesi yerine yeni bir kurum olan Maliye Nezareti (1841) kurulmuştur. Bu gelişmeden sonra maliye işlerinin merkezdeki sorumlusu Maliye Nezareti olmuştur. Defterdarlık il bazında görev yapan ve Maliye Nezaretinin taşra teşkilatında yer alan bir kurum haline gelmiştir. Bu teşkilat yapısı günümüzde de geçerliliğini korumaktadır. Öte yandan padişah dâhil tüm memurlara Dış Hazineden maaş bağlanması Weberyan bürokrasinin gelişimine önemli bir zemin hazırlamıştır.

Cumhuriyetin ilanından sonra devletin kamu yönetimi Osmanlı'dan devredilen teşkilatlarla birlikte hızla gelişmeye başlamıştır. Maliye Bakanlığı 1928 yılında Ankara Ulus'ta merkez binası ile hizmete açılmıştır. Ardından 1930'da T.C. Merkez Bankası kurulmuştur. 1934 yılında Vergi uyuşmazlıkları hakkında karar vermek üzere bazı illerde Maliye Bakanlığına bağlı Muvazzaf Vergi İtiraz Komisyonları ile Ankara'da Vergiler Temyiz Komisyonu kurulması ile kurumun gelişimi devam etmiştir. 1936'da Maliye Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında 2996 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Bu kanunla; merkez ve taşra teşkilatının görevleri tespit edilmiştir. Maliye Tetkik Kurulu, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Genel Müdürlük Kontrolörleri ve Defterdarlık Kontrol Memurları (Denetmenler) kurulmuştur. 1936 yılında 2996 sayılı Kanun ile Vekaletlerdeki Muhasebe Müdürlükleri Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlanmıştır (<http://www.maliye.gov.tr/cumhuriyet-donemi-mali-tarihi>).

1920 yılından Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 yılı sonuna kadar bütçeler zamanında hazırlanıp uygulanamamıştır. Geçici Bütçe ve avans kanunlarının verdiği yetkiler ile harcamalar yapılmış, bütçeyle ilgili hususları içeren ilk bütçe 1 Haziran 1926'dan itibaren yürürlüğe girmek üzere, 1926 yılında kanunlaşmıştır. Bu kanunla, herhangi bir kadroya dayanmadıkça veya herhangi bir kanun veya bütçe ile belirtilmedikçe, hiç kimseye maaş veya ücret ödenemeyeceği ifade edilmiştir. Böylece, hangi teşkilat veya bakanlıkta hangi kadroların kaç adet bulunduğu ve yıllık maaşları bütçe kanunlarıyla belirlenmeye başlanmıştır. Bu

kapsamda 1929 yılında 1452 sayılı “Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” ilan edilmiştir. Kanunda belirtilen Ek 2 Numaralı Cetvel ile devlet teşkilatının tümü ve bu arada Maliye Bakanlığı’nın merkez ve taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiştir (Ağar, 2007, s. 429).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, tıpkı diğer kamu kurumlarında olduğu gibi Maliye kurumları için de hazırlanan yabancı uzman raporları önemli yer tutmaktadır. Maliye Bakanlığını konu alan yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar şunlardır: James W. Martin ve Frank C.E Cush (1951), B. Frank White (1963), Daniel L. Tucker (1970), Leif Muten (1972), Socorro Velazquez Jr. (IRS-1999).

Türkiye’de gelir idaresinin sorunlarını ortaya koyan ve yeniden yapılandırılması gereğini vurgulayan raporlar ise şunlardır: Frank White Raporu (1963), Leif Muten Raporu (1972), A. Başer Kafaoglu Raporu (1982), TOBB Raporu (1992), Kalkınma Planları (özellikle 7. ve 8.), IMF Raporu (2000) Maliye Gelirler Kontrolörleri Raporu (2000), Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Çalışması (2002), Vergi Denetmenleri Derneği Raporu (2003). Bu çalışmalarda Türk gelir idaresinde yeniden yapılanmayı gerektiren sorunlar ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır (Gerçek, 2009, s. 24).

Maliye Bakanlığı ile ilgili hazırlanan rapordan ilki 1951 yılında Bakanlığa sunulmuş olan “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkındaki Rapor”dur. Rapor gelir idaresinin mevcut sorunlarını aşmak adına yeniden yapılandırmayı amaçlar. Daha sonra 1960’larda Türkiye’nin kaynak sorunuyla birlikte gelir idaresinin yeniden yapılandırması tekrar gündeme gelmiş ve 2 Aralık 1963 tarihinde Türkiye’ye davet edilen Amerikalı Frank White tarafından gelir idaresinin yeniden yapılandırmasını ele alan “Türkiye’de Vergi İdaresi” isimli rapor hazırlanmıştır. “White Raporu” neticesinde dönemin Maliye Bakanı Ferit Melen’in onayı ile Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yeniden Düzenleme Komisyonu kurulmuştur (Oğuztürk & Ünal, 2015, s. 221).

White Raporu’nda Gelir İdaresinin "Gelir Müsteşarlığı" şeklinde örgütlenmesi önerilmiştir. Öte yandan, Devlet Planlama Teşkilatı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda ise, Gelir İdaresinin "Devlet Gelir İdaresi Başkanlığı" şeklinde örgütlenmesi gerektiği vurgulanmıştır (Sarılı, 2004, s. 48).

White Raporu'nda "Türkiye'de vergi idaresinin ıslahı mevzuunda en bariz engeli, Maliye Bakanlığı bünyesi içinde, yukarıdan aşağıya dikkatini münhasıran gelir konularına hasretmiş bir teşkilat biriminin mevcut bulunmayışı teşkil etmektedir." görüşüne ver verilmiştir. 1964 yılında Gelirler Genel Müdürlüğü'nün yeniden yapılanması konusunda "Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuş ve ilk kanun tasarısı bu komisyonca hazırlanmış fakat yasalaşamamıştır (T.C. Başbakanlık, 2004, s. 56-57).

Bir diğer uzman raporu Martin ve Cush Raporu, 1951 yılında, James V. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından Maliye Bakanlığı için hazırlanmıştır. Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunları ele alınmış, bir önceki saptamalar Maliye Bakanlığı özelinde tekrarlanmıştır (Işıkçı, 2017). Bu raporda Bakanlığın asıl önemi örgütlenmeye vermesi gereği vurgulanmıştır (T.C. Başbakanlık, 2004).

Bu bağlamda, devlet dairelerinde yeniden yapılanmaya gidilmesi ve çalışma metotlarının geliştirilmesi, üst düzey yöneticilerin rutin işlerden kurtarılması, bakanlık ve diğer kurumlardaki personeli kapsayacak şekilde bir devlet personel dairesinin kurulması önerilmektedir (Uçar & Karakaya, 2014, s. 156). Martin ve Cush Raporu kendinden önceki idari reform çalışmalarında olduğu gibi personel yönetimine vurgu yapmış ve bu konuda; devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması vb. önerilerde bulunmuştur (Sevinç, 2014, s. 734).

Martin ile Cush Raporu'nun bütçenin yapısı ve misyonu hakkında yaptıkları değerlendirme hem personel rejiminin ötesinde kamu yönetiminin maliye, bütçe politikaları ile ilgisini kurması hem de dönemin kamu maliyesi anlayışını sorgulaması bakımından önemlidir. Martin ve Cush Raporu'nda yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir. Türkiye'de merkezi bir personel örgütünün kurulmasını, çok önemli ve zaruri bir ihtiyaç olarak gündeme getiren bu raporlar, Devlet Personel Dairesinin kurulmasını hızlandıran önemli bir araştırmadır (Kara, 2006, s. 156-157).

Gelir idaresinin yeniden yapılanması tartışmaları 1970'lerde de devam etmiştir. 1970'lerin başında Amerikalı Daniel L. Tucker tarafından hazırlanan raporda gelir idaresinin yeniden yapılanması konusu üzerinde önemle durulmuştur. Bu arada aynı yıl Gelirler Genel Müdürlüğü, yönetimin yeniden yapılanması konusunda yeni bir tasarı daha hazırlamış, ancak bu da yasalaşamamıştır. Ayrıca, Dünya Bankası ve IMF raporlarında da gelir idaresinin yeniden yapılanma gereği açık olarak ortaya konmuş ve niyet mektuplarında da yapısal gerekler arasında yer almıştır. Sonraki yıllarda da benzeri çalışmalar değişik çevrelerde yapılmış olup tümünün geldiği nokta, gelir idaresinin yeniden yapılanması gereği olmuştur (T.C. Başbakanlık, 2004, s. 56-57).

Maliye Bakanlığı'nın kurumsal yapısı büyük ölçüde 1936 yılında tamamlanmış, 1942, 1946 ve 1950 yıllarında değişiklikler yapılarak neredeyse bugünkü örgütlenme yapısını ulaşmıştır. Daha sonra 1983 yılında "Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname" de değişiklikler yapılarak bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşları ile değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda Hazine Maliye teşkilatından ayrılmış, Defterdar ise bulunduğu ilde Maliye teşkilatının en büyük memuru ve il ve bağlı ilçeler teşkilatının amiri olması kararlaştırılmıştır (Ağar, 2007, s. 430-431).

Hazine kurumu daha sonra bir çok kez kurumsal değişime uğramış, 9 Aralık 1994 tarih ve 4059 sayılı kanun ile Dış Ticaret Müsteşarlığından ayrılarak Hazine Müsteşarlığı adı ile 2018 yılında yapılan değişikliğe kadar bu örgütlenme bünyesinde görevine devam etmiştir. 10 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüm görev ve yetkileriyle Maliye Bakanlığı ile birleşip Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı adını almıştır.

Maliye teşkilatının Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze uğradığı en önemli kurumsal gelişim ve değişimler vergi denetim ve teftiş birimlerinde yaşanmıştır. İlk yıllara maliye teşkilatı vergi denetim ve teftiş görevlerini Maliye Teftiş Kurulu ile yerine getirmiştir. 1879 yılında kurulan bu denetim ve teftiş kurulunun kökeni Osmanlı devletine dayanmaktadır. Daha sonra 1945 yılında 4709 sayılı kanun ile Maliye Bakanlığı örgütü içinde Hesap Uzmanlığı Kurulu kurulmuştur. 2005 yılında ise 5345 sayılı kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı yine Maliye Teşkilatı kurulmuştur. Bakanlığın taşra teşkilatı olan Vergi Denetmenliği Büro

Başkanlıkları da dahil edildiğinde, vergi teftiş ve denetim işleri Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu ve Gelirler Kontrolörleri Genel Müdürlüğü kurumlarınca ifa ediliyordu.¹¹

2011 yılında ise Maliye Bakanlığı önemli bir kurumsal değişim yaşamıştır. 10 Temmuz 2011 tarihli 27990 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 646 sayılı KHK ile Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı doğrudan Bakan’a bağlı Danışma ve Denetim birimi olarak kuruldu. Buna bağlı olarak Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu, Gelirler Kontrolörlüğü Başkanlığı ve Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıkları kurumları Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (VDK) çatısı altında birleştirilerek bu kurumlar lağvedilmiş oldu. Daha sonra VDK Grup Başkanlıkları şeklinde örgütlenmiştir.

Yapılan bu kurumsal değişim ile vergi denetim ve teftiş iş ve işlemlerinde meydana gelen dağınıklık, birimler arası rekabet, yetki sınırları ve planlama-koordinasyon alanında ortaya çıkan sorunların aşılması amaçlanmıştır. Aynı zamanda inceleme elemanlarının kamudan özel sektöre kaymaları engellenmeye çalışılmıştır. 4 farklı denetim ve teftiş birimini tek çatı altına toplayan VDK’nın kurulması ile birlikte daha önce farklı unvanlara sahip olan vergi denetim elemanları aynı ünvana sahip olmuştur. VDK’nın kuruluşu bu bakımdan eleştirilmiştir (Savaşan, İzgi Şahbaz, & İnce, 2014, s. 38).

Maliye Bakanlığı kuruluşundan bu yana devletin ve kamu yönetiminin en önemli bakanlıkları arasında yer almış, hiç lağvedilmemiş, teşkilat yapısında kimi düzenlemeler yapılarak varlığı devam ettirmiştir. Hükümetlerin maliye politikaları vazgeçilmez bir kamu ihtiyacı olduğundan Maliye Bakanlığı önemli devlet kurumları arasında yer almıştır. Kökleri Osmanlı devletine dayanan bakanlığın böyle uzun bir kurumsal geçmişe sahip olması yapısının güçlü ve bürokratik bir hale getirmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığının Danışma ve Denetim Birimi olan Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı ile vergi denetim, inceleme ve teftiş işlerinin önceki kurumsal yapısına ait bilgiler, alan çalışması ile bütünlük sağlamak amacıyla tezin alan çalışması kısmında anlatılmıştır.

¹¹ Adı geçen kurumlarla ilgili detaylı bilgiler tezin alan çalışması kısmında, 5.1.Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı’ndan Önceki Maliye Denetim ve Teftiş Örgütleri başlığı altında anlatılmıştır.



3. BÜROPATOLOJİLER

3.1. Büropatolojilerin Anlamları

Bürokratik örgütlenme ve yönetim biçiminin sorunları, bürokrasinin hastalıklı olduğu iddia edilen yapısına atıfta bulunularak “büropatoloji” olarak adlandırılmaktadır. Bürokrasi kavramından bahseden hemen her kaynakta, bürokrasinin olumsuz/pejoratif anlamlarına yer verildiğini görürüz. Kavram “kırtasiyecilik”, “hantal, verimsiz devlet”, “katı kurallara bağlı olma”, “Bugün git, yarın gel!” gibi ifadelerle anılmaktadır. Buradan da bürokrasinin hâkim olduğu yönetim ve örgüt modellerinde yaygın bir şekilde sorunlara sebep olduğu görüşüne varılabilir. Tezin bu kısmı, bürokrasinin sebep olduğu sorunları açıklamayı amaçlamaktadır.

Bürokrasi, pek çok çalışmada “Dolambaçlı prosedürleri ifade eden, bir dizi yapısal düzenlemedir.” anlamında ifade edilmiştir. Bürokrasi, mensuplarına belirli davranış kalıpları sunan, bu davranış kalıpları ile vatandaşların özgürlüklerini tehlikeye sokan örgütlenme biçimi olarak da ifade edilmektedir (Acar, Pourdehrad, Sachdeva, & Sharan, 1981, s. 2).

Bürokratik örgütlerin temel sorunu örgütün amacına hizmet etmeleri konusunda sapmalar yaşanmasıdır. Önceden bilinen açık kurallara dayalı olarak tüm vatandaşlara eşit ve aynı biçimde işlem yapmak kuralı da zamanla uygulanmamaya başlanmıştır. Bir diğeri verilecek olan hizmeti geç yanıtlama ve tepki gösterme sorunudur. Yanıtlamada zaman sorunu olmaksızın bir tavır benimsenmesi, tepki göstermede ise halkın içinde bulunduğu durum gözetilmeksizin, kayıtsızca davranılması da sorunlar arasındadır (Wilson, 1996, s.345).

Bu tez çalışmasında büropatoloji kavramı ile hem bürokrasinin sorunları hem de kişileri bürokrasiye girdikten sonra öğrendikleri davranış kalıpları işlenmiştir. Diğer bir ifadeyle büropatoloji ile vurgulanan kişilerin bürokrasiye girdikten sonra edindikleri davranışlardır. Bu davranışlar kişiden kişiye değişen değil bürokrasini sunduğu normlardır.

Büropatolojileri ifade etmek için çeşitli çalışmalarda farklı kavramlar ve nitelendirmeler kullanılmıştır. Veblen “eğitimli yetersizlik”, Dewey “mesleki psikoz”, Warnotte “profesyonel deformasyon” olarak ifade etmişlerdir. Eğitimli

yetersizlik ile ifade edilen, var olan kural ve prosedürlerin değişen koşullara uyum sağlayamaması, aynı oranda değişmemesidir. Bu durumda kişilerin yetenekleri bir kör nokta haline gelmektedir. Mesleki psikoz ve profesyonel deformasyon ile birbirine benzer anlamlar ifade edilir. Burada vurgulanan mesleki rolün kişilerde baskın karakteristik öğeler oluşturmaktadır (Merton, 2016, s.130).

Mises' e göre bürokrasi ve bürokrat kelimeleri “hakaret” anlamında kullanılır. Bunun için hiç kimse kendisinin bir bürokrat olduğunu ve işlerinde kırtasiyeci zihniyetle hareket ettiğini kabul etmek istemez. Kişiler, durumlar ve kurumlar hakkında hakaretle karışık bir eleştiri yapmak isteyenler, bürokrat ve bürokrasi kelimelerini kullanırlar. Herkes bürokrasinin fena bir şey olduğunu ve dünya yüzünden kaldırılması gerektiği kanaatindedir (Mises, 2000, s. 5)

Dreyfus'a göre de bürokrasi bir anlamın taşıyıcısı olarak değil terimin birlikte bulunduğu durum karşısında duygusal bir tiksintiyi karşılamak için kullanılır. Bu açıdan bürokrasi olumsuz anlamda, aşırı merkezileşmeyi, devletin aşırı müdahaleciliğini ve etkisizliğini, aşırı kalabalık memur sayısını ifade eder (Dreyfus, 2014, s. 25).

Mumford, bürokrasi sözcüğünün 19. yüzyılın ortalarında bir işi uzatıp hiçbir şey yapmamanın karşılığı olarak kullanıldığını ifade etmiştir. Buna göre o dönemde ticaret ve siyaset dünyasında herkes bir şeyleri doğrudan doğruya gerçekleştirmenin ne kadar güç olduğunu öğrenmişti. En basit bir resmi iş için bile fazlaca yasal onay, belge ve soruşturma gerekiyordu. Bir tapu kaydının aranmasından evlilik bağının yasal olarak oluşturulmasına kadar pek çok iş memurlar tarafından yerine getirilmekteydi. Bir işin önceden belirlenmiş teknik ve usullerini bilen bu memurlar çok kıymetliydi (Mumford, 2013, s. 646).

Merton ise büropatolojileri “bürokratik kişilik” deyimi ile ifade eder. Merton bürokratların doğuştan böyle bir niteliğe sahip olmadığı ama bürokratik bir örgütün mantığının böyle bir karakteri güçlendirdiğini (belki de yarattığını) ileri sürer. Özellikle büyük ve karmaşık kuruluşlarda memurlar araçlara, amaçlardan daha çok değer verme eğilimindedirler. Bir başka deyişle istenen en son amacın gerçekleşmesinden çok doğru kuralın uygulanmasını daha önemli hale gelir. Merton bu durumu “amacın saptırılması” olarak adlandırıyor. Ona göre bu süreçte

araç niteliğindeki değerlerle en son hedefe dönük değerler yer değiştirmektedir (Wilson, 1996, s.78).

Buna göre bürokratik yapı memur üzerinde sistemli, dikkatli, disiplinli olması yönünde sürekli baskı uygular. Bürokrasinin başarılı bir şekilde işlemesi için tüm memurların, önceden belirlenmiş normlara ve yasalara göre davranması gerekir. Buna göre sosyal yapının etkinliği, tamamen grup üyelerinin kafalarını uygun davranış ve hassasiyetle doldurulmasına bağlıdır. Bürokraside de bu duyarlılığın telkin ve dayatılması için kesin düzenlemeler bulunmaktadır (Merton, 2016, s.131).

Mouzelis büropatolojileri, “genel yabancılaşma sürecinin özel bir örneği” olarak ifade etmiştir. Mouzelis’ e göre bürokrasi, toplumun geneli tarafından hayatlarını düzenleyen, kontrol ve kavrayışlarının yönlendiren, buna karşın insanların kendilerini yarımsız ve şaşkın hissettikleri büyük bir güçtür. Bürokrasi, bürokratin konumunu önemli ve kutsal bir hale getirmek amacıyla oluşturulan özel mit ve semboller aracılığıyla sağlanır. Bu şekilde bürokrasi kapalı ve özerk bir dünyaya dönüşür. Dış dünyadan herhangi bir müdahaleyi kabul etmez. Genelde bürokrat kendi işinin baskıcı yapısının farkında değildir. Bürokrasinin genel düzen için vazgeçilmez olduğunu düşünür. Bu kendi kendini yanıltma durumu bürokrasi içinde sıkı bir hiyerarşi ve disiplin ile bürokratin otoriteye duyduğu derin saygı (yabancılaşmanın başka bir türü) sağlamlaştırmıştır (Mouzelis, 2001, s.22).

Kaboolian’a göre büropatoloji “vatandaşların taleplerine cevap vermeyen kamu yönetimi” anlamına gelir. Yani vatandaşların taleplerine cevap vermeyen kamu yönetimi, bürokratların yönetici imparatorluklarını ve idari imparatorluklarını genişletme gücünü ve öncülüğünü yürüten bürokratlar tarafından üretilen ve tahsis edici etkinlikleri en üst düzeye çıkarmak için yönlendirilir (Kaboolian, 1998, s. 190).

Wilson büropatolojiyi sebeplerinden yola çıkarak tanımlamıştır. Bunlar, örgütün amaçlarının vatandaşların gereksinimleri ile örtüşmemesi; örgütün değişimler kapalı ve risk almaktan çekinen bir yapıya sahip olması ve gayrişahsilik ilkesinin gerçekleşmemesidir. Örgütler belirsizliği ve riskli durumları azaltmak amacıyla kurulurlar. Kamu kuruluşları ise özellikle riskten kaçınırlar. Bu nedenle değişim

ve yeniliklere kapalıdır. Gayrişahsilik ilkesinde ise “kayırmacılık” durumunun yaşanmasından dolayı sapmalar yaşanmıştır (Wilson, 1996, s. 71-78).

Büropatolojiye bürokrasinin ütöik olması yönünden yaklaşan Graeber, bürokrasilerin insan doğasının mükemmelleştirilebileceğine safdillikle inandıklarını ve insanları gerçekte oldukları gibi ele almayı reddettiklerini vurgular. Bürokrasi insanlara imkânsız standartlar koyar ve sonra insanları bunlara uygun yaşamadıkları için onları suçlar. Graeber bürokraside yer alan tüm kırtasiye işlerinin insanları aptallaştırdığına iddia eder¹² (Graeber, 2016, s. 50).

Bu tanımlamalar aslında bir büropatoloji listesi oluşturmaktadır. Bürokrasiyi sorunlarından yola çıkarak tanımlamak, bu örgütlenme biçiminin öneminden ziyade sorunlarının baskın olduğunu gösterir. Çünkü bürokratik örgütlenme biçimde esas amaç göz ardı edilmektedir. Esas amaç teoride, kamu örgütlerine söz konusu hizmeti üretmek ve işleyişi devam ettirmektir. Ama pratikte durum her zaman öyle olmamaktadır. Bu durumun sebepleri de bürokrasinin sorunları listesini oluşturur.

“Büropatoloji” kavramı ilk kez Victor A. Thompson’ın, 1961 yılında ilk baskısını yayımladığı, “Modern Organization” kitabında geçmektedir. *Bureaupathology* başlığını taşıyan bölümde, temel olarak, bürokrasinin memurlara sunduğu davranış kalıplarının, örgütün ilerlemesine engel olduğu için patolojik olarak değerlendirmektedir. Thompson’ın davranış kalıpları olarak sıraladığı on madde, aslında, bürokratik örgütlerin aksayan pek çok yanını kapsar. Bu maddeler üstlerin astlarına karşı güvensiz hallerini, abartılmış gayrişahsiliği, yeniliklere karşı direnç

¹² Graeber, İngilizce ’de “game” ve “play” farkına dikkat çekerek, bürokrasinin tüm hayata ve zihniyete sirayet ettiğini anlatmıştır. “Oyun” metaforundan yola çıkarak, bürokrasilerde insanların gönüllü olarak boyun eğme eğilimde olduklarını öne sürmüştür. Bürokrasi aşağıda verilen örnekte “oyun” gibidir. Kuralları koyar, sınırları çizer ve “oyuncuları” buna uygun davranmaya zorlar: “Her şeyin başında oynamak (play) ile oyun (game) arasındaki ilişki nedir? Biz oyun oynarız. Öyleyse oynamak ile oyun gerçekten aynı şey mi? İngilizcede ikisi arasında bir fark olması, bir anlamda sıradışıdır. Birçok dilde aynı kelime ikisini de kapsar (hatta Avrupa dillerinden çoğunda böyledir, Fransızca jeu veya Almanca spiel gibi). Ama başka bir seviyede ikisini karşıt gibidir, birisi serbest yaratıcılığı diğeri ise kuralları akla getirir. Açıkça zaman ve mekânla bağılıdır ve dolayısıyla sıradan hayatın dışında bir yere oturtulmuşlardır. Bir saha, bir kurul, bir start tabancası ve bir bitiş çizgisi vardır. O zaman ve mekân sınırları içerisinde belli kişiler oyuncu olarak belirlenmiştir. Ayrıca hangi oyuncuların ne yapabileceğini ve ne yapamayacağını kesin olarak belirleyen kuralları vardır. Son olarak oyuncuların oyunu kazanmak için ne yapması gerektiğine ilişkin net bir menfaat fikri vardır. Ve en önemlisi her şey orada olandan ibarettir: çevrenin dışına düşen yerler, kişiler, eylemler konu dışıdır. Önemi yoktur. Oyunu parçası değildir (Graeber, 2016, s. 187-88)”

göstermeyi, aşırı kuralcılığı, bürokratik rutinleşmeyi kapsar. Bunlardan başka büropatolojik olarak değerlendirilen davranışları da detaylı bir biçimde incelemiştir. Tezin ilgili kısımlarında bahsi geçen bilgilere yer verilmiştir (Thompson, 1968, s.153).

Tıpkı Merton gibi Thompson'da sıklıkla büropatolojik davranışı modern bürokratik örgütlerin ürettiğini vurgulamıştır. Farklı olarak bu davranışları gruplandırmış ve nedenlerini metoforik bir anlatımla tanımlamıştır. Buna göre büropatolojik davranış bürokratik örgütlerde öğrenilen bir davranış türüdür. Bu davranışlar, bürokratik, büropatolojik ve bürotik davranışlar tarafından üç grupta toplanmıştır.

İlk olarak insanlar “bürokratik” kelimesini eleştirel anlamda kullandığında insanların patolojik davranışlarını kastederekler. Buna göre örgütte kişiler, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için değil de kendi ihtiyaç duyduğu amaçları gerçekleştirmek için çalıştığında patolojik davranmış olurlar. Diğer davranış biçimi “bureausis” ya da “bureautic” tir. Bu kavramları “bürotik¹³” olarak çevirebiliriz. Büropatolojik davranışın temel bileşeni hiyerarşideki üstlerin personeline olan güvensizliği olurken, bürotikliğin temel bileşeni gelişmemişlik (immaturity), disfonksiyonel davranışlarda ısrarcı olmak olarak ifade edilmiştir¹⁴. Bu disfonksiyonel davranışlar memurların sürekli korku içerisinde olması, özgüvenli olmaması, birbirlerine bağımlı olmaları ve güçsüz hissetmeleri ile sonuçlanır (Thompson, 1968, s.170-171).

Biraz daha açacak olursak, bürokratik davranış uzmanlaşmayla; büropatolojik davranış personel güvensizliğiyle ve bürotik davranış personelin çocukça davranması ile açıklanır. Thompson “bürotik”i çocuk metaforu ile açıklamıştır.

Nasıl bir çocuk ebebeynlerinin korumasına muhtaç ise bürotik davranışa sahip olanlar da öyledir. Hiyerarşideki üstler astların ebebeyni gibidir. Kendi korunaklı bir dünyaları vardır. Bundan dolayı bürotikler, vatandaşlar tarafından sorgulanmaya gereksiz bir direnç gösterir. Bunu kendi içinde bir mahremiyet olarak görür ve diğer insanların bunu bilmeye hakkı olmadığını düşünür.

¹³ Kavram Oxford sözlüğünde: “Bireyin (genellikle müşteri) bürokratik davranışları karşı gösterdiği tepki. Vatandaş bireysel ilgi talep ediyor ve bir örgütü izlediği kurallara ve prosedürlere uymayı reddetmesi.” olarak tanımlanmıştır.

¹⁴ Thompson bürotik ve büropatolojik davranışları birlikte, kıyaslayarak anlatmıştır.

Bürotlere göre astlar ne üstleri tarafından ne de vatandaş tarafından kontrol edilmemelidir çünkü tüm talepleri yasaldır. İlişki biçimi nettir, gayrişahsi ve bürokratik! Her hangi bir durumda soyut düşünemediği için karşısındakileri kesin bir biçimde dost ya da düşman olarak görür. Birincil ilişkilerin hâkim olduğu bir dünya onları korkutur. Bürotlar, güce sahip olduğu durumların sınırlı sayıda olmasından memnun değildir, ancak yine de her yerde çekim merkezi olmak isterler. Bundan mahrum olduklarında ki mutlaka olurlar kendilerini güçsüz ve dışlanmış hissederek (Thompson: 1968, s.172-173).

Bürokratik davranış, ileri uzmanlaşmayı temel alan büyük, karmaşık örgütlerin karakteristik kalıplarındır. Örgütlerde kişileri bürokratik davranmaya iten etmen kişilerin uzmanlaşma derecesidir. Büropatolojik davranış, bürokratik davranışın abartılı olarak, hiyerarşik ve hiyerarşik olmayan yetki konumlarından oluşur. Bu davranışlar, örgütsel hedeflerden ziyade kişisel ihtiyaçlara yöneliktir. Ast-üst ilişkisindeki güvensizliğe dayanır. Bu nedenle hedefin başarılmasına müdahale ederler ve dolayısıyla örgüt açısından patolojiktirler. Bürotlar davranışta, örgütlerin karmaşıklığına, gayrişahsiliğine ve tarafsızlığına uyum sağlayamayan insanlar (hem çalışanlar hem de müşteriler dâhil) tarafından modern örgütlere tepki olarak bir davranış biçimi tanımlanmıştır. Bu aşırı ve yersiz tepkinin temeli kişisel olgunlaşmama (immaturity)dır (Thompson, 1968, s.177).

Büropatolojik davranışta, örgütlerde bürokrasinin işleyişine hâkim olan tutum güvensizlik ve tedirginliktir. Her ne kadar üstler, anksiyetik derecede, astlarını kontrol etmek istiyorsa; astlar bir o kadar üstleri tarafından kontrol edilmek istememektedir. Aynı zamanda vatandaş tarafından da kontrol edilmek istemez. Görevini yerine getirirken kendini bürokratik kuralların ve usullerin yerine getirilmesine öyle kaptırır ki başkalarının gerçekten nasıl hissettiğini hayal edemez. Bu açıdan her hangi bir kontrol, gizliliğini gereksiz yere işgal ettiği yönünde değerlendirir. İddialarının haklı, bilgisinin dürüst ve doğru olduğunu ve elbette kendisini kontrol edilmeyeceğinden emindir. Bu nedenle, "öteki" neden onu kontrol ediyor? Bunu gereksiz veya kötü niyetli bir müdahale olarak görür (Thompson, 1968, s.174).

Thompson tanımladığı bürotlar davranış biçimi ile gayrişahsi bürokratik yapının müşterilerin/vatandaşların ihtiyaçlarına cevap veremeyen bir yapı olduğunu vurguluyor. Burada çocuk metaforu vatandaş tanımlamak için devreye giriyor.

Vatandaşlar ya da müşteriler derhal ve anında cevap almak isterler, bir çocuk gibi, ama bu mümkün değildir. Beklemekten hoşlanmama durumu bir derece meselesidir. Kimse hoşlanmaz, ancak normalde bir kişinin olgunlaşmasıyla bekleme kabiliyeti daha da güçlenir. “Gelişmemişlik” bürokrasilerde “uyum sağlayamama” olarak değerlendirilir. Eğer bekleme "zorunluluk" ise, tolere edilebilir. "Gereksiz" ise kabul edilemez; kırtasiyecilik olarak değerlendirilir. Bekleme süresinin makul olup olmadığı belirleyecek olan nedir? Vatandaşların bürokrasiye en büyük tepkisi, bürotilerinin “kural ve yapılması gerekli usuller” olarak gördükleri işlemleri vatandaşların kırtasiyecilik olarak görmesidir (Thompson, 1968, s.175).

Özetle kişiler bürokrasiye girdikten sonra ilk öğrendikleri davranış biçimi bürokratik davranıştır. Bu davranış onlara bürokrasilerde nasıl davranmaları gerektiğini tarif eder. Genel olarak memurluk mesleğinin özellikleri ve yazılı ve yazılı olmayan kurallar ile özel olarak kurum kültürü, kurumun sembolleri ve ritüelleri bürokratik davranışın belirleyicileri olmaktadır. Örgütlerde uzmanlaşma arttıkça buna uygun davranış olan bürokratik davranış kişilerde yerleşmekte adeta karakterinin bir parçası haline gelmektedir.

Eğer bir örgütte güvensizlik ve tedirginlik hâkim ise büropatolojik davranış ortaya çıkmaktadır. Kişiler kendilerini güvensiz ve risk altına hissettiklerinde bürokratik kurallar da aşırı bir tutum sergileyeme başlar. Daha kuralcı, daha şekilci davranabilirler. Aynı zamanda ast-üst ilişkisinde de güvensizlik hâkim olduğunda her bir bürokrasi mensubu konumunu korumak güdüsüyle büropatolojik hareket eder ve örgütün hedef ve amaçlarından uzaklaşır.

Bazı durumlarda ise bürokrasi mensupları ile hizmet alanlar arasında uyum sağlayamama sorunu doğmaktadır. Çok muğlak ve pek çok değişkene bağlı olan bu alanda bürotilik davranışlar ortaya çıkmaktadır. Merton, bu durumu bürokrasinin halkla çatışması olarak özetler. Bürokrasilerin memurun davranışlarına karşı aşırı müdahaleci olup memurlara herhangi bir takdir hakkı tanımamasından kaynaklanmaktadır. Ona göre memurun vatandaşla olan ilişkisinde, memur son derece mesafeli ve belli kalıplar içinde davranır. Karşısındakinin duygusal durumu ona bir şey ifade etmez. Vatandaş için çok önemli bir durum memur için aynı önemde olmayabilir. Bu durumda memur

vatandaş tarafından “küstah, anlayışsız veya kibirli” olarak anılacaktır. (Merton, 2016, s. 134).

Kısa ve öz tanımla bürokratik davranış daha çok örgütün dış paydaşları ile ilişkisinde ortaya çıkar ve kişilerin bürokratik gelişmemişlerine veya uyum sağlayamamalarına dayanır. Bu davranışlar ve tanımlar ile ilgili daha somut açıklamalar ve örnekler tezin alan çalışması kısmında anlatılmıştır.

3.1.1. Bürokrasinin Patolojik Eğilim Gösteren İlkeleri

3.1.1.1. Hiyerarşik yapı

Bürokrasinin ifade ettiği hiyerarşik yapı, görev ve yetkilerin kademelere ayrılması, bu kademelerin de bir makamlar sistemi oluşturmasıdır. Bürokraside her daire/büro tanınan yetki kadar hiyerarşinin kademelerinde kendisine yer bulur. Bu şekilde bir amir-memur ve ast-üst ilişkisi kurulmuş olur (Öztaş, 2014, s.147).

Bürokratik hiyerarşide otoritenin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi esastır. Bu derecelendirme içerisinde daha yüksek seviyede olanların, daha düşük seviyede olanlar üzerinde bir denetim hakkı vardır ve buna itaat edilir. Hiyerarşi, tek yönlü yönetim biçimi olarak dizayn edilmiştir. Kamu ya da özel örgütler için uygulanabilir bir sistemdir. Hiyerarşi bir kez kurulduğunda ve görevler tanımlandığında varlığını devam ettirme eğilimindedir (Mills & Gerth, 1946, s. 197).

Bürokratik örgütlerde hiyerarşi “dikey hiyerarşi” olarak tanımlanır. Dikey hiyerarşi en düşük seviyedeki birimden, tüm ara katmanlar boyunca, kumanda merkezi ile onun emir ve direktiflerini tüm seviyelere ulaştıracak bir emir-komuta zinciri oluşturur. Daha dikey bir yapı daha fazla kontrol sağladığı için riskleri azaltır. Ancak daha dikey yapı yöneticilerin takdir yetkisini azaltarak, motivasyonu, kişisel etkileşimi kırar (Massa & Zhang, 2010, s. 1).

Dikey uzmanlaşmış bürokratik örgütler memurları, maaş, terfi ve rotasyon gibi bireysel teşvik sistemleri aracılığıyla kontrol ve disipline etme potansiyeline sahiptir (Trondal, 2011, s. 800). Ancak hiyerarşi, özellikle büyük çaplı örgütlerde, en basit işlerin yürütmesinde bile uzun ve zaman alan bir yol çizer. Üstelik bazı işlerin çabucak karara bağlanması gerekebilir.

Bu durum özellikle kamu kurumları için geçerlidir. Bürokrasinin ilkelerine katkı yapan Fayol da yönetim ilkelerinden biri olan hiyerarşiden gerektiğinde ayrılmak gerektiğinin altını çizmektedir. Ona göre bir memur inisiyatif almak için kendinde yeterli cesareti görmeli, bu ruh haline sahip olabilmek için ise üstleri tarafından teşvik edilmelidir (Fayol, 2013, s.68-69).

Örgütler belli amaçları yerine getirmek için tasarlanır. Bürokratik örgütün hiyerarşik yapısı amaçları yerine getirmeye uygun olarak gayrişahsî, kişisellikten arındırılmış, resmi olarak kabul edilmiş ve evrensel kurallara bağlıdır (Handler, 1996, s. 19). Ancak bugün pek çok örgütte, çalışanların amacı kendi hiyerarşik gücünü korumak veya artırmak için çaba sarf etmek olmuştur. Bu durum hiyerarşilerde “narsistik kişilik” ya da “anksiyete bozukluğu” olarak ifade edilmiştir (Giblin, 1981, s. 12).

Astın üstünü kontrol etme ihtiyacı patolojik bir davranıştır. Burada kontrol etmekten kasıt, bir takım önceden belirlenmiş davranış standartları ve normları ölçüt olarak astın davranışlarını kontrol etmektir. Üst düzey bir konumdaki kişi, astların ihtiyaçlarını, kişisel hedeflerini tatmin etmek konusunda neredeyse nihai bir denetime sahiptir. Hiyerarşinin dibinde, yerine getirilmesi gereken standartlar açık bir şekilde açıkça ifade edilebilir ve nesnel olarak ölçülebilir olmasına rağmen, yönetim personeli genel olarak kendi üst haklarının saldırısına karşı direnmiştir. Performans standartlarının nesnelliği hiyerarşide üst noktaya doğru ilerledikçe düşer. Hiyerarşideki otoritenin endişelerini ve güvensizliğini azaltmak için onun isteklerine moda mod uygun hareket etmek gerekir. Üstleri güvensiz hale getiren yetki hakları ile çoğu kurumsal problemi çözmek için gerekli olan uzmanlık yeteneği ya da becerisi arasındaki artan uçurumdur. Üstlerin örgütsel hedefleri başarmak için astlarına ve onun astlarına bağımlılığı artar (Thompson, 1968, s.155-156).

Bir diğer husus, örgütte yöneticilerin ne yapması/nasıl yapması *gerektiği* sıkça tartışılan konulardan olurken, *hali hazırda ne yaptıklarının göz ardı edilmesidir*. Yöneticilerin planlama, örgütleme, yöneltme ve kontrol etme gibi işlemleri yapmaları beklenir. Fakat gerçekte yöneticiler bu işlerle, terfi ettikçe daha az ilgilenmektedir. Bu durum bürokraside işin fonksiyonu ile hiyerarşik yüksekliğin ters ilişkili olduğu şeklinde açıklanmaktadır. Bu şekilde örgütte daha yüksek bir

basamakta olan birisi, işin işlevsel içeriğinde daha az belirgin olmaktadır (Giblin, 1981, s.23).

Hiyerarşide tepe noktada bulunanlar otoritelerini koruma kaygısı yaşarlar. Bu kaygı onları astlara karşı güvensiz, aşırı kontrolcü ve yeniliklere karşı kapalı hale getirir. Diğer bir deyişle otorite kaybetme korkusu yaşayan üstler, kontrol etme davranışına bağlı olarak; yeniliklere direnç gösterme, biçimcilik, kırtasiyecilik vb. gibi başka “alt davranış kalıplarına” sahip olurlar. Buna “hiyerarşik endişe (hierarchical anxiety)” denir. Bunun sonucunda yetki hakları ile problem çözme ve uzmanlık bilgisi arasında fark iyice açılır (Thompson, 1968, s.154-155).

Bu durum Peter ve Hull tarafından da “ehliyetsizlik” olarak ifade edilmiştir. Görüldüğü gibi kıdeme bağlı terfi sistemine, kişinin bilgi ve becerikliliğini, artan kademesi nispetinde artırmadığı yönünde pek çok eserde dikkat çekilmiştir. Hiyerarşik kademelerde yükseldikçe gerekli olan uzmanlaşmaya sahip olamayan üstler, belirtildiği gibi astlarına bağımlı hale gelmektedir. Bu bağımlılık hali ast – üst ilişkisinde güvensizliğin temel sebebini oluşturmaktadır.

Terfinin hizmet süresine bağlı olarak alınması bürokrasilerde hiyerarşik açıdan sorun teşkil etmektedir. Eğer daha üst kademelere terfi sadece hizmet süresine bağlıysa, o zaman, liderlik yetersiz kalmaya meyilli olacak ve yetenekli çalışanların performansını göstermesine olanak sağlanmamış olacaktır (Hughes, 2014, s.127).

Hiyerarşi de çalışanlar ehliyetsiz olacakları bir kademeye kadar yükselme eğilimindedir. Örneğin, bir çalışan ehliyetli bir şef iken ehliyetsiz bir müdür olmaktadır. “Bir hiyerarşide her müstahdem kendi ehliyetsizlik seviyesine yükselme eğilimindedir.” Buna göre istisnasız tüm bürokrasilerde ehliyetsizlik mevcuttur. Görev ise henüz ehliyetsizlik seviyesine ulaşmamış görevliler tarafından yerine getirilmektedir. Kıdem ile “torpille” ya da tayin gibi sebeplerle verilen terfilerin kişileri birden bire liyakat sahibi müdür, şef, yüzbaşı, ustabaşı, müsteşar vs. yapmamakta terfi biçimleri başlı başına ehliyetsizliğe neden olmaktadır (Peter & Raymond, 1976, s. 7-44).

Dikey hiyerarşinin uygulamada ne gibi sorunlara neden olduğuna bakacak olursak Emniyet Teşkilatı’nda yaşanan bir olayı konu alan makale dikkat çekicidir. Makalede Hrant Dink cinayetinde önceden istihbarat alındığı ancak Trabzon ile

İstanbul arasındaki yazışmaların bu istihbaratı güvenlik önlemine dönüştürmeyi Weberyen bürokrasinin hiyerarşik yapısı nedeniyle engellediği tartışılmaktadır. Buna göre Trabzon İstihbarat Müdürlüğü ve Trabzon Jandarma Komutanlığı olaydan altı ay önce olay ile ilgili istihbarat elde etmiş bu bilgiyi İstihbarat Daire Başkanlığı'na "F4 raporu" ile göndermiştir. Ancak gönderilen rapor dikey hiyerarşinin gerektirdiği gibi gönderen teşkilatın en üst makamının imzası ile değil daha alt makamın (yazışma İstanbul ve Trabzon arasında şube müdürlükleri arasında yapılmıştır) imzası ile geldiği, gereken makamlar silsilesi takip edilmediği için iletilmesi gereken makama ulaştırılmadığı ifade edilmiştir. Konunun detayları bir kenara bırakılacak olur ise bu önemli istihbarat bilgisi, teşkilat yapısı, uygulanan mevzuat ve yapılagelen iş akışına uygun biçimde iletilmediği için hiyerarşi içerisinde buharlaşmıştır (Kara H. B., 2016, s. 946-949).

Bu olay ile ilgili siyasi tartışmalar göz ardı edilecek olursa, dikey hiyerarşinin ve aynı zamanda aşırı kuralcılığın böylesine ağır sonuçlara sebep olabilecek yapıda olduğu açıktır. Dikey hiyerarşinin büropatolojik örnekleri tezin alan çalışması kısmında katılımcıların beyanları ile daha detaylı anlatılmıştır.

Dikey hiyerarşinin yerine geliştirilen örgütlenme biçimi yatay hiyerarşidir. Yatay örgütlenme ile dikey hiyerarşinin dezavantajları giderilmek istenilmektedir. 21. Yüzyılın örgütlenme biçimi özellikleri arasında yatay hiyerarşi sıkça tekrarlanmıştır. Yatay hiyerarşi daha çok özel sektörde benimsenmiş, girişimcilik ruhu ile uygun bulunmuştur¹⁵.

Kamuda hiyerarşi ile ilgili yapılan girişimlere 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu

¹⁵ Örneğin bir özel şirketin CEO'su kendisi ile yapılan röportajda uyguladıkları yatay hiyerarşiden bahsetmiştir.

Pisano'da yatay bir hiyerarşik düzen var, burada herkes üreten, herkes yönetici. Üst düzey yöneticiler öyle istedi diye değil ama ortak bir hedef için hep birlikte çalışmak, çalışanlarımız için daha fazla konfor alanı yaratıyor. Pisano CEO'su Özkan Demir' e göre müşteri memnuniyeti kadar çalışan memnuniyeti de çok önemlidir. Çalışanlara fikirlerini açıkça söyleyebilecekleri bir ortam yaratmak ve hatalara yer açmak, yaratıcılığı ve başarı odaklı çalışmayı motive eden şeyler arasındadır. Yeni kuşak teknoloji girişimleri doğaları gereği dinamik yerler buna uygun olarak çok hızlı büyüyor. Kendi ifadeleri ile anlatacak olur isek: "Gün içerisinde çok kritik bir karar alıp, aynı gün içerisinde hayata geçirebiliyoruz ve sonuçlarını görmeye başlayabiliyoruz. Bu şu demek; kurumsal bir firmada 4-5 senede sahip olacağınız deneyime 1 sene içerisinde tanık olabiliyorsunuz ve kendinizi geliştirmek için çok fazla imkana sahip oluyorsunuz. Bu tür ortamlarda her birey önem kazanıyor" (<https://www.hurriyet.com.tr/ik-yeni-ekonomi/burada-herkes-yonetici-40726737>)(Erişim:24.04.2020):

Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu’nu örnek verilebilir. Bu kanun ile bakanlıkların hiyerarşik yapısına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu yetki kanununa dayanılarak çıkartılan 643 sayılı KHK ile “bakan yardımcılığı” makamı kurulmuştur.

Bu makamın anayasada tanımı bulunmadığı gibi bakanlık hiyerarşisinde bulunup bulunmayacağı tartışmalı bir konudur. Gözler ve Kaplan’ın bu makalesinde bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisinde yer almadığı dolayısı ile bir “danışman” olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği tartışılmıştır. Makalede, bakan yardımcılarının bir danışmandan daha fazla sorumluluk ve yetkiye sahip olduğundan danışman gibi değerlendirilemeyeceği ve kanunen bakanlık hiyerarşisinde dahil olmasının herhangi bir sakıncası olmadığından bakanlık hiyerarşisi içerisinde değerlendirilebileceği sonucuna varılmıştır (Gözler & Kaplan, 2012, s. 13-18).

Bir başka çalışma bakanlık web sayfalarında yer alan teşkilat şemalarını incelemiş ve bakan yardımcılığının çoğunlukla teşkilat şemasında yatay pozisyonda, kurmay düzeyde, bulunduğu dikkat çekmiştir. Yine bu çalışmada da bakan yardımcılığının danışmalık makamına daha yakın bir makam olduğu kanısına varılmış, mevcut bakan yardımcılarının çoğunlukla eski milletvekillerinde oluşması ile bu görüş desteklenmiştir (Kemahlı & Karcı, 2017, s. 17-18).

Literatürdeki tartışmalara bakıldığında bakan yardımcılığının, salt dikey hiyerarşinin dezavantajlarını ortadan kaldırmak ve daha yatay bir örgütlenme biçimi benimsemek için ihdas edildiğini söylemek zordur. Böyle olsa bile dikey hiyerarşide, kıdem, terfi, özlük hakları gibi konularda gerçekçi ve köklü bir düzenlemeye gidilmeden teşkilata yatay olarak yeni bir makamın eklenmesi dikey hiyerarşinin herhangi bir sorununa çözüm getirmeyecektir.

Nitekim bir başka çalışmada, 6223 sayılı kanuna dayanılarak çıkarılan KHK’lar ile bakanlık hiyerarşilerinde amaçlanan sadeleşmenin yaşanmış kamu hizmetleri hizmet bakanlıklarında uzmanlar aracılığı ile yerine getirilmeye çalışılmıştır. Kaldı ki 6223 sayılı kanun ile bazı bakanlıklar lağvedildiği (ör. Devlet bakanlığı) gibi bazı teşkilatların birleştirilmesi yolu ile yeni bakanlık ve makamlar (Ör. Bakan yardımcılığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı yeni kurulan Ekonomi Bakanlığı ile

kaldırılmıştır) kurulmuştur. Neticede Başbakanlığın teşkilat çatısından çıkmış vazifeler ya ayrı bir hizmet bakanlığı olarak örgütlenmiş ya da hizmet bakanlıklarına bağlı olarak icrada bulunmuşlardır. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler görsel olarak homojen ve sade görünse de personel ve bütçe bakımından hatırı sayılır bir iyileştirme olduğundan bahsetmek zordur (Saylam & Öktem, 2015, s. 10-13).

3.1.1.2. Aşırı merkeziyetçilik

Mises'e göre bürokrasi kavramı içinde merkeziyetçiliği barındırmaktadır. Bürokrasi, işlerin üst makamlar tarafından detayları ile belirlenen kanun ve kurallara göre yürütülmesidir. Buna bağlı olarak bürokratin görevi ise söz konusu kanun ve kuralların emrettiği şeyleri yapmak olurken, bürokratin kendi kanaatine göre karar alıp, hareket etmesi oldukça daraltılmıştır (Mises, 2000, s.42).

İş ve işlemlerin nasıl yerine getirileceğinin üst yöneticiler tarafından belirlenmesi, bürokratları yöneticilere bağlı hale getirmektedir. Bu da merkezde bulunan otoriteyi olduğundan fazla güçlendirmekte; alt birim veya taşra birimlerini giderek işlevsizleştirmektedir. Ancak pek çok bürokrata göre bu arzu edilen bir durumdur. Wilson belirttiğine göre merkezden yönetilme bürokrasiler için idealdir (Wilson, 1996, s.68).

Merkeziyetçilik, genel olarak, kamu yetki ve kaynaklarının başkent (merkez) teşkilatı tarafından kullanılması durumudur. Coğrafi ve örgütsel olmak üzere iki şekilde görülür. Merkezi yönetimin, taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere, karar alma ve uygulama konusunda yeterince yetki vermemesi coğrafi merkeziyetçiliği; bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanması ise örgütsel merkeziyetçiliği oluşturur (Eryılmaz, 2012, s. 207).

Merkeziyetçilik için iyi veya kötü bir yönetim prensibidir, yorumu yapılması doğru değildir. Yöneticilerin tercih veya koşullarına göre kabul veya terk edilebilir bir ilkedir. Fakat merkeziyet her zaman kendiliğinden az çok mevcuttur. Bununla birlikte merkeziyet veya adem-i merkeziyet bir ölçü meselesidir. Yani, örgüt içi en uygun merkezileşme düzeyinin bulunması gerekir. Ölçüyü belirlemede izlenecek amaç, tüm memurların bilgilerinden mümkün olduğunca yararlanabilmek olmalıdır. Eğer yöneticinin gücü, zekâsı, tecrübesi faaliyet

sahasını genişletmeye uygun ise, merkeziyeti çok uzaklara kadar yayar ve bu şekilde kendi yardımcılarını sadece birer icra aracı haline getirir. Öte yandan, genel emirler vermekle beraber, yardımcılarının fikirleri, görüşleri ve tecrübelerinden faydalanmayı da tercih edecek olursa, geniş ölçüde bir adem-i merkeziyet oluşturur (Fayol, 2013, s.66).

Merkezi yönetim çatısı altında yer alan taşra kuruluşları yeterince yetkili olmadığı durumlarda, yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına kalmaktadır. Bununla birlikte mahalli yöneticiler ve vatandaşlar sorunlarının çözümü için sürekli başkent örgütleriyle yazışma yapmak zorundadır. Bu durumda taşra kuruluşları vatandaşlar ile merkezi yönetim arasındaki yazışmaları yürüten ve ilişkileri sürdüren aracı yapılar haline gelmektedir. Bu şekilde bir işleyiş biçimi, iş ve işlemlerin sonuçlanmasını uzatmakta ve kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Bu anlamda yetki devrinden kaçınan yöneticilerin değerli ve kısıtlı zamanları daha çok alt birimden gelen yazıları imzalamak ve bunlara cevap yazmakla harcanmaktadır (Eryılmaz, 2014, s.302).

Merkeziyetçilik, kaynak, bilgi ve yetkinin devlet yönetiminde merkez teşkilatında; her hangi bir örgütte ise üst otorite toplanması ile ilgilidir. Bürokrasiler, kararların üstler tarafından alınıp astlar tarafından uygulandığı merkeziyetçi özellikte oluşturulmuştur. Bu özellikle, devlet yönetiminde merkezin yükünü artırıp hantallaşmasına neden olmuştur. Aynı zamanda yerel birimlerin potansiyelinden faydalanılmasına da engel olmaktadır.

Aşırı merkeziyetçilik nedeniyle merkezin hizmet yükünün artması temel fonksiyonlarının yürütülmesine engel olmakta ve merkezi giderek etkisizleşmektedir. Merkeziyetçi yönetim anlayışı nedeniyle çalışanlara kendini ilgilendiren konularda görüşü sorulmadığından, pasif kalmakta; giderek her şeyi merkezden bekler hale gelmekte ve bunun sonucunda da demokrasi tüm idari birimlerde yerleşmemektedir (Göküş, 2007, s. 288).

Merkeziyetçiliğin karşıtı olarak âdem-i merkeziyet (decentralization) yöntemi merkeziyetçiliğin sakıncalarını giderebilir. Âdem-i merkeziyet, merkezden iktidar, sorumluluk ve kaynak transfer edilmesidir. Aynı zamanda kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda bir koordinasyon mekanizmasıdır ve bilgi

zayıflıklarının giderilmesinde daha başarılıdır. Merkezi idarenin tekelci konumu aksine yerel yönetimlerin diğer yerel yönetimlerle rekabet halinde olması bütçe artışını ve daha etkin hizmet sunulmasını sağlar (Matejova & Nemec, 2014, s. 99-100).

Âdem-i merkezileşme, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında olduğu gibi iç bürokratik ilişkileri de içeren bir yetki bölüştürmesidir. Çeşitli örgüt birimlerinin ya da seviyelerinin arasında sorumluluk dağılımını içerir. Aynı zamanda özel sektör ile kamu sektörü arasında sorumluluk paylaşımı anlamına da gelir (Handler, 1996, s. 19).

Türkiye’de merkezileşme daha çok daha önce kurullara ve/veya kurumların kendilerine ait olan yetkilerin, bunlardan alınarak, merkez teşkilata çekilmesi şeklinde meydana gelmiştir. Rektörleri ve dekanları kurumların her birinin kendisinin seçmesi yerine, bu yetkinin tamamen Cumhurbaşkanında ve kendisinin atadığı YÖK’de toplanması bu duruma örnek verilebilir (Güran, 2012, s. 204).

Bir başka örnek 6360 ve 6447 sayılı kanunlar ile yerel yönetimlerde yapılan değişikliklerdir. Yapılan düzenlemeler sonucunda otuz ilde il özel idareleri ve il genel meclisleri, belde belediyeleri ve belediye meclisleri, köy tüzel kişilikleri ve köy derneklerine son verilmiş; büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları haline getirilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile belediyelerin önemli bir kısmının kapatılmasının vatandaşı devlet yönetiminden uzaklaştırdığı ileri sürülmüştür. Yerel düzeyde vatandaşın, belediye başkanı ve meclis üyelerini seçme, belediye faaliyetlerini izleme ve denetleme, alınan kararlara katılma hakkının elinden alınması demokratik yönetim kültürünün gelişmesini olumsuz etkilemiştir. 6360 sayılı Kanun yerelleşmeden ziyade merkezileşme eğilimlerini artırmıştır. Büyükşehirlerdeki il özel idareleri kapatılarak görevleri büyükşehir belediyesi, bakanlıkların taşra kuruluşları ve İçişleri Bakanlığı’na bağlanan YİKB (Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı)’na devredilmiştir. Bu düzenleme hizmet sunumuna ilişkin yetkilerin daha çok merkezileşmesi anlamına gelmektedir (Kara M. , 2016, s. 256).

Küçük ölçekli yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir yönetim parçası oluşturulmasına adem-i merkeziyetçi yerel yönetim yapısına zarar vermektedir. Çünkü birleştirme; yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldırmakta,

tekelci hizmet sunumuna zemin hazırlamakta, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanallarını ve seçme özgürlüğün azaltmaktadır (Temel & Karagöz, 2018, s. 122).

Weberyan bürokrasinin özellikleri arasında merkeziyetçi bir yapının olması yer almamakla birlikte merkeziyetçi yapı dikey hiyerarşi, inisiyatif eksikliği, kuralcılık gibi bürokratik sorunlar ile uyumlu bir yapıdır. Bu nedenle bürokratik örgütlerin bozulan nitelikleri arasında sayılmıştır. Aşırı merkeziyetçi yapının hem demokratik ilkelere hem de örgütün işleyişine olumsuz etkilere sahip olduğu açıktır.

3.1.1.3. Örgütün büyümesi

Örgütlerin büyümesi, kamu kurumlarının bütçe, personel sayısı, hizmet üniteleri ve araç gereç bakımından sayısal olarak artması şeklinde meydana gelir. Büyüme eğilimi bürokrasinin özünde bulunmaktadır. Her kamu örgütü, sunduğu hizmetin niteliği ile ilgilenmekten daha çok mevcut örgüt yapısını, bütçe olanaklarını, sosyal tesisler ve hizmet araçlarını, personel sayısını artırmak ve diğer kurumlarla rekabet etmek için yarışır (Eryılmaz, 2014, s.303).

Kamu tercihi okulu tarafından bu bürokratik eğilim büro maksimizasyonu, personel maksimizasyonu, yetki maksimizasyonu ve bütçe maksimizasyonu vb şekillerde adlandırılmıştır.

Bürokraside yapılan iş ile onu yapan birim sayısı arasında ilişki yok denecek kadar azdır. Yapılacak işler sabit kalsa bile, bu iş için harcanacak zaman ve gereken çalışan sayısı söz konusu işten bağımsız bir şekilde şişebilmektedir. Bu, özellikle kamu yönetiminde böyledir. Sanılır ki memur sayısı artarsa aynı oranda işlerin yapılma hızı artacaktır. Oysa çalışanlar çoğunlukla günlük iş ve işlemlerini yerine getirmede gereken özeni göstermemektedir. Dolayısı ile memur sayısı ile yapılan iş miktarı da birbiri ile alakasız olmaktadır. Memur sayısındaki artış ile iş ve işlemlerin yapılma hız ve miktarı arasındaki ilişkiyi içeren ve sonuç olarak örgütsel büyümenin nasıl gerçekleştiğini açıklayan analize Parkinson Kanunu denmektedir (Parkinson, 1957, s. 3).

Parkinson Kanunu'na göre örgütsel büyüme örgütlerde şu şekilde gelişmektedir: Herhangi bir örgütte çalışan bir A kişisi olsun. Bu A kişisi iş yükünün fazlalığından şikâyet etmektedir. Bunun için 3 çözüm yolu vardır. Ya istifa

edecek; bunu yapmaz, çünkü emeklilik haklarından yararlanamaz; ya işlerinin bir kısmını iş arkadaşına (B kişisi) devredecek; bunu da yapmaz, çünkü hiyerarşide aynı seviyede rakibi olan kişiye işlerini vermek istemez; son olarak ise iki yardımcı ast talep edecektir. Bu iki astta C ve D olsun. Bu şekilde A, işlerini iki kategoriye ayıracak ve ikisinin de yetkili kişisi olarak kendine bir nitelik atfetmiş olacaktır. Bundan sonra C de iş yükünün fazlalığından şikâyet edecek ve aynı şekilde yardımcı ast isteyecektir. A, C'nin bu talebini kabul etmekle kalmayıp; D'ye de ast istemesi için tavsiyede bulunacak. Bu şekilde A pratikte “amir” konumuna gelecektir. Sonuçta bir kişinin yapabileceği işi yedi kişi yapıyor olacaktır. Bu şekilde yapılan iş miktarı ve hızında bir değişiklik olmamasına rağmen işi yerine getirenler sayısal olarak artmaktadır (Parkinson, 1957, s.4).

Bürokrasiler iş güvencesini temin etmesi, ilerleme beklentilerini artırması, terfi ettikçe ücretlerin yükselmesi ve üst düzey görevlilere daha büyük güç, yetki ve saygınlık getirmesi gibi nedenlerle örgütler büyüme eğilimine girer. Buna göre, kamu görevlisi olarak imajlarına bakılmaksızın, üst düzey bürokratların öncelikli olarak mesleki anlamdaki kişisel çıkarlarıyla motive olduklarını ve içinde çalıştıkları daireyi büyötmeye ve bütçelerini artırmaya çalıştıkları söylenebilir (Heywood, 2017, s. 511).

Dolayısıyla örgütün büyümesi, örgütün iç ve sosyal dinamiklerinin bilinçli tercihlere dönüşmesi ve çabası ile meydana gelmektedir. Özellikle kamu örgütleri için geçerli olan bu durum, örgütün genel amaç ve çıkarının göz ardı edilip kişisel çıkarların gerçekleşmesi isteğinin sonucudur. Elbette, nüfus, teknoloji, küreselleşme vb. nedenlerle özel örgütlerde bir büyümenin olması kaçınılmazdır. Ancak örgütlerin yukarıda belirtilen şekilde büyümesi, bürokrasinin ilkeleri arasında yer alan genel çıkarların özel çıkarlardan üstün olması ve gayrişahsilik ilkelerinin bozulduğunun, bürokrasilerin beklenen davranışlardan saptığının bir göstergesidir.

Örgütün artan büyüklüğü örgüt içerisinde bürokratikleşme düzeyini artırdığına ilişkin görüşler vardır. Keçecioğlu yaptığı araştırmada geniş örgütlerin daha karmaşık bir yapıda olduğunu varsayan ve bu karmaşıklık ve büyüklüğü örgütte bürokratikleşme derecesini artırdığını iddia eden çalışmaları incelemiştir. Yapılan araştırmalarda, örgütte tam zamanlı olarak çalışanların sayısı ile örgütsel büyüklüğü; örgütteki bölümlerin sayısı ile yatay farklılaşmayı ve örgütlerin otorite

yapısında alt ve üst seviye arasındaki farklı görev pozisyonlarının sayısı ile de dikey farklılaşma ölçülmüştür. Elde edilen bulgulara göre örgütsel büyüklüğün dikey farklılaşmaya, dikey farklılaşmanın da yatay farklılaşmaya neden olduğu sonucuna varmışlardır (Keçecioğlu, 2008, s. 186).

Örgütsel büyüme yoğunlaşıp arttıkça; yönetim hantallaşır ve verimsizleşir. Örgütsel büyüme dikey örgütlenme biçimi ile yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya yoğunlaşır. Bunun üstesinden gelmek için yeni bir kavram ve yaklaşım geliştirilmiştir: “postbürokrasi”. Postbürokrasi, bürokratik ilkelere doğrudan alternatif veya eleştirel olarak geliştirilen bir dizi örgütsel değişim denemelerini ifade eder. Bunlar resmi ve hiyerarşik seviyelerin azaltılması, örgütlerin daha yatay/düz hale getirilmesi, kuralcı olmak yerine örgütte esnekliğe önem verilmesi, dikey kariyer yerine yatay kariyer ve örgüt içi /örgütler arası sınırların esnetilmesidir (Ateş, 2013, s. 58).

Bürokrasinin daima idari görevlerin nitel ve nicel olarak gelişmesini öngörmesine karşılık, post-bürokratik örgütler işbirliği, güven, müzakere, takım çalışması, yetkinin merkezden azaltılarak yönetim katmanlarına yayılması şeklinde karakterize edilmiştir (Parker & Bradley, 2004, s. 197).

3.1.1.4. Aşırı kuralcılık

Düzen ve kural bürokratik örgütlerin olmazsa olmaz ilkelerindendir. İster kamu ister özel sektörde olsun her örgütün işleyişini sağlayan, örgütlerin uymakla yükümlü olduğu pek çok kural ve prosedür vardır. Kurallar iş ve örgütün, tür (kamu ya da özel sektör), nitelik (hizmet ya da mal), büyüklük (yerel, bölgesel, ulusal ya da uluslararası), sosyal kapasite (çalışan sayısı) vb. örgütlerin sahip olduğu daha pek çok açıdan çoğaltılabilecek unsurlara göre çeşitlilik gösterir. Örgütlerin işleyişleri sürerken, belli kurallara göre uygun hareket etmeleri bir zorunluluktur. Bu kurallar örgüt dışından devlet otoritesi ile dayatılan ve herkes için geçerli olan kanunlar olabileceği gibi aynı zamanda örgütün kendi iç koşulları neticesinde örgüt tarafından konulan kurallar da olabilir.

Örgütlerin kurallara sıkı sıkıya bağlı olması kimi durumlarda büropatolojiye neden olabilmektedir. Kurallara sıkı sıkıya bağlı olma durumu ile ortaya çıkan sorun “aşırı kuralcılık” veya “kuralcılık” olarak ifade edilir. Kuralcılık aşırı yoğun kuralların olmasından başka, başlangıçta işlevsel olan kuralların işlevini yitirmesi

açısından da sorundur. Kuralcılık 8 durumda ortaya çıkar (Bozeman, 2012, s. 278-289):

- a. *Kural Kayması (Rule Drift)*: Kişiler kuralı ya da kuralın anlamını yanlış yorumladığında veya kuralın anlamı ya da özü örgüt için eski olduğunda anlam kayar. Kuralın fonksiyonunun neye yaradığı bilinmeden uygulanır.
- b. *Kuralların Dağılması (Rule Entropy)*: Kurallar bir örgütten diğerine; bir kişiden diğerine geçer bu şekilde anlam dağılır ve ilk halinden uzaklaşır.
- c. *Uygulamada Meydana Gelen Değişim*: Kuralların sabit kalıp, kişilerin kuralları farklı uygulamasıdır. Örneğin kurallar geçmişe oranla daha az takdir kullanılarak uygulanıyordur. Ya da geçmişte olduğundan daha fazla sıkı uygulanıyordur.
- d. *Kuralların Etkisinin Değişmesi*: Kuralın “kullanışlılığının” azalmasıdır. Örneğin kural gerektiren bir teknolojinin yerine daha yenisi çıktığında o kuralın etkisi azalır ya da ortadan kalkar.
- e. *Kuralların Fonksiyonunun Değişmesi*: Kural zamanla eskir ve ihtiyaçlara cevap verme vasfını yitirir. Örneğin, bazı örgütlerin çeşitli hizmetleri için kiralıkları fiyatlandırma raporlarını her yıl hazırlamaları gerekir. Bu ücretlendirme yapılmıyorsa ve birkaç yıl için dondurulmuşsa her yıl rapor hazırlamak gereksiz olacaktır.
- f. *Kural Basıncı (Rule Strain)*: Çok yüksek kural yoğunluğuna sahip olan örgütlerde kural basıncı oluşur ve örgüt verimsizleşir. Kuralların iyi ya da kötü olması fark etmez aşırı olması negatif etki yapar. Örneğin beş işlevsel kural örgüt içinde yeterli ve kaldırılabilir olabilecekken on tanesi psikolojik sınırı zorlamaktadır.
- g. *Büyüme (Accretion)*: Kuralların biri, diğerini gerektirir. Rasyonellik rasyonelliği getirir ve bunların toplamı irrasyonellikle sonuçlanabilir. Kuralların amaçları çakıştığında ya da tutarsız olduğunda bir başka kural gerekebilir.

- h. *Yanlış Uygulama (Misapplication)*: Bazen kuralları uygulamak ya da yorumlamak zor olabilir, çünkü kurallar üstün körü ya da yetersiz yazılmıştır. Bazen de kurallar onu uygulayacak kişiye net olarak iletilmez, kişi nasıl yapacağını bilemez ve yanlış uygulama ortaya çıkar.

Kuralcılık; kuralları keyfî olarak uygulamak olarak ortaya çıkabildiği gibi, katı kuralcılığın adaletsiz bir sonucu meydana getirmesi şeklinde de ortaya çıkabilir. Diğer bir deyişle adaleti sağlamak için aşırı kural konulması örgütlerin sosyal anlamda duyarlı ve toleranslı olmasını zorlaştırmaktadır. Hız limitini aşan ve eşit koşullarda bulunan iki kişiden sadece birinin ceza alması kuralların keyfî uygulandığını gösterir. Öte yandan yine hız limitini aşan iki kişiden biri acil bir hasta taşıdığı için hız yapıyorsa burada kurallarla birlikte duyarlılığın da göz önüne alınması gerekmektedir (Wilson, 1996, s. 356).

Bürokrasilerde örgütlerin kuralları ve prosedürleri gerçek amaçlarını gölgede bırakacak şekilde kurumsallaşabilir. Kurallar örgütün etkinliğini engelleyerek, işlevsiz (dysfunctional) hale gelmesine neden olur. Bu süreç g maddesinde de belirtildiği gibi rasyonalizmin mantıksız hale gelmesi ile sonuçlanır. Bürokrasinin sürekliliği amacı ile kurallar ve prosedürler herhangi bir esneklik olmadan uygulanır. Ancak bürokratlar tarafından kuralların tanımlanması istendiğinde, örgütün ulaşması gereken hedefler için önem taşıyan bilgilerden sapıldığı gözlemlenebilir. Diğer bir deyişle, amaç örgütün hedeflerine ulaşmak olmalıyken, amaç kuralları harfiyen uygulamak noktasına gelebilir (Finamore, 2009, s. 10).

Pek çok örgütü inceleyen Hull, kuralcılığın önemli bir bürokrasi sorunu olduğunu belirtmiştir. Peter prensibine göre ehliyetsizlik her yerde ve her alandadır, evrenseldir. Bürokraside kurallar ve biçim düzeni o kadar önemlidir ki bu kuralların gereklerini yerine getirilmeye özen gösterilirken işin özü göz ardı edilmektedir (Peter & Hull, 1976, s.7-44).

Kurallar iş ve işlerin nasıl yerine getirileceğine ilişkin, memurun işlerini kolaylaştırıcı bir araç iken, onun davranışlarını kontrol etme imkânı tanıyan bir amaç haline dönüşür. Aracı rolündeki bir değer nihai bir değer haline geldiği, amaçların yer değiştirmesi yönünde bir süreç meydana gelir. Kurallara uyma belki

de işlerin nasıl olması gerektiğini tarif eden bir ölçüt olacağı yerde memur için önemli bir “değer” haline gelir (Merton, 2016, s.131-132).

Aynı durum Graber tarafından bir örnek ile açıklanmıştır. İnsanlar dilleri gramer yazarak icat etmezler, grameri yazılacak ilk gramer kitabı insanların konuşurken uyguladığı görülen üstü örtük, büyük ölçüde bilinçsiz kuralları gözlemleyerek yazarlar. Buna rağmen kitap bir kez ortaya çıkınca, özellikle de okullarda kullanılmaya başlanınca insanlar kuralları sadece insanların nasıl konuştuğunun tanımlanması olarak değil, nasıl konuşmaları gerektiğine ilişkin reçeteler gibi düşünmeye başlar (Graeber, 2016, s.190).

Bürokrasinin uyumluluk ve kurallara katı itaate verdiği önem bireyin böyle kuralların bir parçası haline gelme sonucunu beraberinde getirir. Bürokratik işin araç ve şekilci yönleri asıl amaçtan (yani müşteriye iyi hizmet) daha önemli hale gelecek ve sistemin tümünün verimliliği buna bağlı olarak darbe alacaktır.

Büropatolojik davranışa göre bürokrasilerde otoritenin kaynağının yasalar olması yasalara veya prosedürlere sıkı sıkıya bağlı olma doğal sonucunu doğurmuştur. Thompson bunu “Insistence on the rights of Office” olarak ifade etmiştir. Dolayısıyla büropatolojilere göre bir örgütte önemli olan haklar ve prosedürlerin yerine getirilmesidir. Öte yandan güvensizlik ve anksiyete yaşayan astlar daha çok kuralcı ve formel olurlar. Formalite ve ikincil davranış tamamen güvensizlikten kaynaklanır. Örgütün yazılı kurallarında yaşanacak bir aksama onların otoritelerini zedeleyecektir. Bürokratik örgüt ilkelerini abartır ve büropatik olmaya başlar (Thompson, 1968, s.163-164).

Gouldner da Weberyen bürokrasinin örgütteki performansı tam olarak sağlamak için davranışların öngörülebilir ve buna uygun kurallar geliştirilebilir olması düşüncesini eleştirmiştir. Her durum için geçerli olan genel kuralları katı bir biçimde uygulamak kişiler arasında tahmin edilemeyen durumlarda hangi kuralları uygulayacaklarını konusunda endişe duygusu ortaya çıkarmaktadır (Gouldner, 1952, s.49).

Farklı yönetim kültürlerinde de kuralcılık gözlemlenmiştir. Sovyetler Birliği dönemindeki totaliter komünist sistemde, sorgulamadan devlete hizmet eden unsurları tanımlamak için Ruslar’ın kullandığı bir kelime vardır: *apparatchilk*. Bu kelime günümüzde herhangi bir idari iş için kullanılan ve Rusça’da bürokratları

tanımlayan bir ifadedir. Bu kişiler şoursuzca emirleri takip ederler (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 188).

Yasaların ortaya çıkardıkları sorunları görmezden gelerek uygulamaya devam etmek, kuralın amaç haline dönüşmesidir. Bunun çarpıcı bir örneği ABD’de doğan bebeklere burada doğdukları için vatandaşlık verilmesidir. Konuyu düz okuma yaptığımızda görünen, ABD’de çeşitli sebeplerle bulunan kişilerin burada doğum yapmaları halinde bebeklerinin vatandaşlık hakkına sahip olmasıdır. Ancak kişiler bu yasayı tersten okumayı tercih etmiştir! Vatandaşlık almak için ABD’de doğum yapmanın legal –illegal yolları aranır olmuştur.¹⁶

Oysa kanunun bu şekilde tasarlanmasının amacı “doğum turizmi”nden çok farklıdır. ABD Anayasası’nın 14. maddesi 1868’de ABD İç Savaşı’nın sona ermesinin ardından yürürlüğe girmiştir. Anayasa’nın 13. maddesi 1865’te köleliğe son vermiş, 14. madde ise eski kölelerin vatandaşlık durumunun çözülmesi için anayasaya eklenmiştir. 14. madde yürürlüğe girmeden önce ABD’de görülen davalarda Afrika kökenli kişilerin ABD vatandaşı olamayacağı hükümleri veriliyordu. Ancak 14. madde bu mahkeme kararlarını geçersiz kılmış ve ABD topraklarında doğan her bireyin ülkenin vatandaşı olma hakkını elde edebilmesini güvence altına almıştı. 1898’de Çin kökenli Wong Kim Ark’ın ABD’ye açtığı dava ise 14. maddenin göçmen ailelerinin çocukları açısından bir emsal olmuştu. ABD Yüksek Mahkemesi’nde görülen davada, 24 yaşındaki Wong, Çinli bir çiftin çocuğu olarak ABD topraklarında dünyaya geldiği halde, ülkeye girişine izin verilmediğini ifade etmiş ve bunun Anayasa’nın 14. maddesine aykırı olduğunu savunmuştu. Minnesota Üniversitesi Göç Tarihi Araştırma Merkezi Direktörü Erika Lee, "Wong Kim Ark davası, etnik kökeni ya da anne ve babasının göç

¹⁶ Bu konu ile ilgili bir alışmada şöyle geçmektedir (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s.159): *“Kamu idaresinin bir çok veçhesinde olduğu gibi, Birleşik Devletler Anayasası göçmenlik konusunda da çok az şey söylemektedir. ‘Göçmenlik’ kelimesini kullanmadan Anayasa iki yerde vatandaşların yurttaşlığa kabul edilmesinden bahseder: 1. Maddenin 8. Fıkrasında, ‘tekdüze bir Vatandaşlığa Kabul Edilme Kuralı koyma’ hususunda Anayasa Kongreye yetki verir. On dördüncü değişiklik ise şöyle der: ... Birleşik Devletler’de doğan ya da vatandaşlığa kabul edilen herkes... Birleşik Devletler’in ve ikamet edilen eyaletin vatandaşıdır”. Ülkenin en üst düzey hukukunun bu kifayetsiz yönlendirmesi sebebiyle, kamu memurları nesillerdir, yabancı bir ülkede doğan kişilerin vatandaşlığa geçiş sürecinin yönetmek zorunda kalmışlardır.”* Bu yasaya dayanarak pek çok kimse sırf vatandaşlık almak için doğumunu ABD’de yapmayı amaçlamış ve ABD düzensiz ve kayıt dışı göçmenlikle baş etmek zorunda kalmıştır. Bu kanun ile yukarıda sayılan a ve h maddelerinde açıklanan sorunları görmek mümkündür. Ancak çok uzun yıllar uygulanmasına ve sorunlara yol açmasına rağmen kanun koyucular tarafından kanun kaldırılmamış ya da revize edilmemiştir.

statüsüne bakılmaksızın ABD'de dünyaya gelen her bireyin ülkenin vatandaşı sayılacağını teyit etmişti" diyor. O tarihten bu yana konuyla ilgili başka bir dava görülmediğini de ekliyor (<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46039975> erişim 30.04.2020).

ABD’de her yıl yaklaşık 39 bin yabancı uyruklu anne bebeğine vatandaşlık hakkı elde ediyor. Bunun yanında 300 bin anne ise yasa dışı yollarla ABD’de bulunduğu halde vatandaşlık hakkını elde ediyor (<https://tr.euronews.com/2019/12/15/abd-de-yasal-sekilde-bulunanlar-n-dunyaya-getirdigi-72-bin-bebek-vatandasl-k-hakk-elde-edi> erişim:30.04.2020). ABD’de son yıllarda bu kanun ile ilgili kaldırılma planı olsa bile kanunun düzensiz ve kayıt dışı göçmen soruna yol açmasına rağmen 150 yıldır uygulanıyor olması son derece patolojiktir.

3.1.1.5. İnisiyatif alamama sorunu

Weberyan bürokrasi memurlara, mensubu oldukları örgütte karar alma ve yönetime katılma konusunda herhangi hak ve yetki alanı tanımamıştır. Weberyan bürokrasiye göre verimlilik ve etkinlik için ön şart genel çıkarların özel çıkarlardan üstün olması, duygu ve düşüncelerden arındırılmış, gayrişahsi davranış biçimi, kuralların üstünlüğü gibi ilkelerdir. Burada her bir çalışanın kendi sorumluluğunda olan işte uzmanlaşması gerekmektedir. Yapılması gerekenler hiyerarşik yapıda emirler ve talimatlar yolu ile amirlerden gelmektedir. Astlara bu emir ve talimatlara uygun olarak iş yapmak düşmektedir.

Bürokratik hiyerarşinin içerisinde bulunan memurların inisiyatif eksikliği diğer bir deyişle takdir hakkı sorunu vardır. Memurun inisiyatif kullanabilme becerisi veya hakkı bürokrasideki katı prosedür ve kurallarla en aza indirgenmiştir. Keyfi uygulamaları önlemeyi amaçlayan ve sert disiplin ve denetimi kabul ettiren bu kurallar, girişim ve takdir hakkına pek fazla yer bırakmamaktadır (Mouzelis, 2001, s.56).

Bu durum bir çalışmada şöyle ifade edilmiştir: “Örgütsel deli gömleğinin içinde çalışanların inisiyatif alması pek mümkün değildir. Münasip bir bürokratik otorite aksini söyleyene kadar çalışanlar otomatlar – insan robotlar- gibi belirlenmiş görevleri yerine getirirler.” Bu görevi yerine getirirken- kendi görev alanları içerisinde- şaşırtıcı bir biçimde etkin olabilirler (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 259).

Aynı durumu Mises tarafından da eleştirilmiştir. Buna göre bürokrasi ilkeleri, kişilerin inisiyatif kullanarak karar almasını engellemekte, kişilere sadece iş güvencesinin getirdiği özgürlüğü sağlamaktadır. Bu durum adeta hapisteki kimsenin odasının içindeki özgürlük alanı kadardır. Bürokrasilerde kişiler rutinleştikleri işlerin dışına çıkacak gelişim göstermeye cesaret edemezler (Mises, 2000, s.88).

Aynı zamanda amirler otorite kaybetme korkusu ile memurlara son derece güvensiz yaklaşırlar. Amirlerin bu aşırı kontrolcü ve hatta anksiyete bozukluğuna varan halleri memurun hareket alanını son derece daraltır. Sonuçta bürokrasilerde memurun davranışları ve ne yapması gerektiği üzerinde o kadar durulur ki memurun herhangi bir konuda inisiyatif almasına imkan tanıyan bir alan yoktur, denebilir. (Thompson, 1968, s.155).

Mouzelis bu güvensizlik durumunu “ehliyetsizlik”le açıklar. Ehliyetsizlik ya da beceriksizlik, gayret, düşünce ve sorumluluk alma meziyetlerinden eksik olma olarak tanımlanır. Üstelik bu beceriksizlik, her şeyi yapabilecek kabiliyette olduğunu düşünen bürokratları hiç de endişelendirmez. Bürokratlar sürekli olarak kendi imtiyaz ve konumlarını sağlamlaştırmak için baskı fonksiyonlarını genişletmeye çalışırlar. Bunu yaparken kendilerini kurumun vazgeçilmez bir parçası olarak görürler (Mouzelis, 2001, s.23).

Burada iki sorun ortaya çıkmaktadır. İlki, her durum için davranışları tanımlanmış olan memurlar beklenmedik bir durum karşısında nasıl davranacaklardır? İkincisi ise örgütün gelişim süreci içerisinde karar alma süreçlerine katılma haklarının olmamasıdır. Burada Weberyen bürokrasi otonom, risk faktörü olmayan ve bir kez kurulduğunda ilelebet devam etme eğilim gösteren örgüt yapıları tasarladığı için interaktif bir yönetim yapısına ihtiyaç duymamış olabilir. Ancak günümüz örgüt yapıları kamu sektörü de dahil olmak üzere rekabet etmek zorunda oldukları bir ortamda varlıkları sürdürmek zorundadır. Bu nedenle inisiyatif alabilen ve karar alma süreçlerine katkı sağlayabilecek çalışanlara ihtiyaç duymaktadır.

Bürokraside memurların inisiyatif eksikliği sorunu literatürde sıkça tekrarlanan sorunlar arasındadır. Hemen her kaynakta katı bürokratik yapının memura takdir hakkı tanımadığı, bürokratik hiyerarşi içinde memurun davranışlarının tanımlandığı ancak daraltıldığı, memurun hiçbir konuda katılım ve inisiyatif

kullanmasına imkan tanınmadığı anlamlarına gelen açıklamalar görmek mümkündür. Yukarıdaki paragraflarda bu kaynaklardan birkaç tanesine yer verilmiştir. Ancak memur nasıl inisiyatif kullanacaktır? Bu hakkın veya yetkinin sınırları ne olacaktır? İniyatif kullanma keyfi uygulamaların önünü açabilir mi? Bu sorularda inisiyatif eksikliğinin bir sorun olarak kabul etmekle birlikte sorunu gidermenin zorlukları ifade edilmek istenmektedir.

Bürokrasilerde memurun inisiyatif kullanımı, örgütün kamu ya da özel sektörde oluşuna, kamu kurumunun görev alanı, personel hacmi ve kültürel yapısına, inisiyatif kullanması muhtemel olayın durumuna göre değişkenlik gösterir. Özellikle söz konusu kurumun örgüt kültürü ve memurun kendi iç dinamikleri memurun inisiyatif kullanma sınırlarını belirler. Dolayısıyla inisiyatif eksikliği sorununu gidermek için genel bir çözüm önerisi sunmak son derece zordur.

Örneğin bir kamu kurumunda mesai saatini geçirmiş bir vatandaş acele işi olduğunu söyleyip bu işi halletmesi için memurdan rica edebilir. Bu durumda memurun söz konusu işi yapıp yapmaması inisiyatif kullanabilme becerisine kalmıştır. Mesai saati dışında asla çalışmayıp “bana ne!” de diyebilir; işi halledebilir; amirinden çekindiği için reddedebilir. Kimi durumlarda böyle bir örnek hukuksal sonuç doğuracak şekilde de olabilir. Örneğin başvuru süreleri ilanda belirtilmiş başvurularda son gün mesai saatini geçiren başvurular memur tarafından kabul edilmeli midir? Burada memurun inisiyatif kullanma sınırları ne olmalıdır? Aynı zamanda, geçirilen sürenin (mesainin bitiminin 17:00 olduğunu kabul edersek) 17:05 olması ile 17:30 olması arasında fark olduğu düşünülebilir mi? Bu sorular inisiyatifin sınırları konusunda belirsizliği anlamak için çoğaltılabilir.

Öte yandan inisiyatif kullanmanın zorunlu olduğu kurumlar da vardır örneğin Emniyet Teşkilatı. Polisin idari yaptırımları yaygın bir biçimde uyguladığı alanlardan biri olan trafik hizmetleri, inisiyatif kullanımına en açık alanlardan biridir. Trafik polisleri trafik mevzuatını seçici olarak uygulamak durumundadırlar. Tüm Türkiye’de geçerli olan trafik düzenlemeleri coğrafi olarak her yerde tüm maddeleri ile birebir uygulanabilir değildir. Dolayısıyla, polis trafik kurallarına uymayan sürücülerle ilgili yaptırım uygulamalarında seçici olmak durumundadır. Örneğin, polisin bir şehirdeki tüm yasak parklara yasal düzenlemenin öngördüğü cezai işlemi uygulaması fiilen mümkün değildir. Fiilen

mümkün olsa bile özellikle küçük yerleşim yerlerinde uygulanacak yaptırımlardan doğacak tepkiyi göğüslemek ne polis teşkilatı açısından ne de siyasi otorite tarafından kolay olmayacaktır. Bu ve benzeri nedenlerle polis trafik kurallarına uymayanları cezai işlem öncesinde uyardı, uyarılara uygun hareket etmeyenler hakkında yaptırım uygulamayı tercih etmektedir (Taşdöven, 2015, s. 112).

3.1.1.6.Yenilenme ve değişim sorunu

Bürokrasi, doğası gereği muhafazakardır ve değişimi yavaştır. Bu yüzden bürokrasinin sıkıntılarının birisi değişen koşullara tepkisiz kalmasıdır. Aynı zamanda değişime uyum sağlayamama genellikle onun uymak zorunda olduğu kanuni zorunlulukların bir neticesidir. Demokratik bir devletteki hiçbir kamu bürokrasisi yasamayla kendisine emredilmeyen hiçbir şeyi yapmaz. Bir başka açıdan bu sözde yavaşlık bürokrasinin açıkça kanuna uymasıdır (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 259).

Bürokrasi rutin işlemeyen, yaratıcılığa ve yeniliğe ihtiyaç duyan faaliyetler için uygun değildir (Hughes, 2014, s.131). Bürokrasiler uzmanlaşmayı, uzmanlaşma da rutinleşmeyi gerektirir. Bürokrasilerde birbirinden farklı her işi kategorize eden bir iş bölümü vardır. Bu işler uzmanlar tarafından yerine getirilir ve uzmanlar her zaman ne yapacağını bilir. Bürokratik örgütlerde herkes için geçerli kurallar vardır. Böyle bir sistem değişime elverişli bir biçimde tasarlanmamıştır. Bürokrasilerde değişime uzmanlar tarafından direnç gösterilir (Thompson, 1968, s.15).

Bürokrasilerde özellikle yöneticiler teknik bilmeme, güçlerini ve konumlarını koruma kaygısı gibi nedenlerle yeniliklere karşı direnç göstermektedir. Yöneticilerin ve diğer personelin bu güvensizliği örgütsel bakış açısından sapmaya neden olmakta ve kendilerinin sahip olmadığı teknik ile diğer nitelikleri kötülemekle sonuçlanmaktadır (Giblin, 1981, s. 524; Thompson, 1968, s.163).

Bürokrasinin yeniliklere kapalı olması tıpkı, hiyerarşi ve merkeziyetçilik gibi karakteristik özelliklerinden biridir. Bürokrasi değişip yenilenmek üzere değil kendi yapısını korumak ve statüko sağlamak üzere tasarlanmıştır. Ancak toplumlar değişmekte ve toplumsal ihtiyaçlar da buna bağlı olarak farklılaşmaktadır. Aynı zamanda teknoloji de gelişmekte bazı teknikler eski hale

gelmektedir. Bu bağlamda bürokrasinin yerinde sayması bürokratik örgütlerin işleyişini zorlaştırmaktadır.

Wilson bir kurumdaki yenilikleri tali ve esas yenilikler olarak ikiye ayırır. Esas değişiklikler gerçek yeniliklerdir. Gerçek yenilikler ana görevlerin içeriğinde değişiklik yapan yeniliklerdir. Çoğu değişiklikler yardımcı görevlere eklenir ya da bunları değiştirir. Bu tür tali değişiklikler çoğu zaman kuruluşun çevresindeki istemlere bir yanittir. Örneğin teknolojik değişiklikler tali değişikliklerdir ve pek direnç gösterilmez, uyum sağlanır, reform olarak adlandırılan yenilikler daha çok dirençler karşılaşır (Wilson, 1996, s. 254).

Bürokrasinin temelinde yatan yönetim anlayışı yönetimin herhangi bir yolla kendi kendini yenileme ihtiyacını ele almamış; bürokrasi esnek ve yeniliklere uyum sağlayacak şekilde tasarlanmamıştır. Ancak zaman içerisinde çevre, teknoloji ve sosyal amaçlarda değişim olduğunda örgütlerde de belli değişiklikler gerekmektedir. Bu durumu güvenlik ve istikrarları için tehdit olarak değerlendirenler değişime direnirler. Örgüt mensupları ihtiyaçları olan her şeyi zaten bildiklerini düşünürler ve öğrenmeye ve uyum sağlamaya ihtiyaç duydukları hiçbir şey olmadığından emindirler. Bürokrasi bu şekilde giderek işlevsiz olurken, kendini korumak için adımlar atar ve işlem basamakları (make-work) kırtasiyecilik yönünde gelişir. İşlem basamakları artar ve bunları halletmek için maliyet ve zaman gerekir. Örgütün yapısını ve fonksiyonlarını değiştirememek temel bir hastalıktır (Acar, Pourdehrad, Sachdeva, & Sharan, 1981, s. 7-10).

Örgütler dünyada değişen koşullara göre esnek olmak ve gereken düzenleme ve değişiklikleri yapmak zorundadır. Örgütler için yeni yöneticiler, yeni teknolojiler, müşteri ya da vatandaş talepleri, çevrede meydana gelen değişimler gibi faktörler örgütleri değişime zorlar. Ancak bu durum her zaman örgüt çalışanları tarafından hemen kabul edilmez, direnç ile karşılaşılır. Değişime direnç, çalışanların değişime meydan okuması, bozmaya çalışması (sabotaj) ya da karşı gelmesi biçiminde kendini gösterir. Çalışanların verdiği tepki, psikolojik kaygı kaynaklı tepkidir. Bu direnç örgütün gelişmesini ve işlerin daha kolay yerine getirilebilme imkânını zorlaştırır (Ercan, 2014, s. 37-38).

Yeniliklere direncin, daha köklü kurum ve kuruluşlarda meydana gelmesi daha olasıdır. Eski ve köklü kurumlar yerleşmiş alışkanlıklar ve belli rutinler

kazanmışlardır. Hatta böyle kurumlarda sıkça karşılaşılan bir özdeyiş vardır: “Ne yaparsan yap, yeni bir şey yapma!” Böyle eski ve köklü kurumlar kendi popülasyonunda yerini sağlamlaştırdığından teknolojik olmasa bile işleyiş tarzı bakımından yeniliğe ihtiyacı olmadığını düşünür (Wilson, 1996, s. 261).

Kamu sektörünün pek çok eski ve köklü kurumlara sahip olduğundan rahatlıkla bahsedebiliriz. Bu kurumlarda yıllardır süregelen, kurumsal bir işleyiş tarzı vardır. Sadece hukuk kuralları değil yerleşmiş normlar da kamu sektöründe belli bir davranış kalıbı sunar. O makama kim gelirse gelsin aynı şekilde davranır ve iş yapar. Bu durum, işlerin istikrarlı ve tarafsız bir biçimde yürümesi için arzu edilen bir durum olabilir. Ancak bu durum aynı zamanda yeniliklere uyum konusunda statükocu davranışı doğurmaktadır.

Bürokraside son yıllarda en belirgin yeniliklerden biri belge yönetimi ile ilgilidir.¹⁷ Belge yönetiminde elektronik sisteme geçilmesi önemli bir değişimdir. Elektronik belge yönetim sistemi; yapılan faaliyetlerin kanıtlarını sağlamak amacıyla elektronik ortamda belgelerin üretilmesini, kullanılmasını, bakımını ve tasfiyesini sağlayan sistemlerdir. Belgeler dokümanlardan ayrı bir yapıda, gerekçe ile doğarlar ve hukuki sonuç doğururlar. Belgeler hangi formatta veya hangi ortamda oluşturulursa oluşturulsunlar bir faaliyet sonucunda o faaliyetin göstergesidirler (Yalçınkaya, 2015, s. 26).

Bugün hemen her kurumda elektronik belge ve e-... uygulamalar birbirine entegre bir biçimde kullanılmaktadır. Bunlardan en aktif olanı e-Devlet Kapısı’dır. Bu uygulama ile hizmet bakanlıklarının sunduğu hizmetlerden online olarak faydalanma imkanı tanımaktadır. Detaylı bilgi 4.1. e-Devlet Uygulamaları kısmında anlatılmıştır.

Elektronik Belge Yönetimi Sistemi (EBYS) ile kamu kurumların önemli ve köklü bir değişim yaşanmış ancak personelin bu değişime adapte olması kolay

¹⁷ Belge yönetimi alanında standartların geliştirilmesi ve genel geçerliliği olan bir belge yönetimi uygulama rehberinin benimsenmesi üzerinde, 90’lı yıllara kadar uzlaşıya varılamamıştır. Bu dönemden sonra geliştirilen standartlar ile belge yönetimine dönük uluslararası standartların ve uygulama rehberlerinin ortaya çıkması, alanın gelişimini ve geniş kesimlerce tanınmasını sağlamıştır. 2001 yılının ilk aylarında ISO standartlar serisi içerisinde yayımlanan ISO 15489 Bilgi ve Dokümantasyon- Belge Yönetimi Standardı, yaklaşık 80 ülkenin aktif ya da pasif katılımları ve destekleri ile yayımlanmıştır. Kurumların yapısı, hacmi ve çalışma alanlarına bakmaksızın, uygulamaları gerekli görülen belge yönetim unsurlarını tanımlayan standart, belge programlarının nasıl oluşturulacağı, nasıl yapılacağı ve kontrol sistemlerinin ne şekilde organize edileceğini ortaya koymaktadır (Külcü, 2007, s. 245-249).

olmamıştır. EBYS uzun yıllar kullanılan belge, doküman ve arşivleme metodunun tamamen değiştirmekle birlikte personelin teknik bilgi ve becerisini de gerektirmektedir. Bu nedenle personelin EBYS'ye direnç gösterebileceğini düşünmek pek de zor değildir. Bu konu ile yapılmış bir yüksek lisans tezinin alan çalışmasının bulguları dikkate değerdir.

“Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)’nin İnsan Kaynaklarının Dönüşümüne Etkisi: Marmara Üniversitesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tezi Marmara Üniversitesi’nin EBYS’ye geçiş sürecini incelemiştir. Bu çalışmada çalışanların bir kısmının teknik öğrenmede zorluk, EBYS’ye güvenmeme, kişisel kimliğin tehlikeye girmesi gibi nedenlerle karalayıcı sözlerde bulundukları kaydedilmiştir. En ilginç olanı ise bu grubun, EBYS’de belgelerin kaybolacağı düşüncesi ile her belgenin çıktısının alınıp kâğıt doküman olarak saklanmasıdır. Sonuçta kurumda değişme gösterilen direncin ana sebebinin teknik bilmeme olduğu ve değişimden önce personelin eğitimden geçilmesi gerektiği görüşü belirtilmiştir. Yapılan çalışmada değişimin kadınlarda ve 20-29 yaş arasında daha fazla strese neden olduğu bunun statüko kaybı endişesinden kaynaklandığı belirtilmiştir. Yine sonuçta değişime gösterilen direncin beklenen düzeyde olduğu, cevapların çoğunun destekleyici olduğu ifade edilmiştir (Bektaş, 2015, s. 94-95).

Bu çalışmada belirtilen elektronik belgelerin çıktı alınarak saklanması durumu, değişime direncin ve değişimin meydana getirdiği psikolojik rahatsızlığın çarpıcı bir göstergesidir. Bu durumun başka kurumlarda da yaşandığı düşünmek zor değildir. Çalışanlara yaşanan değişime “mecburen” alışmaya çalışmakla birlikte yaşadıkları güvensizlik duygusunu en iyi bildikleri yöntem ile gidermeye çalışmaktadır.

3.1.2. Bürokrasinin Bozulan İlkelerinin Neden Olduğu Büropatolojiler

Bürokrasinin hiyerarşi, merkeziyetçilik, örgütün büyümesi ve sürekliliği, kurallara uygun hareket etme ilkelerinde meydana gelen bozulmalar; bürokrasilerde kırtasiyecilik, biçimcilik, dışa kapalılık, yönetimde gizlilik, verimsizlik, ehliyetsizlik, yolsuzluk, rüşvet ve adam kayırma, siyasallaşma gibi sorunlara/hastalıklara neden olmaktadır. Sorunlar bir önceki bölümde anlatılan yapıların bozulmasından kaynaklandığı gibi her bir sorun bir diğerinden de

beslenmektedir. Örneğin, bürokrasiler kuralcı olduğu için biçimci, biçimci olduğu için kırtasiyecici ve bunun neticesinde verimsiz olabilmektedir. Ya da örgütler büyüdükçe adam kayırma artmakta, bu da yolsuzluk ve rüşveti artırmaktadır.

3.1.2.1.Kırtasiyecilik ve biçimcilik

Kırtasiyecilik ve biçimcilik sorunu birlikte değerlendirilebilir. Nitekim tüm büropatolojiler birbirinden beslenir. Kırtasiyecilik ve biçimcilik “formalite” kavramı içerisinde birleşmektedir. Formalitenin TDK’daki ilk anlamı “Yerine getirilmesi kanunca zorunlu işlem.” şeklindedir. Daha sonra, mecaz anlamı olarak “Önem verilmediği halde bir zorunluluğa bağlı olarak yapılan biçimsel davranış.” tanımı yapılmıştır.

Burada formalite kelimesini duyduğumuzda ilk olarak mecaz anlamının akla geldiğini söylemek pek de zor değildir. Mecaz anlamında belirtilen “biçimsel davranış” ifadesi önemlidir çünkü pek çok iş ve işlem yerine getirilirken amaç o iş ve işlemin önceden belirlenen biçime uygun olması yönünde olmaktadır. Formalite kelimesi İngilizce “formality” olarak ifade edilir ve çeviride ilk anlam “resmiyet” olarak karşımıza çıkar. Kırtasiyecilik, formalite ve biçimcilik kelimeleri bürokrasinin tamamen gereksiz olmamakla birlikte esas amacın önünde geçen tüm iş ve işlemlerini kapsar.

“Red Tape”, “Paper Work” gibi olumsuz anlam taşıyan kavramlarla ifade edilen büropatolojinin, Türkçedeki karşılığı iş ve işlemleri gereksiz adımlarla boğmak anlamında “kırtasiyecilik”tir. Aşırı biçimciliği ve sınırlamayı, gereksiz kural, prosedür ve düzenlemeyi, etkinsizliği, savunulamaz gecikmeyi ve tüm bunların sonucu olarak sinir bozucu ve can sıkıcı bir anlamı ifade eder. Kırtasiyecilik aynı zamanda örgütsel bir hastalık (organizational pathology) olarak da nitelendirilmektedir. Kırtasiyecilik Buchanan’a göre örgütte yapısal olarak aşırı baskı/sınırlama (constraints) iken, Baldwin’ e göre formel ve enformel olmak üzere iki çeşittir. Formel kırtasiyecilik yoğun personel prosedürleri ile ilgilidir. Enformel kırtasiyecilik, siyasi partiler, kamuoyu ve medya gibi dış kaynaklarla sınırlamayı ve bunların neden olduğu baskıyı ifade eder. Rosenfeld’in tanımı ise şöyledir; kırtasiyecilik hükümet/devlet kurallarının ve prosedürlerinin özetidir (Bozeman, 2012, s. 274-276).

Herbert Kaufman’a göre kırtasiyecilik bizim yarattığımız bir şeydir: “Her sınırlama ve gereksinme bazılarının kırtasiyeciliği talep etmelerinden kaynaklanır.” Her yöntemi uygulamak için bir yönetici atanmış, bunlara bürokrat denmiştir. Bu yöneticilerin görevi ise amaçlara ulaşmaktan daha çok siyasal/yasal sürecin uygulanması olarak öne çıkmıştır (Wilson, 1996, s. 347).

Biçimcilik, “yazçizcilik”, “işlemcilik” gibi kavramlarla da ifade edilir. Bu kavramlar, örgüt kurallarının katı bir anlayışla, karmaşık bir biçimde, dar görüşle yorumlanmasını ifade eder. Biçimcilik, bürokrasilerde iş ve işlemlerin uzaması, uygulanan kuralların müşteri ya da vatandaş tarafından anlaşılamaması, rasyonel olmayan iş görme usulleri (“bugün git, yarın gel” durumu gibi), işlerin verimli, etkin ve ekonomik olmayan bir biçimde yürümesi, bir silsile halinde bir işi diğerine gönderme durumlarında ortaya çıkar. Bu şekilde biçimcilik ya da yazçizcilik bürokratik “zihniyetin” sorunudur (Emre, 1991, s. 211).

Bürokrasilerde, iş ve işlemler başlangıçta vatandaşın hakkını korumak amacıyla tasarlanmıştı. Bürokratik düzen içinde her basamağın sorumlusu işlem kâğıdını imzalamaya ya da paraflamaya yetkili kılındı. Böylece işlem ya da kararların denetlenmiş olması amaçlandı. Bu akışın bir başka anlamı olaydan, işlemde ya da karardan haberim var, manasına gelmektedir. Sonuçta tüm bu işlemler silsilesinin amacı vatandaş haklarını korumaktan ziyade, iç düzenin işleyişi ile ilgili hale geldi. Bu yöntem emek ve zaman kaybına, rüşvet yolunun açılmasına neden olmuştur. Özellikle kamusal işlerde bıkırtıcı prosedürler dizisi yoğunlaşmıştır (Kazancı, 2003, s. 3).

İş ve işlemlerin, prosedürlere, kurallara, şekil koşullarına, formalitelere uygun olması, bu işlerin yapılma ve bitme süresinden daha önemli hale gelmiştir. Yasalarda yetki genişliği ve özerklik gibi ilkelerin kabul edilmesine rağmen, üst kademelerdeki yöneticiler tüm kararları alma yetkisi konusunda pek de paylaşımcı değildir. Böyle bir durumda, aradaki kademe sayısı artmakta, yoğun evrak trafiği alt kademelerden başlayarak üst kademelere ulaşınca kadar büyük bir evrak yükü ortaya çıkarmaktadır. Sorunun uzağında olan memurun çözüm üretmesi güçleşmekte hatta imkânsız hale gelmektedir. Evraklar masadan masaya, daireden daireye, kademededen kademeye havale edilmektedir (Bilmez, 2014, s. 68).

Bürokraside her işin belirlenmiş bir biçimi vardır. İşler sıkı sıkıya kurallara bağlı olduğu gibi önceden belirlenmiş biçimlere de bağlıdır. Resmi yazıların hangi kağıda, nasıl bir yazı tipi ile yazılacağından, memurun kılık kıyafetinin düzenlenmesine; işe giriş çıkış saatlerinden, kullanacakları kaleme kadar uzanan geniş bir “biçim düzeni” vardır. Bu düzen kimi durumlarda işleyişin düzgün olmasını sağladığından faydalı, kimi zamansa amaçtan sapmaya neden olduğu için sakıncalı bir durumdur. Bürokrasiler patolojik hale geldiğinde belli biçimlere göre hareket etmek, amaç ve hedeflere ulaşmaktan daha önemli olur.

Bürokraside pek çok çalışan “başım yanar” korkusuyla gerekli olan biçimlere son derece ihtimam gösterir. Onlara göre bürokratik bir düzen vardır, yıllardır böyle gelmiştir ve böyle gidecektir. Bu durum bazı Türk romanlarında da işlenmiştir. Örneğin Çalıkuşu’nda Feride’nin kapanan okulu ile ilgili evrakları isteyen bir başkâtip, bu bir yığın evrak arasında yıllar öncesine ait bir yardım senedi bulamaz ve müdüre gider. Müdür daha pratik biri olduğu için başkâtibi azarlayıp; bu denli şekilciliğin lüzumsuzluğunu anlatır. Oysa başkâtibe göre yaptığı son derce yerindedir, müfettiş sorarsa ne cevap verecektir? (Çanaklı, 2010, s. 519).

Bürokraside biçimcilikle ilgili verilebilecek çarpıcı örneklerden bir diğeri de hemşirelerin geçmişte uymak zorunda oldukları kep takma kuralıdır. Uzun yıllar büyük bir özenle takılan ve ilgili mevzuatlarda kumaşın niteliğine kadar düzenlemesi olan kepin, “hijyenik” olmadığı için kaldırılması ne kadar ilginçtir! Dönemin Sağlık Bakanlığı Müsteşarı Nejdettin Ünüvar, valiliklere gönderdiği Genelgede, Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği’nde hemşire ve ebelerin kep takmalarının öngörülmesine karşın, Ebelik/Hemşirelik Danışma Kurulu’nun kepin hareketleri kısıtladığı, mikroorganizmaların taşınmasına neden olduğu ve simgesel açıdan hemşireliğe herhangi bir olumlu katkı sağlamadığına karar verdiğini belirterek, kep takılıp takılmamasında serbestlik getirildiğini belirtmiştir (<http://www.milliyet.com.tr/2004/03/09/yasam/yas05.html>).

Bir başka örnek Aksaray Polis Meslek Yüksekokulunda (2017) yaşanmıştır. Burada iki emekli emniyet genel müdürü polis adaylarına “Polislikte Vaka Çalışmaları” dersi vermektedirken bir sonraki dönemde bürokratik bir engelden dolayı ders veremeyecekleri kendilerine bildirilmiştir. Bu bürokratik engel, kamu kurumundan emekli olmuş kimselerin POMEM’de ders ücreti karşılığını

alabileceklerin bir ödeme kalemi olmadığı gerekçesidir¹⁸. Meslek yüksekokulunun amacı polis adaylarının mesleklerine donanımlı bir şekilde yetişmesidir. Bunu da belki de en iyi yapabilecek olan, yıllarca polislik mesleğini tecrübe etmiş Emniyet Teşkilatı mensupları ve/veya emeklileri iken prosedür bu duruma engel olmuştur.

3.1.2.2.Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık

Gizlilik, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması, gizli tutulmasını ifade eder. Dışa kapalılık ise, kamu örgütlerinin dışarıdan gelen etkilere karşı tepkisiz kalmasını, aldıkları kararların dayanaklarının açıklanmamasını ifade etmektedir. Gizlilik ve dışa kapalılığın hakim olduğu bürokratik bir örgütte, prosedür ve kurallara aşırı düşkünlük, çok sayıda düzenlemenin bulunması ve zaman kavramının “bekletme” olarak algılanmasından dolayı dışa karşı perde görevi üstlenen bir kamufle aracı olmaktadır (Bilmez, 2014, s.72).

Gizlilik ve dışa kapalılık tutumu ile çalışanlar, her türlü otoritenin denetiminden ve halkın demokratik kontrolünden kurtulmakta, pek çok keyfi faaliyetini gizleyebilmektedir. Bu açıdan gizliliğe eğilimin; 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 gibi sebepleri vardır (Gökçe & Şahin, 2002, s. 13).

Gizliliği “açıkça gizleme” ile “örtülü gizleme” olarak iki guruba ayrılır. Açıkça gizleme, idarenin bilgi edinme hakkı kapsamındaki bilgileri ilgililere vermekten kaçınmasıdır. Örtülü gizleme ise, bilgilerin verilmesinde mümkün olduğunca sürelerin belirsiz ve uzun tutulması, açık, basit, herkesin anlayabileceği bir dil kullanmak mümkün iken ifadelerin teknik tabirlere, her tarafa çekilebilecek anlatım tarzlarına yer verilmesi, kanunen gizlenmesi gerekmeyen bilgilerin günümüz dünyasının internet, telefon hatları, ilanlar, broşürler vb. yollarla talebe gerek kalmadan doğrudan açıklanmasından imtina edinilmesi, mevcut bilgi

¹⁸ 11239 sayılı 08.12.2006 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı madde 4’te kimlerin ek ders verebilecekleri sayılmıştır:

Ö). Ücretli ek ders görevlisi: Kadrolu öğretim elemanı bulunmayan dersler veya ihtiyaca binaen herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konuları için ek ders ücreti karşılığında görevlendirilen üniversite öğretim elemanları, yükseköğrenim görmüş Emniyet Teşkilatı mensupları ile diğer kamu idarelerinin personeli ve serbest meslek mensuplarını kapsar.

edinme sisteminin eksik bilgi verme, kararın gerekçesini istenmesine gerek kalmadan vermeme, kanunun gizlilik imkanı veren hükümlerini geniş yorumlayarak bilgi edinme imkanının kapsamını daraltma gibi yollarla bilgi edinme hakkının işlevsiz hale getirilmesidir. Bununla idarenin işlem, eylem ve kararları adeta perdelenmektedir (Okur, 2014, s.37-38).

Belirli bilgi ve yöntemlerin halktan saklanması ve ancak çok küçük bir kümeye (örgütte çalışanlara) öğretilmesini savunan görüş ve eylem biçimi olarak tanımlanan içreklik, yönetimin halk tarafından anlaşılmasını zorlaştıran en önemli etkidir. Bürokraside farklı ritüellerin, prosedürlerin geçerli olması, irili ufaklı birçok prosedüre aşırı düşkünlük; çok sayıda yasa, tüzük, yönetmelik gibi yazılı kuralın varlığı ve en önemlisi zaman algısının bekletici özelliğinin ağır basması bürokrasi çevresinde içreklik oluşturmaktadır. Bu durum bürokrasileri dışarıdan anlaşılabilir bir hale getirir. Karmaşık ve yoğun kurallar, zaman sıkıntısının olmaması ve anlaşılır olmayan bir dil kullanması içreklik sorununu oluşturan öğelerdir (Kazancı, 2003, s.3).

Bunlara, kamu kurumlarının kapalı bir sistem anlayışı içinde çalışması ve şeffaflığın yetersizliği, özerk yapıli kurumlarda hesap verebilirlikle ilgili mekanizmaların yeterli düzeyde olmaması ve uygulamada özerkliğin sorumsuzluk biçiminde algılanması, kurum ideolojisi gibi faktörler ilave edilmelidir (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011, s. 31).

Bürokrasiler Merton ve Mouzelis'in bürokrasi tanımlarında anlatıldığı gibi, toplumun geri kalan kısmından farklı bir zümre gibi davranırlar. Gayrişahsilik ve tarafsızlığını korumak için dışarıdan herhangi bir sorgulamaya doğrudan tepkilidir. Özellikle kamu örgütlerinde devleti temsil eden kamu kurumları bürokrasilerini mahrem alanları gibi görüp, dışı kapalı hareket ederler.

Kamu yönetimlerinin gizlilik ve dışı kapalılık sorununu gidermek için hesapverebilirlik ve şeffaflık ilkeleri önemlidir. Kamu yönetimlerinin yine kamu örgütlerince yapılan denetim ve kontrolden farklı olarak iç ve dış paydaşlarına iş ve işlemlerinden dolayı hesapverebilirlik prensibini benimsemelidir.

Hesapverebilirlik ilkesinin can alıcı kısmı, kime ve nasıl hesap verileceğidir. Hesap vermenin anahtar unsurları bilgi verme ve yaptırımlardır. Bu iki unsur arasında da yaptırımlara daha çok vurgu yapılır. Yaptırım mekanizmaları olmadan

cevap ve bilgi ile ilgili taleplerin karşılık bulması ya da bunun etkili olması çok olası değildir (Finamore, 2009, s.4).

Ancak bürokratik kamu yönetimlerine hesapverebilir ve şeffaf özellik kazandırmak kolay değildir. Bürokrasilerde yapılacak olan bir işlem için en önemli yol gösterici ve zorlayıcı güç yasalardır. Bu nedenle hesapverebilirlik ve şeffaflık ilkeleri de kanun yolu ile kamu örgütlerinin işleyişine dahil edilmeye çalışılmıştır. Kanun yolu ile bile gizlilik ve dışa kapalılığı gidermek tamamen mümkün olmamıştır. Bürokrasiler değişime son derece dirençli örgütlenme modelleridir.

Bu durum ile bire bir örtüşen bir örnek TMMOB Peyzaj Mimarları Odası Antalya Şubesi'nde yaşanmıştır. Burada bilgi edinme hakkının yasa gerekçesiyle engellenmesi, aynı zamanda 1.4.2.4. Kuralcılık alt başlığında anlatılan “kuralın amacın önüne geçmesi” sorununa da uygun düşerek, “gizlilik” sorununa örnek oluşturmuştur. Öyle ki edinilmek istenen bilgi ve belgenin açıklanması ile ilgili bir sorun gösterilmeyip bilgi edinmek isteyen muhatabın tüzel kişiliği ile ilgili bir engel gerekçe gösterilmiştir.

TMMOB Peyzaj Mimarları Odası Antalya Şubesi tarafından Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na bilgi edinme hakkına dayanılarak, belediyeden ilgili tarihlerdeki meclis kararlarının birer örneği istenmiştir. Ancak belediye bu talebi kurum için bilgi olma gerekçesi ile reddetmiştir. Bunun üzerine TMMOB Peyzaj Mimarları Odası Antalya Şubesi Başbakanlık Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu'na başvurmuş ve buradan da ret cevabı ile dönmüştür. Gerekçe olarak ise Bilgi Edinme Hakkı Kanunun 3. Maddesi gösterilmiştir: *“4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunun 3. Maddesine gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinme başvurusunda bulunabilecekleri hükme bağlanmış olup; TMMOB Peyzaj Mimarları Odasının tüzel kişiliği bulunmasına rağmen, şubenin tüzel kişiliğinin bulunmadığı ve adı geçen odanın tüzel kişiliğini temsile yetkili olduğuna dair herhangi bir belge sunulmadığı görülmekte ve 4982 sayılı kanun kapsamında bilgi edinme başvurusu yapmaya yetkisinin olmadığı görülmektedir (Aras & Altınok, 2009, s. 109).”*

3.1.2.3.Verimsizlik ve etkinsizlik

Bürokrasi tasarlanırken dönemine göre en verimli yönetim biçim olarak nitelenmişti. Rasyonellik ve verimlilik bürokrasi için araçların amaçlara uygunluğu anlamını taşıyordu. Daha sonraki yüzyılda, bürokrasi en çok, verimsizlik veya kırtasiyecilikle olan bağlantısı ile kullanılır olmuştur (Mouzelis, 2001, s.68).

Verimlilik, üretim sonucunda elde edilen çıktı ile (ürün ya da hizmet) üretimde kullanılan girdilerin (ham madde, enerji, zaman vd.) arasındaki oranı ifade etmektedir. Belli miktarda mal ya da hizmet üretmek için belirli miktarda girdi kullanıldığında bu girdiler tek tek veya birlikte sonucu etkileme derecesi verimliliği ifade eder (Ünal, 1989, s. 436).

Etkinlik ise mevcut imkanların optimal kullanımıyla ilgilidir. Verimliliğin gerçekleşme derecesi etkinliği belirler. Etkin devlet anlayışı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde ve işlemlerinde aranan istikrar, güvenilirlik ve hız özelliklerini bünyesinde toplayan, girişimcileri ve ilgilileri destekleyici güce sahip olan bir anlayıştır (Demirel, 2006, s. 113).

Bürokratik model yöneticileri riske girmeye cesaretlendirmekten ziyade riskten kaçınmaya teşvik eder ve kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanmak yerine onların ziyan edilmesine sebebiyet verir. Weberyen bürokrasi örgütün en üst formu olarak tasarlanmıştı ama bürokrasi aynı zamanda eylemsizlik, girişim yoksunluğu, kırtasiyecilik, vasatlık, etkinsizlik ürettiği için eleştirilmiştir (Hughes, 2014, s.123).

Öte yandan verimlilik belli değerdeki kaynakların kullanılması ile değer biçilen belli birtakım çıktıların üretilmesi oranıdır. Örneğin eğer belli değerdeki kaynak bir yılda bir ildeki istihdam edilen trafik polisi ise önlenen trafik kazaları belirleyici bir çıktı olabilir. Ancak soruna böyle bakmak çok dar açıdan değerlendirmek olur ve burada verimliliğin ekonomik tanımı baskındır. Yönetim için birden çok değerde çıktı vardır. Eğer verimlilik belli değerdeki tüm çıktılar olarak ele alınırsa o zaman daha fazla trafik polisi istihdam edilerek daha az kaza sonucu elde eden yönetim daha verimli olabilir. Kısaca söz konusu kamu hizmeti ve kamu yararı olduğunda verimliliğin veya verimsizliğin ölçüsü değişebilmektedir. Ancak her zaman örgütler bu ölçü birimlerinin önemi üzerinde

anlaşmış olmayabilir. O zamanda kamu hizmetlerinin verimliliğini ölçmek zor olacaktır (Wilson, 1996, s.348).

Bürokrasi, katı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapısı dolayısıyla bu tanımlarda belirtilen verimlilik ve etkinlik niteliklerine sahip olamamaktadır. En başta hiyerarşinin büyümesi, personel fazlası demek olup; başlı başına yönetime yüküdür. Ardından bu geniş hiyerarşik yapılar merkezileşmekte, dolayısıyla basit işlemler otoritenin toplandığı bir merkezden geçtiğinden çeşitli türdeki kaynaklar israf edilmektedir. Bürokraside yapılan iş ve işlemler kırtasiyeci tarzda yerine getirildiği için işlem maliyeti de bu şekilde artmış olmaktadır.

Özellikle kamu kurumlarında sunulan hizmetin ve yürütölen iş ve işlemlerin etkili olamaması da bürokratik sorunlardan biridir. Kamu kurum ve kuruluşlarında bürokratlar rekabetten uzak bir ortam içinde faaliyet gösterdikleri için kendi tercihlerini tatmin etmeye yönelik imkânlar elde etmeye çalışırlar. Bürokratların kendi sahalarında uzman olmaları, kişisel duygularını tatmin etmeye yönelik tercihlerini daha da kolaylaştırır. Bunun sonucu olarak bürokratlar, daha büyük bütçe ve daha fazla kamu harcamaları politikasına ağrılık verirler. Bu durum onların ücret, terfi, personel sayısını artırma, yeni hizmet birimleri kurma, sosyal imkânlarını geliştirme ve hatta örgütlerinin faaliyetlerini destekleyici anket ve raporlar hazırlatıp onlara para ödeme gibi kişisel tercihlerini tatmine yönelik imkânlar hazırlarlar.

Öte yandan bürokratların motivasyon unsuru otorite ve prestijdir. Otorite ve prestij de yönetimde tasarruf ve ekonomiklik ile değil; bütçelerin büyüklüğü ve personel sayısının fazlalığına bağlı olarak algılanmaktadır (Kılavuz & Yılmaz, 2005, s. 296). Verimli ve etkin olmayan yönetim, bürokrasinin olduğu tüm kamu idarelerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunla pek çok ölkö mücadele etmektedir. Örneğin ABD, İngiltere, Finlandiya, Norveç, Hollanda ve Almanya gibi ölkelerde verimlilik ve etkinliği artırıcı reform çalışmaları yapılmaktadır. Türkiye’de de benzer bir çaba söz konusu olmuştur. Milli Prodöktivite Merkezi (1954-2011)’nin bu anlamda çalışmaları önemlidir.

Sonuç olarak verimsizlik ne en önemli ne de tek bürokratik sorundur. Verimlilik açasından mükemmel bir kuruluş, özgürlüklerimizi kolayca inkâr edebilen, ekonomik yönden adaletsiz cezalar veren, iktidarıyla zenginliğimizi elimizden

alıp başkasına veren, çekilmez bir kuruluş olabilir. Halk bürokrasiden adaletsiz ve mantıksız olduğu kadar ağır ve hantal olduğu için de sık sık yakını (Wilson, 1996, s.355). Verimsizlik bürokrasi için önemli bir sorun iken bu sorunun çözüme kavuşması kesinlikle yeterli değildir.

3.1.2.4.Yozlaşma

Rüşvet genel olarak bürokrasi ve siyasetin ortak sorunudur. Ehliyetsizlik gibi evrenseldir. Her yerde ve her alanda az ya da çok derecede rüşvet durumlarına rastlamak mümkündür. Rüşvet yönetimdeki yozlaşmanın göstergesidir. Yönetimdeki yozlaşma yolsuzluk ve kayırmacılık olarak da kendini gösterebilmektedir.

Bürokrasi teorik olarak liyakata dayanan bir sistemdir. Gerçekte ise Graeber bunun bir masal olduğunu düşünmektedir. O'na göre kadrolar “birinin yakını olmak” ilişkisine dayanılarak dolmaktadır. Ancak herkes liyakata dayalı işe yapılmış gibi davranmaktadır. Özellikle, para, konum, ilişkiler vb. konularda güçlü olan “elitler” diğerlerinden farklı uygulamalar ile muhatap olur (Graeber, 2016, s.30).

Graeber'in düşüncelerinin ispata muhtaç olduğunu söylemek çok ta gerçekçi değildir. Gerçekten pek çoğumuz biliriz ki kişisel güç ilişkileri özel ya da kamu fark etmeksizin, işe girişte, yükselme de ve birinin işten atılmasına son derece etkili olabiliyor. Bu durum “nepotizm” olarak ifade ediliyor.

Aynı düşünceyi Dreyfus da dile getirmektedir. Kamusal bir göreve atanma, görev sahibinin bu işlevi yerine getirebilecek yeteneğe sahip olduğu anlamına gelmeyebilir. Genel olarak hem yeni yapıların yaratılması hem de görevli atanmasını yönlendiren şey idari yeterlilik ya da yetenek gibi ilkeler değildir (Dreyfus, 2014, s.46).

Rüşvetin görülme nedenleri arasında, yönetimde gizlilik prensibinin olması ve gizli bilgiye ihtiyacı olanların bulunması, yetki ve görevlerin az sayıda çalışanda toplanması, taraflar arasında adalet anlayışı eksikliği, ihale, ruhsat ve alım-satım prosedürlerinin karmaşık olması vb. sayılabilir (Schröder, 2004, s. 344).

Bürokratik yönetimlerde, çoğu zaman idari görevler, siyasetçilerin iktidara eriştiklerinde faydalandıkları ve siyasetçilere yandaşlarını, dostlarını, akrabalarını

ödüllendirmeye yarayan ya da seçmenleri rüşvete alıştırma imkânı sağlayan bir tür dayanak olarak kullanılmaktadır (Dreyfus, 2014, s.283).

Bürokrasilerde kayırmacılık bir adım ileriye götürüldüğünde yağmacılık (spoils system) ortaya çıkmaktadır. Bu durum, Webster sözlüğünde şöyle tanımlanmaktadır: Güçlü bir grubu destekleyen ya da arkadaş olan memurların işe alınma ve terfi ettirilme sistemidir. Daha çok siyasi mekanizmalar kullanılarak yapılan bu kayırmacılık şeklinde, güç ve nüfuz ile adalet birbirinden uzaklaşmaktadır. Neredeyse her yeni gelen lider kendi ekibini kurmaya çalışmakta; dağıttığı kadroların kimi ödül için kimi rüşvet için olmaktadır. Yağma sisteminin en çok görüldüğü kurumlardan biri belediyelerdir.

Her bir kayırmacılık ve rüşvet durumu bir diğeri için örnek oluşturmakta; bu da toplumda güvensizliği artırmaktadır. Artık basit bir evrak kuyruğunda bile çeşitli şekillerde rüşvet ve adam kayırma durumuna rastlanabilmektedir. Bu durum Türk romanlarına da yansımıştır. Cevdet Kudret'in romanı Sınıf Arkadaşları'ndaki karakter Murat Paşa'ya göre rüşvet memurun gelir kaynaklarından biridir. Kaymakamlığından beri gittiği her yerde rüşvetin tarifesini belirler ve buna uygun olarak hareket etmelerini memurlarına bildirir. Çünkü elde edilen “gelir”den herkes payına düşeni almalıdır. Böyle yapmasının sebebi de idaresi altındaki her şeyin düzenli bir şekilde yürümesini istemesidir, rüşvetin bile! (Çanaklı, 2010, s.512).¹⁹

Yozlaşma, siyasal kararsızlık dolayısıyla siyasal çevrenin; enflasyon gibi nedenlerden dolayı ekonomik çevrenin; hızlı nüfus artışı gibi nedenlerden dolayı toplumsal çevrenin ve kayırmacılık ve partizanlık gibi nedenlerden dolayı kültürel çevrenin bozulması olarak özetlenebilir (Aydın, 2007, s. 215). Bürokrasilerde meydana gelen kayırmacılık ve partizanlık tekrarlandıkça örgütlerin kültürel yapılarına yerleşmekte, bozulmalar kurumsallaşmaktadır.

Bürokrasilerde kayırmacılık kimi zaman da söz konusu kişi ya da fikirlerin adil olmayan bir biçimde örgütten uzaklaştırılması şeklinde ortaya çıkar. Bürokrasilerdeki önemli rol sahipleri, bazen örgütün esas amaçlarına kendi dar fikirlerini koymaktan kendilerini alamazlar. Örneğin ırkçı bir ofis memuru, adil

¹⁹ Benzer durumlar Aziz Nesin'in “Memurlar Memurlar” kitabında da çarpıcı ve mizahi bir dille anlatılmaktadır.

bir seçim olması halinde işi elde edebilecek birinin atanmasını engelleyebilir Ya da yöneticiler kendi özel gündemlerinin/otoritelerinin kaybolmaması için örgüt mensuplarınca hemfikir olunan bir fikri rasyonalitenden uzak, yapısal bir muhalefet ile reddedebilir (Shostak, 2006, s. 255).

Kurumlara patronaj ilişkileri sayesinde memur alınması da bir başka sorundur. Johnson ve Lidecap, “Patronaj politikacılar için oy oluşturulan popüler bir siyasi kurum oldu” şeklinde ifade eder. Patronaj ilişkileri devletin önemli kurumlarında da etkisini gösterebilmektedir. Seçimlerden sonra binlerce kişi kurumlara başvurur, sadık parti mensupları bu kurumlarda kolayca kendilerine yer bulur. En uygun pozisyon ise siyasi danışman olmaktır (Johnson & Libecap, 1994, s. 4). Tamamen sosyal ilişki ağları sayesinde elde edilen patronaj ilişkileri bürokrasinin gayrişahsılık ve liyakat ilkelerine son derece zıt düşen bir sorundur.

3.1.2.5.Siyaset-bürokrasi dengesi sorunu

Siyaset ve yönetim ayrımı yapan görüşlere göre (W. Wilson ve M. Weber’in görüşleri de bu ayrım ile uyumludur) siyasetçinin rolü siyasa yapma, bürokratin rolü ise alınan siyasa kararlarının uygulamaktır. Kamu yönetimine ait olan bu görüşte bürokrat siyasete itaat etmekle yükümlüdür. Bu yolla bürokrasi siyasi denetim altına alınmış olur. Bunu da ulusal kalkınma adına faydalı ve gerekli görürler. Diğer yaklaşım ise bürokrasiye siyasi görevler de yükler. Bürokratlar siyasa yapım sürecinin bir parçasıdır ve politikalar iki gücün işbirliği ile yapılmalıdır. Son yaklaşım ise bazı üst düzey bürokrasi makamlarına siyasetler karşısından özerk yetkiler verilmesidir. Siyasetin partizanca tutumlarından korunmak istenen kurumlar siyaset karşısında bazı yetkiler tanınarak güçlendirilebilir (Eryılmaz, 2013, s.109-111).

Weber’e göre bürokratik yönetim asıl olarak bilgi temeline dayalı denetim uygulaması demektir. Söz konusu bilgi kendi başına yönetime üstün bir konum sağlamaya yeten uygulayımsal bilgidir. Bürokratik kuruluşlar hizmetin bilgisine sahip olarak erklerini daha da artırma eğilimindedir. Bürokrasiler kendilerine özgü bilgi yüklü dosyaları ellerinin altında bulundurmaktadır. Özellikle bürokrasilere özgü olan “resmi gizler” kavramının teknik bilgiyle olan ilişkisi siyaset ile bürokrasi arasındaki güç ilişkisini belirler (Weber, 2014, s.339-340).

Bürokrasiden önce kamu idareciliğinin en büyük problemlerinde biri, yeteneğe göre değil keyfe göre memur alımı yapılmasıdır. Bürokrasi bunu ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Bunun için sınav, diploma gibi şartlar getirilmiştir. Ancak idarede siyasallaşma tam olarak ortadan kaldırılamamıştır. Siyaset-idare tahterevallisinde siyasetin ağır basması, memurluk mesleğinde keyfi uygulamaların önünün açılmasına, siyasetin isteği kişileri memur olarak atayabilmesine olanak verir (Drefyus, 2014, s.195-196).

Siyasallaşma önemli bir yozlaşma şeklidir. Yönetimin siyasallaşması, her iktidarın farklı bir personel politikası izlemesi ve liyakata bakmadan personel atamalarını kendi siyasal tercihlerine göre yapması anlamına gelir (Aydın, 2007, s.216). Bürokrasiler, politika odaklı hedefler ile yapılandırılmıştır. Bu hedeflere uymayan görevlere tamamen doğal olarak direnç gösterirler. Hedefler, bürokrasiler için çok önemlidir. Siyaset belli konularda politika geliştirirken, bürokrasi bu politikalar doğrultusunda belirlenen hedefleri yerine getirmekle yükümlüdür (Meier, 1997, s. 195). Bu iki kurum arasında ilişki güç ve nüfuz açısından dengede olmak zorundadır. Bürokrasinin siyasete²⁰ ya da siyasetin bürokrasiye karşı nispeten gücünün arttığı durumlarda sorunlar meydana gelmektedir.

Çok partili demokratik rejimlerde seçim yoluyla iktidara gelen siyasiler kendi programlarını gerçekleştirmek için bürokrasi üzerinde denetim kurmak ve bürokrasinin sağlayacağı desteği kullanmak isterler. Seçilmişler, halkın siyasi tercihlerini temsil etmekten dolayı belirgin bir güce ve üstünlüğe sahiptir. Siyasetçi bu gücü kullanarak bürokrasi ve kamu yönetimi üzerinde de sınırsız bir yetkiye ve güce sahip olduğunu, idare aygıtının kendi içindeki şu ya da bu ölçüde ussal işleyişine müdahale edebilme yetkisine sahip olduğunu düşünmektedir (Şahin, 2007, s. 409-410). Bu güç dengesi siyaset lehine değiştiğinde bürokraside siyasallaşma sorunu doğmaktadır.

Siyasallaşma sorunu, hükümetin ve dolayısıyla kamu bürokrasisinin sağladığı tüm faydaları, siyasal partilerin genelde parti hiyerarşisi aracılığıyla dağıtmaya çaba göstermesini ifade eder. Kamu görevlileri, parti görevlilerinin ricası üzerine

²⁰ Bürokrasi teknik ve uzmanlaşmaya dayalı bilginin gücü ile siyaset karşısında daha güçlü konuma gelmesi, buna bağlı olarak kurumlardaki yönetimin bu teknik ve uzmanlık bilgisine sahip kişilerin elinde olması durumuna *teknokrasi* denir.

harekete geçmeyi o kadar benimsemişlerdir ki kurallardan sapma gerektirmeyen bir hizmetin yerine getirilmesinde bile, partililerin işe karışması gerekli olmaktadır. Bu şekilde partizanlık ortaya çıkmaktadır. Bu tür kayırmacılık hizmet kayırmacılığı olarak adlandırılır (Cengiz, 2009, s. 32).

Politik atamalar ehliyetsiz çalışan sayısını artırmaktadır. Diğer bir deyişle politik atamaların artması aynı oranda işlevsiz bürokrat sayısını artırmaktadır. Siyasi atamaların büyük bir çoğunluğu seçilmiş yetkililer ile bürokratik kariyere sahip olanlar arasında ehliyetsizlik tabakasını ortaya koyar (Meier, 1997, s. 197).

Öte yandan bürokrasi de sahip olduğu güç kaynaklarını kullanarak zaman zaman siyasetin alanına girebilmektedir. Hatta siyasi görüş, rejim, rant paylaşımı gibi konulara dayanarak farklı siyasal iktidarların politika ve uygulamalarını engelleme yönünde sahip oldukları güç ve kaynakları kullandıkları görülmektedir (Şahin, 2007, s. 415). Bürokratik elitizm literatürü geniştir ve bu ayrıntılı olarak bürokrasinin güç kullanmasını ve ayrıcalıklarını işlemektedir.

Bürokrasinin siyaset karşısında bazı güçlü yanları vardır. Bürokrasinin güçlü yönlerinden ilki bürokrasinin sahip olduğu bilgi ve uzmanlıktır. Bilgi ve uzmanlaşmayı elinde tutan örgütler, bu bilgi ve uzmanlaşmaya ihtiyacı olan siyasetçilere karşı güçlü konumdadır. Nitekim bürokrasi ve siyaset ilişkileri iyi gitmediğinde, bürokrasinin eksik ya da yanlış bilgi vermesi, işleri geciktirmesi gibi bürokratik sabotaj uygulanabilmektedir. Başka nokta ise bürokrasinin seçmene karşı bir sorumluluğunun olmamasıdır. Böyle olduğu gibi zaman içinde bürokratik örgütlerde grup çıkarı ve kimliği gelişebilmekte ve bu örgütsel bir amaç haline gelmektedir. Dolayısıyla bürokrasinin siyaset karşısında ikinci plana itilmesi mümkün gözükmemektedir (Eryılmaz, 2013, s. 111-118).

Bürokrasi ile siyaset arasında pek çok sebepten dolayı çatışma olması her zaman olasıdır. Siyaset bürokrasi baskıyı artırdığında bürokrasi savunmaya geçer. Bu durumda siyaset, bürokrasiyi dar görüşlü, çıkarlarına düşkün ve yeteneksiz köleler olarak adlandırmaktadır (Wilson, 1996, s. 174). Öte yandan yasal otoritede, bürokratin uzman bilgisine dayalı güç konumu çatışmanı ana kaynağıdır. Hakikaten bir konudaki özel bilgi bürokrat tarafından siyasi iktidar sahiplerine karşı güçlü bir silah olarak kullanılabilir (Mouzelis, 2001, s. 35). Bakanlar onlara

göre tecrübesiz birer cahildir. Bütün bürokratların ağzından düşmeyen bir söz vardır: “Kabineler değişir, fakat daireler olduğu gibi kalır (Mises, 2000, s. 52)”.

R. Michels’in geliştirdiği Oligarşinin²¹ Tunç Kanunu, bürokrasini baskın olduğu durumları anlatır. Bürokrasiye getirilen bu eleştiri demokratik yapıli organizasyonlarda aşırı bürokratlaşma eğilimini inceler. Meseleyi siyasi partiler ve sendikalar açısından incelemiş bulunan Michels, bünyesine demokratik bir şekil verilmiş bütün kuruluşlarda, zamanla demokratik amaç ve prensiplerden sapma ve belirli bir zümrenin hakimiyetine girme eğilimi gözlemlenmiştir. Yazara göre demokrasinin bünyesinde oligarşik eğilimler mevcuttur ve demokrasi zamanla oligarşiye dönüşür. Bu eğilimler insan tabiatından, siyasi mücadelenin niteliğinden ve organizasyonların bızatıhi kendi bünye ve mahiyetinden doğmaktadır (Dereli, 1976, s. 17).

Michels, örnek olarak, diğer partilerden daha fazla demokratik ilkelere göre örgütlendiği farz edilen Alman Sosyolist Partisinin içsel yapısını incelemiştir. Sonuçta Michels, sistemin oligarşik olduğunu ve demokrasinin sadece resmi uygulamalarda ve kanunlarda görünen bir dış görünüş olduğunu ortaya koymuştur. Bu gözlemleri genelleştirerek bütün büyük kurumların içsel demokrasi ihtimalini ortadan kaldırarak bir bürokratik yapı geliştirme eğilimde olduğu sonucuna varmıştır (Mouzelis, 2001, s. 41-42).

Özetle bürokrasi teknik bilgiye dayanarak siyaset karşısında güçlü konuma geçebilir. Siyaset ise literatürde “siyasallaşma” denilen pejoratif yöntem ile bürokrasi kadrolarında belirleyici ve müdahaleci olabilir. Bu çatışma her kamu yönetiminde görülür. Demokratik yönetimler kamu yönetiminin iki kanadını oluşturan siyaset ve bürokrasi güçlerini dengede tutmayı hedefler.

Buraya kadar bürokrasi ve büropatolojiler anlatılmıştır. Bundan sonraki bölümde bürokrasinin sorgulanması ve eleştirileri ile bürokrasiye çözüm olarak geliştirilen yönetim metotları anlatılacaktır. Bürokrasinin sorgulanması ideolojiler bazında değil dönemlere göre kamu yönetiminin kimlik sorgulaması odağında araştırılmıştır. Kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler, geliştirilen yeni

²¹ Oligarşi: Az ve belirli sayıda kişinin, bir ülkenin veya müessesenin idaresini ellerinde bulundurup, hâkimiyet kurmaları. Gerçek iktidarın birkaç kişinin, bir grubun, birkaç ailenin veya bir sınıfın elinde bulunduğu idare tarzıdır.

yöntemler, bunlarla ilgili akademik tartışmalar vd. bugünkü kamu yönetiminin, yasal, örgütsel, teorik ve akademik konumunu belirleyici etkiye sahiptir.

3.2. Kamu Yönetiminin Sorgulanması

Kamu yönetiminin örgütlenme modeli Weberyen bürokrasidir. Bu tez çalışmasında Türkiye’deki kamu yönetiminin gelişimi, bürokrasi ve büropatolojiler bağlamında ele alınmıştır. Türk kamu yönetimi, Weberyen bürokrasi dolayısıyla Batı dünyasından pek çok kurum, yönetim tarzı ve mevzuat edinmiştir. Türkiye’deki kamu yönetimin yapısını ve sorunları anlamak için kamu yönetiminin aksayan yönlerini, değişim ve dönüşümü tetikleyen küresel olayları, bürokrasinin hangi yönlerden eleştirildiğini anlatmak gerekmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin sorgulanması ve eleştirileri bu kısımda temel olaylar odağında anlatılmıştır.

Kamu yönetiminin kurucu teorisyenleri Willoughby, Goodnow, Wilson, Merriam, White, Brownlow, Gulick, F. Taylor, H. Fayol, M. Weber ve diğerleri zamanlarının ilerici ve değişim yanlısı üyelerindendi. Daha önce geleneksel usullerle devam ettirilen “idare etme” eylemini bilimsel ve metodolojik yöntemlerle yerine getirilmesini savundular. Bu girişimler sonuç verdi ve kamu yönetimi, yönetimde bilimsel yaklaşım ve bürokrasinin yayılması şeklinde gelişim gösterdi (Levine, Backoff, Cahoon, & Siffin, 1975, s. 425).

1800’lü yıllara tekabül eden bu süreç daha önceki yönetim biçimlerinin neredeyse tamamını ortadan kaldırdı. Bu devrimi sağlayan büyük ölçüde monarşik ve patrimonyal yönetim biçiminden demokratik yönetim biçimlerine geçilmesidir. Dolayısıyla kamu yönetimi yazılı hukuk kuralları, bilimsel yönetim teknikleri, meslek olarak memuriyet gibi bürokratik esaslarla adeta “yeniden” oluştu. 1960’lı yıllara gelindiğinde bürokrasi de yine devrin değişim yanlısı teorisyenleri tarafından sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlandı. Bu kez sorgulamanın başlangıç noktası devletin hantal ve verimsizliği sorunundan ileri geldi. Bürokrasinin en önemli amaçlarından biri verimliliği sağlamak iken geline nokta arzu edilenin gerçekleşmediği görüldü.

Aslında kamu yönetiminin gelişimi patrimonyal yönetimden bilimsel yönetim ilkelerine geçişin yaşandığı yıllardan itibaren durmadan devam etmiştir. Bu süreçte çeşitli ivme noktaları vardır. Bunlardan biri II. Dünya Savaşı bittikten

sonra yaşanmıştır. Öyle ki 1950’li yıllarda bilimsel kamu yönetimi anlayışına olan ilgi azalmaya başlamıştır (Campbell, 1972, s. 344). "Eski" bürokratik dönem boyunca geliştirilen kurumlar artık çalışmadığı ve bu durumun, kamu bürokrasileri için olduğu kadar özel sektör bürokrasileri için de geçerli olduğu ifade edilmiştir (Vroman, 1994, s. 92; Hughes, 2014, s.24). Bürokratik kamu yönetimi prosedürel ve kuralcı yönelimlerin temsilcisi olmuştur. Onun bu yapısı, kamu yönetimini olabilecek patolojileri öngörülemez hale getirmiştir (Levine, Backoff, Cahoon, & Siffin, 1975, s. 426).

II. Dünya savaşından sonra bir sarmal biçimde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal olaylar, kamu yönetiminin sorgulanmasının sebepleridir. II. Dünya savaşı sonrası Keynezyen karma ekonomi, 1970’lerdeki petrol krizlerini takip eden ekonomik bunalım ve sosyal refah devleti anlayışının eleştirilmesi kamu yönetimini sorgulanmasında tetikleyici olmuştur.

Kamu harcamalarındaki hızlı ve sürekli artış ve özellikle sosyal refah hizmetlerine olan talebin yükselişi karşısında Batılı refah devletlerinin içine düştükleri mali kriz karşısında söz konusu siyasal ve akademik çevreler hem daha sınırlı bir devlet hem de daha ekonomik etkin ve etkili kamu hizmeti sunumunu sağlayabilecek kurum ve mekanizmaları içeren bir yönetsel yapı arayışı içerisinde girmişlerdir (Ömürgönülşen, 2014, s. 4; Aksoy, 2012, s. 577).

1960’lı yılların ortalarından itibaren dünya ekonomisinde görülen ekonomik krizin belirtileri, geleneksel bürokratik örgütlenme, kitlesel üretim süreci, regülasyonist politikalar ve petrol fiyatlarındaki aşırı artışlar dolayısıyla 1970’li yılların ortalarına doğru büyük bir ekonomik krize dönüşmüştür. Ekonomideki durgunluk devam ederken, Keynesyen uygulamalar bunalımdan çıkmaya yetmemiştir. Yeni bir ekonomik modele ihtiyaç doğmuştur. Sonuçta bütçe açığı ve kamu harcamalarının kısılması bu bağlamda devlet müdahalesinin azaltılması ve devletin küçültülmesi gibi girişimler gündeme gelmiştir. Yeni ekonomik tarzın temel göstergesi, devletin küçültülmesi politikaları sonucunda özelleştirmeler olmuştur (Bozlağan, 2014, s. 289; Şaylan, 1995, s. 118).

Bu dönemde ekonomik kriz yaşayan ülkelerin başında Amerika Birleşik Devletleri gelmektedir. Bütçe açığı ve durgunluk içinde enflasyona bağlı ekonomik kriz, “hantal ve verimsiz devlet” anlayışının değişmesi ihtiyacını gündeme

getirmiştir. Daha önce yönetim konularına dikkat etmeyen politikacılar, artık kamu hizmetlerini nasıl daha az vergi ve gider ile yerine getirebileceklerinin yolunu bulmak zorunda kalmışlardır (Hughes, 2014, s. 156).

Buna bir de ABD’de baş gösteren siyasi ve sosyal olaylar eklenmiştir. Vietnam savaşı ve buna bağlı kampüs hareketleri, ırkçılık sorunu, ABD’nin dış politikaları gibi sorunlar, ülkenin kaynaklarını kendi sınırları içine yönlendirilmesi ve özellikle azınlıklar, eşitsiz gelişme, eğitim, konut, sağlık gibi toplumsal sorunların ön plana çıkarılması üzerinde etkili olmuştur (Üstüner, 1995, s. 63).

1960’ların belki de en önemli kamu yönetimi olayı Minnowbrook Sempozyumlarıdır. Bu sempozyumların odak noktası ekonomide başlayan kriz ve yeni yöntemlerin kamu yönetimine yansımaları diyebiliriz. Bu gelişmeler sayesinde öncelikle 1970’lerde Amerikan tipi Yeni Kamu Yönetimi anlayışı başlamıştır. Daha sonra bu anlayış başka ülkelerde de tartışılmış ve 1990’lı yıllara kadar gelişme göstermiş ve uygulanmıştır.²² Hughes’in deyişi ile “kamu yönetiminin paradigması kaymıştır” (Hughes, 2014, s.154). Aynı durum “kamu yönetiminde kimlik bunalımı” olarak da ifade edilmiştir (Ömürgönülşen, 2014, s. 10-11). 1960’lardan sonra başlayan kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar 1990’lara gelindiğinde bilgi teknolojileri, kalite, müşteri anlayışı, yatay hiyerarşi, hesap verebilirlik, performans gibi pek çok ilke geliştirmiştir (Vroman, 1994, s. 92).

Ömürgönülşen’in aktarımına göre kamu yönetimi disiplininde 1970’lerden itibaren ciddi bir eksen kayması olduğu kabul edilmesi gerekir. Bu kayma kamu sektörü ile özel sektör arasında ayırım yapmak yerine bu iki kesimi birbirine yaklaştırmayı hedefleyerek, bu anlamda devletin ve kamu sektörünün sınırlarının yeniden çizilmesi sağlamak istemiştir. Tartışmaların “yeni” kavramını ne kadar karşıladığı ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte bu bölümde vurgulanmak istenen, kamu yönetiminin 1960’lı yıllardan itibaren bir sorgulama geçirmesi ve devam eden on yıllarda farklı disiplinler arası bir alana sahip olduğudur (Ömürgönülşen, 2014, s.10-11).

Kamu yönetiminde “kimlik bunalımı” deyişi 1968 yılında disiplinin tanınmış kişilerinden Dwight Waldo tarafından kullanılmıştır. Waldo krizin 1930’larda

²² Hughes, Kamu İşletmeciliği (2014); Pollitt, Yönetimcilik (1993); Hood, Yeni Kamu Yönetimi (1991), Osborne ve Gaebler, Girişimci Hükümet (1992) bunlardan bir kaçıdır (Hughes, 2014, s. 154).

başlayıp süregeldiğinin ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında tepe noktasına ulaştığını belirtmiştir. 1960'lı yılların sonunda yapılan bu yorumun 1990'lı yıllarda da geçerliliğini korumuştur (Üstüner, 1995, s. 59).

Yeni arayışlar ve reform denemeleri Batılı ülkelerde başlamış oradan dünyaya yayılmıştır. İngiltere'de kamu yönetiminin sorgulanması Thatcher Hükümeti'nin ilk yılları boyunca başlayan yaygın özelleştirme, kesintiler ve yük atma ile birlikte 1980'lerin başına tekabül eder. Yeni Zelanda'da ise yine ekonomik krizler kamu yönetiminde reform çabalarına neden olmuştur. Yeni Zelanda hükümet yeni kamu işletmeciliği esasları kapsamında kamu yönetimi reformu yapmış, ancak bu reformlar bir teori geliştirmekten daha çok ekonomik sorunlara pratik bir çözüm bulmayı amaçlamıştır. (Hughes, 2014, s. 154).

Sadece Yeni Zelanda'nın değil 1980'li yıllardaki temel tartışma konusu, Batılı devletlerin özellikle 1970'lerde yaşadıkları ekonomik-mali kriz karşısında ekonomideki, kamu ve özel sektör arasındaki sınırın özel sektör lehine tekrar çizilmesi yönündedir. Kamu sektörünün genişlemesine karşı çıkan liberal-muhafazakar siyasal partilerin yürüttüğü muhalefet 1970'lerin sonlarından itibaren Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'da, özellikle ABD ve İngiltere'de, hızla zemin kazanmış ve devletin küçültülmesi söz konusu partilerin kurduğu hükümetlerin resmi politikası haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 2014, s. 4).

Campell de ifade ettiği gibi kamu yönetiminde yeni yaklaşımları doğuran maya dönemlerin toplumsal olaylarına verilen tepkidir (Campell, 1972, s. 345). Bundan sonraki gelişen yaklaşımlar daha evrensel ve sorunların çözümüne odaklıdır. Kronolojik olarak kamu yönetimi literatürü incelemelerinden elde edilen bulgulara göre de kamu yönetimi disiplini 1950-70 arasında sosyoloji, psikoloji ve yönetim gibi alanlardan beslenirken 1980'li yıllardan itibaren işletme alanından beslenmeye başlamıştır (Güler, 2012, s. 571).

Goodsell yeni kamu yönetimi vizyonunun "ticaret şirketinin vizyonu" olduğu söylemiştir. Aranacak özellikler, özel sektörde benimsenen en yeni fikirlerden alınmıştır. Kuralların birikiminde yatan ve risk alma yönündeki tekel alışkanlıklarıyla uyumlu olan hantal ve esnek olmayan devlet daireleri, liderlerin cesur, yenilikçi ve istekli olduğu söylenen iş dünyasının "yönetilebilecek yer" ile değiştirilir. Buna göre kamu kurumları hiyerarşilerini daha yatay hale getirmeli,

tıkanıklıklarını gidermeli, esnek çalışma ekipleri oluşturmali ve en yeni bilgi teknolojilerini benimsemeliler. Sürekli yenilenmeyi öngören bir yapıdır (Goodsell, 2006, s. 625).

Buna bağılı olarak arzu edilen örgüt yapısı; merkezi bürokrasinin katı yapısındaki değışim, daha esnek, girişimci ve adem-i merkezi bir yapıdır. Bürokratik kurumlar, ayrıntılı kurallara ve dikey hiyerarşıye sahip merkeziyetçi birimler olarak tasarlanmıştır. Fakat bu çağın ekonomik büyüme dünyasında, küreselleşen rekabette ve bu kadar çok bilgi ve iletişim teknolojilerinde bürokratik kurumlar ihtiyacı karşılamamaktadır. Bürokratik kurumların etkili olabilmesi için daha esnek, uyarlanabilir ve yenilikçi olması gerekir (Hughes, 2014, s.157).

Sonuç olarak 1960'larda başlayan sorgulama 1990'ların başında Hükümetin Yeniden İcadı hareketi olarak şekillenmiştir. Hükümetin Yeniden İcadı yaklaşımı, uygunluk ve güçlendirme kavramları, rasyonellik teorileri, örgütsel yapı ve tasarım, yönetim teorileri ve liderlik, epistemoloji, metodoloji ve değerler meselesi ile ilgilidir (Frederickson, 1996: 263).

Eryılmaz'ın Rosenbloom'dan aktarıma göre Weber'in bürokrasi modeline karşı en ciddi eleştiri ve öneri, temeli 1960'larda atılan ve 1970'lerin sonunda ortaya çıkan kamu yönetiminde yeni yaklaşımlardan gelmiştir. Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar bürokrasi modelinin kurallara düşkün, formalitelere öncelik veren, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi yapısına karşı çıkar; onun çıktılarından daha çok girdilere ve prosedürlere değer veren özelliğini eleştirir, toplumun verimlilik taleplerine yanıt vermediğini düşünür (Eryılmaz, 2013, s. 83).

Bürokratik kamu yönetiminin sorgulanması 1960'lı yıllarda başlamıştır. Bunda, ilk olarak ABD'de yaşanan sosyal refah devletine dayalı ekonomik modelin krize girmesi ve eşlik eden toplumsal olaylar etkili olmuştur. Devletin rolü sorgulanmış daha sınırlı bir alan sahip olması gerektiğı yönünde tartışmalar olmuştur. 1980'li yıllara kadar devam eden bu dönemde kamu yönetiminden beklenen daha sınırlı devlet ve daha demokratik yönetim olmuştur. 1980'li yıllarda itibaren ise kamu yönetiminde sonuç odaklılığa dayalı olarak özel sektör yöntemleri kamu yönetiminde kullanılıp kullanılmayacağına dair tartışmalar literatürde yerini almıştır. Tüm bunların toplamında bürokratik yönetimin patolojik yapısını gidermek için çeşitli çözüm yöntemleri geliştirilmiştir. Bundan sonraki alt

başlıklarda kamu yönetiminin sorgulanması ekonomik ve akademik çerçevede kısaca anlatılacaktır.

3.2.1. Ekonomik Gelişmeler: Yeni Sağ

Yeni Sağ deyimini ile 1970’lerde dünyada meydana gelen ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeler neticesinde mevcut ekonomik tarzın sorgulanarak başka bir tarza doğru evrildiği süreç ifade edilmektedir. Teorik anlamda neoliberalizm²³ ile neomuhafazarlık²⁴ düşüncelerinin bir kombinasyonu olarak ele alınır (Heywood, 2017, s. 64). Bu iki düşünce birbirleri ile ilişki olsa da toplumsal, ekonomik ve sosyal konulara yaklaşım açısından çelişkileri de barındırmaktadır (Çolak, 2016, s. 352-358; Baltacı, 2004, s.364; Hoover, 1988, s. 800-803).

Özellikle Yeni Sağ’ın muhafazakâr düşüncenin hangi unsurlarını bünyesinde taşıdığı tartışmalıdır (Barry, 1989, s. 96). Dolayısıyla Yeni Sağ’ın teorik çerçevede tek bir tanımını yapmak zordur. Bu nedenle daha çok neoliberalizmin gelişimi bağlamında Yeni Sağ düşüncenin ne olduğu anlatılacaktır. Bu tez için de Yeni Sağ düşüncenin ortaya çıkışı ve kamu yönetimine yansımaları daha önemlidir.

Yine de Yeni Sağ düşünce için bir alan belirlenmek istenirse; sosyal refah devletine dayalı ekonomik modelin karşıtı olarak ifade edilebilir. Sosyal refah

²³**Liberalizm:** Devletin ekonomiye müdahalesinin ve toplumsal politikalarının en az düzeye indirilmesini savunan bir ideolojidir. Serbest piyasa mekanizmasına dayanır. Bireyin rasyonel davranabilme özelliği temel alınarak, birey özgür bırakıldığı takdirde kendisi için en uygun olanı seçebilme özelliğine sahip olduğunu vurgular. Bireyin girişimci olarak kendini özgürce ifade edebilmesi ve tüketici olarak da tercihlerini özgürce kullanabilmesi, liberal bir ekonomi, girişim ve seçim özgürlüğünün maksimize edildiği ortamlar olarak değerlendirilir. Bu anlamda da serbest piyasanın devlet müdahalesinden zorunlu nedenler dışında korunması hatta arındırılması esastır (Aksoy, 2012, s. 579).

Neoliberalizm: Politik-ekonomik pratikler teorisidir. Bu teori insan refahını artırmanın en iyi yolunun güçlü özel mülkiyet hakları, serbest piyasalar ve serbest ticaretin temel alındığı bir kurumsal çerçeve içinde girişim yetenekleri ve özgürlüklerini serbest bırakmak olduğunu iddia eder (Harvey, 2015, s. 10).

²⁴ **Muhafazakarlık:** Genellikle hızlı sosyal değişimlere direnme ve geleneksel normları destekleme eğiliminde olan bir siyasal felsefe olarak karakterize edilmesi mümkündür. Yine de kavramın tek bir tanımını yapmak ve biçimini açıklamak zordur (Akıncı, 2009, s. 134). Muhafazakar düşüncenin teması, “muhafaza etme arzusu”, geleneğin idrak edilen erdemleri ile süregelen örflere ve zaman içinde kalıcılığını göstermiş olan kurumlara duyulan saygıyla yakından ilişkilidir. Bu düşüncenin ifade ettiği anlam ülkeden ülkeye ve yaklaşımdan yaklaşıma farklılık arz eder (Heywood, 2017, s. 61).

Neomuhafazakarlık: Muhafazakarlığın 20. yüzyılda yeniden yorumlanmasıdır, denilebilir. Muhafazakâr Yeni Sağ olarak da ifade edilir. Özetle otoriteyi restore etmeyi ve geleneksel değerlere –özellikle aile, din ve millete bağlılık- dönmeyi hedefler. Bu düşüncede, paylaşılan değerlerin ve ortak bir kültürün sosyal bağlılık ortaya çıkardığına ve medeni varoluşu mümkün kıldığına inanılırken, otorite de disiplin ve saygı ürettiği temelinden hareketle, sosyal istikrarın teminatı olarak görülür (Heywood, 2017, s. 65).

devletini etkin olmamakla suçlayan Yeni Sağ düşüncesi, bunun ulusal ekonomilerin rekabet edebilirliklerini kaybetmeleriyle ilişkisi olduğunu savunur. Yeni Sağ görüşe göre ahlaki gerileme iktisadi gerilemenin bir nedenidir ve sosyal yardımlar bireysel inisiyatifi ve sorumluluğu yok eder. Yeni Sağ, bireylerin kendi çıkarını gözetme, aile ve kendine güvenme gibi değerler üzerinde yükselen geleneksel ahlaki ve toplumsal düzeni yeniden tesis etmeyi amaçlamaktadır (Hoggart, 2007, s. 249-250).

1940-1970 arası dönem için “sosyal refah devleti anlayışının yükseliş dönemi” olarak ifade edilir. Kısaca sosyal refah devleti; devletin piyasaya müdahale ederek, sosyal güvenlik, eğitim ve sağlık gibi hizmet alanlarında aktif bir rol oynadığı ve vatandaşların asgari geçiminin teminat altına alındığı bir sistemi ifade etmektedir. Bu dönemde hükümetler, etkili bir vergi mekanizmasıyla gelirin daha adil bir biçimde yeniden bölüşümünü sağlamış, toplumun ihtiyaç duyduğu pek çok hizmeti “kamusal sorumluluk” bağlamında değerlendirerek, piyasanın işleyişine bırakmaktan kaçınmışlardır (Olgun, 2013, s. 90).

Bu şekilde devletin sınırları ve ekonomideki rolü 20. yüzyıl boyunca genişleyen bir seyir izlemiştir. Buna iki dünya savaşı, büyük buhran, Keynesyen devrimi, soğuk savaş, refah devleti ve kapitalizmin yükselişi, sosyalist düşüncenin yeniden gelir dağılımı yoluyla daha fazla eşitlik arayışına ilginin artması gibi sosyal, ekonomik ve siyasal olaylar neden olmuştur. Bu etkiler 20. yüzyılın ilk 75 yılına kadar sürmüştür. Bundan sonra 1970’lerde devletin bu genişleyen rolü sorgulanmaya başlanmış ve “Devlet her şeyi yapmaya çalışıyor ancak daha kötü yapıyor!” eleştirileri artmaya başlamıştır (Snowdon & Vane, 2012, s. 465).

1970-1980 arası dönem dünyada ekonomik geçiş ve ekonomi tarzı bakımından belirsizlik dönemi olarak adlandırılır. 1970’lerde ekonomik sistem büyüme oranlarının azalması, işsizlik dalgasını yayılması ve enflasyonun giderek artması nedenlerine bağlı olarak ekonomik kriz yaşanmıştır. ABD’de baş gösteren bu krizden ülke, alışlagelen Keynesyen yöntemlerle değil neoliberal ekonomik yöntemlerle mücadele etmiş ve başarılı olmuştur. ABD’yi aynı yöntem ile İngiltere izlemiştir. Bu noktadan sonra Keynesyen politikalar eleştiriye maruz kalırken neoliberal politikalar ün kazanmaya başlamıştır (Dumenil & Levy, 2007, s. 27-28).

Daha net bir ifade ile 1970’li yıllardan itibaren dünyayı etkisi altına alan ekonomik krizler, sosyal refah devletinin krizi olarak nitelenmiş, uygulanan sosyal politikaların ciddi kamu açıklarına neden olduğu ve yüksek vergi oranlarının özel sermaye yatırımlarını engellediği ileri sürülmüştür. Dolayısıyla Keynesyen politikalara ve devletin ekonomiye müdahalesine duyulan güven sarsılmış ve devletlerin Yeni Sağ ideolojiye göre yeniden yapılandırılması süreci başlamıştır (Olgun, 2013, s. 90)

Yeni Sağ en büyük etkisini İngiltere ve ABD’de sırasıyla Thatcherizm²⁵ ve Reaganizm göstermiştir. Bunlar devlet odaklı örgütlenme biçiminden piyasa odaklı örgütlenmeye doğru bir değişime sebebiyet vererek daha geniş hatta dünya çapında bir etki oluşturmışlardır (Heywood, 2017, s. 65).

Yeni Sağ düşüncesinin yeni tip alternatif bürokrasi önerisi ise ekonomik olarak küçülmüş, siyasi olarak güçlenmiş bir devlet yapısının kurulmasıdır. Devlet, klasik liberalizmde öngörüldüğü gibi “gece bekçisi” rolüne geri dönmeli, toplumu kendi dinamiklerine bırakmalıdır. Devletin rolü yalnızca üretim genel koşullarını ve anayasanın uygulanmasını gözetmek işlevleriyle sınırlandırılmalıdır (Baltacı, 2004, s. 366-367).

Yeni Sağ düşüncesine göre kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, daraltılması gerekir. Buna uygun olarak daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi gerekmektedir. Yeni Sağ’a göre kamu faaliyetlerinin doğasından kaynaklanan verimsiz kaynak kullanımı özelliği vardır. Özel girişim dolayısıyla da özel sektör ise serbest piyasa koşullarında yine doğası gereği kaynağı, verimli rasyonel ve ekonomik kullanmak zorundadır. O halde verimsiz olan kamu girişimi ve faaliyet alanının küçültülmesi ve daraltılmasını önermek rasyonel bir önerme olmaktadır. Özelleştirme yöntemleri bu küçültmeye katkıda bulunmak üzere geliştirilmiş araçlar olarak gündeme gelmektedir (Aksoy, 2012: 586-587).

²⁵ İngiltere’ de M. Thatcher’in 1979 seçim zaferinden sonra kamu harcamalarındaki artış sınırlandırıldı ve enflasyonun tehlikeleri kabul edildi. Böylece İngiltere’de kabul edilmiş politik ve sosyal değerlerin gözden geçirilmesi için ortam hazırlandı. Bunu bir dizi özelleştirme politikaları izledi (Barry, 1989, s. 130-131).

Yeni Sağ düşüncesi, devletin toplum ve kamu yönetimi bakımından görevlerini yeniden tanımladığı için kamu yönetiminin gelişiminde önemli bir süreçtir. Devletin küçülmesi, yetki devri, yerelleşme gibi devleti hantallıktan kurtacak girişimler bu düşünce neticesinde savunulmuştur. Türk kamu yönetiminde de Turgut Özal'ın cumhurbaşkanlığı dönemine (1989-1993) tekabül eden süreçte liberal ekonomik model denenmiş ve özelleştirmeler gerçekleşmiştir.

3.2.2. Akademik Gelişmeler: Minnowbrook Konferansları

Bir önceki bölümde, 1960'lı yılların ABD ve diğer bazı Batılı ülkelerdeki yaşanan olumsuz olayların devrin ekonomi anlayışına yansımalarına, Yeni Sağ düşüncesi bağlamında değinmiştik. Minnowbrook konferanslarının ilki de aynı dönemin koşullarında gerçekleşmiştir. 1960'ların ortasına gelindiğinde, Amerika'nın şehirlerindeki ve kampüslerindeki sosyal karışıklık, Siyah Amerikalıların 1950'lerin ve 1960'ların başlarındaki fakirlikle ve ırkçılıkla mücadeleleri önemli olaylar olarak karşımıza çıkar.

Minnowbrook Konferansları'nın ilki 1968'de Prof. D. Waldo tarafından düzenlenmiştir. Gençlerin çoğunluklu katılımı ile gerçekleşen konferansta öne çıkan konular; normatif teori, ampirik teori, karşılaştırmalı kamu yönetimi, idari karar verme, örgüt kuramı, ayrıca PPB (Public Planning Budget) ve kamu hizmeti kavramıdır. Toplantıda, katılımcıların çoğunluğu, günümüz kamu idarecisine kılavuzluk etmek için geçerli kavram, fikir ve teknik setinde oluşan yeni idari alanı tartışılar (Page, 1969, s. 303).

Konferansta öne çıkan kavramların başında “yeni kamu yöneticisi” kavramı gelir. Buna göre yeni kamu yöneticisi, kendi değerleri ve motivasyonlarının kamu politikalarının soruları ile olan ilişkisini anlamak için, sahip olduğu yasal yetki ile girişimde bulunması gereken kişidir. Buna göre sahip olması gereken niteliklerin başında "değerlerine sahip çıkmak aynı zamanda toplumsal değişime açık olmak" gelir. Bu yeni kamu yöneticisi modeli, mevcut kamu personeli sistemlerinde değişiklikler yapılmasını gerektirecektir. Buna sınıflandırma sistemi, kıdem ve yükselme sistemi ve teşvik sistemleri dâhildir (Ingraham, Rosenbloom, & Edlund, 1989, s. 116-117).

Konferansta tartişılan kavramlardan diğeri “temsili bürokrasi²⁶”dir. Bu konferansın sonrasında gelişen kamu yönetiminde yeni yaklaşımlara göre müşteri odaklı ve müşterilere sadık olmak suretiyle daha aktif bir temsilin gerçekleştirileceğini iddia edilerek temsili bürokrasi sorununa çözüm önerilmiştir. Bir diğeri kavram ise “kamu hizmeti”dir. Hatta konferansın bu kavramı temsil ettiği söylenebilir. Kamu hizmeti kavramı, ülkenin daha az avantajlı sosyal gruplarının farklı değer ve çıkarlarını yansıtmaktadır (Ingraham, Rosenbloom, & Edlund, 1989, s. 119).

Yeni bir kamu idaresinin gelişip gelişmeyeceği tartışılan I. Konferansın sonucunda, kamu yönetimi alanının en az üç yeni boyutu ortaya çıkmıştır. İlki; “Profesyonel bir disiplin olarak kamu idaresi artık sağlam normatif değerler grubuna sahip değildir.” İkincisi; “Mevcut kamu yönetimi eğitiminde modern endüstriyel ya da gelişmekte olan toplumun değişen yönlerini anlamaya çalışacak öğrenci, uygulayıcı ya da vatandaşa sunmak için hiçbir yönlendirici tavsiye yoktur.” Sonuncusu ise kamu yönetimi öğrencilerin aktif bir biçimde değişim sürecinde yer almaları gerekliliğidir (Page, 1969, s. 304).

I. Konferans amacına ulaşmış ve sonucunda, sunulan bildiriler, tartışmalar ve verilen cevaplar sentezinde kamu yönetiminde yeni idari alan tartışılmaya başlanmıştır. Konferansın bildirilerinin yayımlandığı “Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective (Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru: Minnowbrook Perspektivi)” isimli Frank Marini (1971) editörlüğündeki kitap; yine D. Waldo’nun “Public Administration in a Time of Turbulence (Türbölans Zamanındaki Kamu Yönetimi) (1971) editörlü kitabı ve Public Management dergisinin 1971’deki özel sayısı kamu yönetiminde yeni yaklaşımların başlangıcı olmuştur (Özgür & Cığeroğlu Öztepe, 2015, s.98-99; Frederickson, 1989, s.97).

Bu görüş hiçbir şekilde oy birliği olmakla birlikte²⁷, birçok kişi Minnowbrook Konferansı’nın araştırma gündemi ve Amerikan kamu yönetiminin pratiği

²⁶ Kaynakta bürokrasi kelimesi kullanılmıştır ancak metnin devamında yapılan açıklamalarda “demokrasi” kastedilmektedir. Temsili demokrasinin seçmen haklarını tam olarak yansıtmadığı görüşü tartışılmıştır.

²⁷ Page de I. Minnowbrook konferansının kamu yönetiminde yeni yaklaşımların başlangıcı saymanın kesin olmadığını ifade etmiştir. Ancak “yeni” ifadesi kullanarak kamu yönetimini inceleyen makaleler bu tarihten sonra literatüre girmiştir. En azından kronolojik olarak bir başlangıç yarattığı söylenebilir (Page S. , 2005).

üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğuna inanmaktadır.²⁸ I. Minnowbrook Konferansı'nda varılan sonuç ve önerilerden birkaçı şu şekilde sıralanabilir (Frederickson, 1989, s.97):

- i. Kamu yönetimi alanında “yönetim” den daha çok “politika yapma” konularına önemli ölçüde odaklanmak gerekir. Bu da kamu yönetimine kamu politikası konusuna önem kazandırmaktadır.
- ii. Kamu yönetimde verimlilik ve ekonomikliğe ek olarak sosyal eşitlik esaslar arasında girmelidir. Sosyal eşitlikten kasıt, yasanın eşit korunması, kanunun yapılması için seçilenlere olduğu gibi, yasayı (kamu idarecileri) yürütmekle yükümlü olan kişiler için de yasaların eşit korunması gerekmektedir.
- iii. Hükümetteki etik, dürüstlük ve sorumluluk, kamu idaresi sözlüğüne tekrar geri dönlmelidir. Bürokratları artık, 1950'lerin sonlarında ve 1960'ların başlarındaki baskın teoride olduğu gibi, yalnızca kararların uygulayıcılar olarak görülmemektedir; bununla birlikte, halk arasında adil bir şekilde dağıtılan maliyetler ve faydalar ile mümkün olan en iyi kamu hizmetini sağlamak için bir kamu güvenine sahip olmaları gerekmektedir.
- iv. Gereksiz veya etkisiz bir kurum veya programı sonlandırmaktan (özelleştirmek) kaçınılmamalıdır.
- v. Etkin ve katılımcı bir vatandaşlık bağlamında etkili kamu yönetimi tanımlanmıştır.
- vi. Rasyonel modelin doğruluğu ve sıkı hiyerarşi kavramının yararı ciddi biçimde sorgulanmıştır.

II. Minnowbrook Konferansı, 1988'de, birinci konferansın sonuçlarını ve kamu yönetiminin mevcut durumunu değerlendirmek amacıyla G. Frederickson

²⁸ Hatta Minnowbrook Konferansı'nın tartışmaları büyük ölçüde Amerikan kamu yönetimi esas alınarak yapıldığı noktasında eleştirilmiştir. Aynı eleştiren tarafından Avrupa, Kanada ve Avustralya kamu yönetimini de kapsayabileceği ifade edilmiştir. Bu ülkelerin Amerikan kamu yönetimi ile ortak bir noktaya sahip olduğunu çünkü 1960'ların tartışmalı, çatışmacı ve devrimci ruhu, 1988'de II. Minnowbrook toplantıncaya dek özel çıkarların değerleri egemen olması konusunda birlikte hareket ettiklerini söylemiştir. Buradan Batı dünyasında kamu yönetimi eleştirisi yapmak için ortak bir zemin olduğu rahatlıkla söylenebilir (Wettenhall, 2009, s. 257).

başkanlığında yeniden toplanmıştır (Bryer, 2009, s. 102). Sosyal eşitlik, demokrasi ve kamu yönetimi ile insan ilişkilerinin uzlaştırılması ve kamu yönetimi disiplini hakkındaki kaygılar II. Minnowbrook'ta öne çıkan başlıklardandır. Bu konferansta, her sosyal ve yönetsel sorunu çözmenin mümkün olmadığı kabul edilmiş; katılımcılar daha çok sonuca ulaşmak, özetlemek, bulgu ve tespitleri entegre etmek ve karşılaştırmak için çaba göstermiştir (Özgür & Cigeroğlu Öztepe, 2015, s.105; Frederickson, 1989, s.98-100).

II. Minnowbrook'ta öne çıkan sonuçlardan biri personel yönetimi ile ilgilidir. Çeşitli tartışmalarda, personel işe alımı, terfi koşulları, performans koşullarını revize edilmesi ile ilgili öneriler sunulmuştur. Bir diğer sonuç teknolojik gelişmeleri kamu yönetimi alanına dâhil edilmesi ile ilgilidir. Yapay zeka, uzman sistemler, tasarım bilimi, yüksek verimliliğe sahip kurumlarda kamu üretkenliği ve teknolojik sistemlerin arayüzü ve üniversitelerin araştırma ve geliştirme alanındaki rollerine değinen bildirilerle tartışılmıştır (Guy, 1989, s. 220).

III. Minnowbrook Konferansı 2008'de Syracuse Üniversitesinden Rosemary O'Leary öncülüğünde düzenlenmiştir (Bryer, 2009, s. 102). III. Minnowbrook Konferansı'nın alt başlığı "Dünya Çapında Kamu Yönetiminin Geleceği" dir. Konferansta tartışılan konular; kamu-özel kuruluşları, ulus devletlerin birbirine bağımlılığı, çeşitli biçimlerdeki kültürel çeşitlilik ve iş gücüdür (Wettenhall, 2009, s. 258). Bunların yanında kamu yönetimi alanına ilişkin zorluklar, ırkçılık sorunu ve siyahların hakları, neoliberalizm gibi konular da önemli tartışmalar arasındadır (O'Leary, 2011, s. i1-i3).

Konferansın en büyük başarısı, topluluğun yeni insanlarla ve önceki katılımcılarla yeni tartışmalar başlatmasıdır (Bryer, 2009, s. 104). III. Minnowbrook, daha adil bir toplum yaratmak için toplumda var olan farklılıklarla ilgili fırsatların bir kısmından yararlanmak ve devam eden zorlukların bazılarını değinmek için kamu yönetimi alanının rolünü belirleme konusunda potansiyel bir dönüm noktası olarak görülmüştür (Farmbry, 2009, s. 115).

Konferansın sonucunda "Yeni Kamu Yönetimi Bilginleri İçin Taahhüt Beyanı" yayınlandı. Burada politika oluşturma, yönetimin geleceği ve küresel kamu kuruluşlarının işletilmesi gibi konuları tartışıldı. Konferansta belediyeden devlete, federalden uluslararası örgütlere ve sivil toplum kuruluşlarına kadar her yönetim

seviyesinde karşılaşılan zorlayıcı sorunlara ve çözüm önerilerine değinildi. Kamu yönetiminin geleceği için tüm Minnowbrook konferansları eleştirel sorgulama ruhu ve alanın gerçekçi bir incelemesi anlamına gelir. Katılımcılar “Fil Dışı Kuleler”den çıkıp kamu yönetimi alanının yaşamla gerçek bir ilgisi kurmaya çalışmıştır (O’Leary, 2011, s. i3-i4).

Minnowbrook Konferansları, bundan sonraki alt başlıklarda anlatılacak olan kamu yönetiminde yeni uygulamaların akademik zeminini oluşturur. Kamu yönetiminin gelişimi ve sorgulanması sürecinde önemli bilimsel çalışmalardır. Bu konferanslarda kamu yönetiminde bazı sorunlar ilk kez tartışılmış ve çözüm önerileri sunulmuştur. Bundan sonraki çalışmalara yol gösterici olmuştur.

3.3. Bürokrasi Eleştirileri

3.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY, 1960-1980)

Yeni Kamu Yönetimi, bürokratik kamu yönetimi uygulama ve örgütlenme biçiminin sorunlarına çözüm olarak tartışılmış bir kamu yönetimi yaklaşımıdır. “Yeni” kelimesi kullanılarak devam eden yıllarda farklı vurgulara sahip farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir.²⁹ Bu tez çalışmasında yaklaşımlar arasında dönem ve

²⁹ Bu “yeni” arayış sürecini salt “Yeni Kamu Yönetimi” ifadesi ile adlandırmak zordur. Çünkü kavram hakkında literatürde pek çok farklı ifade biçimi vardır. Ancak geliştikleri zaman dilimleri açısından bir ayırtırmaya gidilebilir. Örneğin R. S. Page (1969), C. H. Levine vd. (1975), A. K. Campbell (1972), H. G. Frederickson (1996) kavrama “New Public Administration” demişken; C. Hood (1991), L. Kaboolian (1998), G. B. Adams (2000) gibi akademisyenler ise “New Public Management” demeyi tercih etmiştir. Bunların yanında aynı değişim süreci belirtmek için D. Osborne and T. Gaebler (1992) “Reinventing Government” ifadelerini kullanmışlardır.

Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration) ile Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) ifadeleri arasındaki farka ilişkin tartışmaya ilk olarak administration ve management sözcüklerinden yola çıkmak gerekir. Nitekim Hughes (2014) administration kelimesini “talimatları takip etmek” ve management kelimesini “kontrol ya da işleri ele almak” anlamına geldiğini belirtir. Ancak kitabın çevirisinde administration kelimesi “idare”, management kelimesi “yönetim” olarak çevrilmiştir.

Bu çeviri farkını Ömürgönülşen de tartışmıştır. Buna göre “public administration” ifadesi karşılık olarak kullanılan “amme idaresi” ifadesi dilde sadeleşme çabalarının etkisiyle önce “kamu idaresi” sonra da “kamu yönetimi”ne dönüşmüştür. Alanda her iki İngilizce kelimenin de yönetim olarak kullanıldığı yerler vardır. Bu çeşitlenme sonucunda “işletmecilik” terimi için “management” terimi kullanılmaya başlanmıştır. Sonuç olarak management ve administration kelimeleri kimi zaman yönetim kimi zaman ise işletmecilik anlamında kullanılır olmuştur (Ömürgönülşen, 2015, s. 5).

Aynı tartışma Öztaş (2017) tarafından Yeni Kamu Yönetimi /Yeni Kamu İdaresi; Yönetim/ İdare; Yönetim Bilimi/ İdare Bilimi kavramları bağlamında yapılmıştır. Öztaş, New Public Management ifadesini Yeni Kamu Yönetimi olarak ifade etmiş ve 1980’lerde meydana gelen ekonomik gelişmeler neticesinde kamu yönetimi ve ekonomide meydana gelen sorgulama dönemine yaklaşmıştır. Öte yandan New Public Administration ifadesini Yeni Kamu İdaresi olarak ifade ederken, bu yaklaşımın 1980’lerden daha sonra kamu yönetiminin işletme alanı ile olan evliliğine yaklaşmıştır. Kısaca hem çeviri hem hâkim olduğu dönem hem de kamu yönetimine getirdiği “yeni” tarzlar bakımından kavramların arasında fark olduğunu vurgulamıştır. Buna göre her iki

menşei farkı gözetilerek anlatım yapılmıştır. Bu bölümde yeni yaklaşımların başlangıç dönemi olarak 1960'lı yıllar esas alınmıştır.

Bu konferansların anlatıldığı bölümde de dikkat çekildiği gibi dönemin siyasi ve ekonomik olaylar göz önüne alındığında “yeni” vurgusu yeni bir yöntemden ziyade eskinin eleştirisini pekiştirmek için kullanıldığı söylenebilir. Yani eski yöntem ve tarzdan tamamen kopulmuş değildir. Nitekim Kaboolian yaklaşımın eskisi ile bağlantısını ifade etmek için “Eski şişede yeni şarap!” ifadesini kullanmıştır (Kaboolian, 1998, s. 189).

Kamu yönetiminin odak noktası devlet tarafından yönetilen örgütlerdir. YKY süreci ile bu örgütlerin kamusal ve siyasi işlevlerinin gözden geçirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında "yeni" kavramının üç unsuru içerdiği söylenebilir. İlki kamu örgütlerinin seçmen isteklerini daha fazla temsil etmesi gerektiğidir. Diğer idari eylemlerin sonuçlarının vurgulanması gerektiği ve sonuncusu kurumlar arası teknikler ile örgütler arası ilişki ve davranışları anlama

kavram da Türkçe 'ye Yeni Kamu Yönetimi olarak çevrilmekle birlikte anlam bakımından karmaşa yaratmaktadır. Bunun için New Public Administration karşılığı olarak Yeni Kamu İdaresi, New Public Management karşılığı olarak da Yeni Kamu Yönetimi kullanılması gerektiğini belirtmektedir.

Hood (1991) da New Public Management'in, “gevşek bir terim” olduğunu söyler. New Public Management kavramı, 1970'lerin sonlarında, bürokratik reform gündemine egemen olan, benzer şekilde benzer idari doktrinlerin kısaltılmış bir ismi olarak kolaylık sağlamaktadır. Aynı zamanda Hood iki ifade arasında zaman ve meşei bakımdan bir fark olduğunu söyler. Yeni Kamu İşletmeciliği, 1960'ların sonunda ve 1970'lerin başında ABD'de “Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration)” hareketi ile bazen karıştırılmaktadır. Fakat bazı ortak özellikler olmasına rağmen, iki hareketin ana temaları farklıdır. Yeni Kamu Yönetimi hareketinin temel itici gücü, o dönemde, radikal, siyasi ve sosyal eşitliğin hâkim olduğu ABD üniversite kampüslerinde, akademik kamu idaresini gündeme getirmektir. Aksine, Yeni Kamu İşletmeciliği hareketinin vurgusu, yönetimin kamu hizmetlerinin kalite ve verimliliğini sağlayabileceği ve yapması gereken fark yönetimi olduğunu vurgulaması bakımından sıkı bir idariliğe sahipti (Hood, 2001, s. 12553). Kısacası kamu yönetiminin bu yeni sürecini ifade etmekte literatürde bir çeşitlilik söz konusudur (Campbell, 1972, s. 345).

Management ve administration kelimelerinin çevirisi ne olursa olsun iki kavramın iki farklı dönemi yansıttığı kesindir. Bir tarafta Yeni Sağ ve devamında gelişen Minnowbrook Konferansları neticesinde gelişen Amerikan tipi Yeni Kamu Yönetimi varken; diğer tarafta bu gelişmelerden beslenmekle birlikte kamu yönetimi sosyal eşitlik ve neoliberalizmden daha farklı bir alana, işletme alanına yaklaştıran bir başka Yeni Kamu Yönetimi vardır. Bu çalışmada ise kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecini ifade etmek için kullanılan ifadelerden daha çok bu yaklaşımların alana etkileri ve uygulanabilir sonuçları önemlidir. Zira ilerleyen bölümlerde de görüleceği üzere bu “yeni” akımın pek çok disiplin veya yaklaşımdan beslendiği açıktır. Bu nedenle akıma ithaf edilen ifadeler arasında fark bulmak ve bu farkları vurgulamak yerine, akımı diyalektik ve bütüncül bir bakış açısıyla incelemek bu tezin konusu bakımından tercih edilmektedir. Maliye Bakanlığı ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın faaliyet raporları da bu yeni yaklaşımları kamu yönetime getirdiği uygulanabilir unsurları esas alarak örgütsel değişimini yaşamaktadır.

yollarının aranması gerektiğidir. Özellikle, müşteri gruplarıyla ve yasama organlarıyla olan ilişkiler daha fazla analiz edilmelidir (Page, 1969, s. 304).

Gerek ekonomik gerekse bürokrasi alanında dünyada meydana gelen “yeni” arayışlar neticesinde Amerika’da, 1960’larda, pek çok alanda eleştiri ve sorgulama dönemi başladığına değinilmişti. Bu açıdan I. Minnowbrook Konferanslarını da etkisi ile Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ilk kez ABD kamu yönetimine yansımaları görülmüştür. YKY, kamu yönetimi ile gerçek dünyayı buluşturmayı ve toplumsal sorunları merkeze alan duyarlı bir kamu yönetimi oluşturmayı hedeflemektedir. Bu nedenle kamu yönetimi anlayışı ciddi bir şekilde eleştirilmiş, sosyal adalet, eşitlik ve hakkaniyet kamu yönetiminin önemli unsurları arasında yer alması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Ortaya çıktığı 1960 sonları ve 1970’lerde oldukça dikkat çeken Yeni Kamu Yönetiminin etkisi ve geçerliliği zamanla azalmıştır. Neticede kamu yönetiminde yeni arayışlar ve sorgulamalar vurgu farkına sahip olmakla birlikte aynı zeminden başka yaklaşımlar ortaya çıkarmıştır (Özgür & Cigeroğlu Öztepe, 2015, s. 98-99).

YKY, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki köklü idari değişikliklere yönelik kamu idare meşruiyeti için yeni bir temel geliştirmeye çalışmıştır. YKY, sosyal eşitlik ve yeni bir kamu görevlisi modeline vurgu yapmıştır. Kısacası YKY, makro düzeydeki siyasi ve idari gelişmelere odaklansa da, tartışılan geniş değişiklikler, daha çok personelin çalışma koşulları, ücret eşitliği ve esneklik gibi konulardır (Ingrahan & Rosenbloom & Edlund; 1989, s. 116).

3.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı (YKİ, 1980-1990)

1980’lerin sonlarında YKİ, çoğunlukla ekonomik rasyonalizm doktrinleriyle bağlantılı olarak, kamu hizmeti sunumunda yönetimin önemi üzerinde “yeni” bir vurgu yapmak için kullanılan bir terimdir. Yeni terim, dar anlamda "yeni hak" ile sınırlı olmayan kamu hizmeti reform programlarını belirtmek için hazırlanmıştır (Hood, 2001, s. 12553). Daha açık bir ifade ile 1980’lerden önce, şu sorulara cevap ararken: “Verimlilik: Mevcut kaynaklarla daha fazla hizmet sunabilir miyiz?”, “Ekonomi: Daha az para harcarken hizmet seviyeleri nasıl muhafaza edilebilir?”; 1980’lerden sonra bu sorulara şunları eklemiştir: “Kamu hizmetleri sosyal eşitliği arttırıyor mu?”, “Bir hizmetin verimli ve ekonomik olabileceğini

söylemek şu soruları akla getiriyor: Kimin için verimli? Kimin için ekonomik?” (Frederickson, 1996, s. 265).

YKİ'nin beslendiği disiplinler konusunda ortak görüş, kurumsal yönetim, kurumsal ekonomi ve Kamu Tercihi Teorisi birleşimi yönündedir. YKİ'nin, farklı bakış açılarına, tutumlara sahip olan teori ve öğretilerin bir “evlilik” i olduğu ifade edilir. Bu “evlilik”, özel sektör yönetim fikirlerinin akılcı uygulanmasıyla daha etkili kamu hizmetlerinin elde edilebileceği fikrine dayanır. Özellikle 1990'lı yıllarda YKİ, sıkça tartışılan bir “akademik sektör” haline gelmiştir. Odak noktası Weberyen bürokrasisinin üstünlüğü anlayışını yönelik eleştiriler olup; bunun yerine, hesap verebilir bir kamu yönetimi tasarlamak amaçlanmıştır (Hood, 2001, s. 12554).

İşletmecilik YKİ'nin boyutlarından sadece birini oluşturmakla birlikte, bazı istisnalar dışında literatürde genellikle bu boyutu üzerinde durulmuştur. Oysa YKİ'nin ekonomik boyutu da en az işletmecilik boyutu kadar önemlidir. Esasında işletmecilik alanındaki hemen bütün gelişmeler 1980'lerin başlarından beri kamu sektöründeki soruların özünü teşkil eden “etkinlik” kavramı çerçevesinde gerçekleşmiştir (Ömürgönülşen, 2014, s. 8).

YKİ, kamu hizmetinin üretiminde işlemsel ve fonksiyonel unsurlar üzerine odaklanmıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu yönetimi küçük hükümet ve yeni nesil kamu sektörü yönetim anlayışını tartışmıştır (Hood, 2001, s. 12553). Bu dönemde YKİ'nin vatandaş yaklaşımı özel sektör kavramı olan “müşteri” terimi ile yaklaştırılmıştır. Aynı zamanda bir dizi kamu faaliyetinde "oy kutusunun ötesinde" yer alan bilinçli ve aktif vatandaşın vizyonunun yükseltilmiş bir vatandaşlık anlayışıyla bağlantılıdır (Frederickson, 1996, s. 265).

Aslında vatandaşın kamu ile olan ilişkilerinde “müşteri” olarak görme anlayışı sadece işletme ve ekonomi bakımından değil sosyal eşitlik bakımından da değerlendirilebilir. Sosyal eşitlik kamuda etkinliği sağlamak için önemli bir araçtır. Bu kavram ile vatandaşın ihtiyaçları dikkate alınmış ve kamu ile vatandaş yakınlaştırılmaya çalışılmıştır. Öyle ki kamu yönetimi yalnızca kamu politikasını yürütmek için değil aynı zamanda halkın dünyayı nasıl gördüğünün bir belirleyicisidir (Ingrahan & Rosenbloom & Edlund; 1989, s. 121).

YKİ'nin vatandaş kavramı, bireysel tüketici veya kamu hizmetlerinin “müşterisi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım bürokrasinin tipik tanımlamasına yeni bir bakış açısı getirme çabasının bir ürünüdür. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin tamamen bedelsiz olmaktan çıkarılması anlamına da gelir (Güzelsarı, 2004, s. 95).

YKİ'nin temsilcisi Hood 'un 1991 de yazdığı “*A Public Management For All Seasons?*” adlı makalesidir. Makalede kamu yönetiminde meydana gelen/gelmesi beklenen 4 değişim üzerine kurulmuştur (Hood, 1991, s. 3):

1. Kamu harcamaları ve personel hacmi bakımından kamunun büyümesini gözle görülür düzeyde yavaşlatma veya tersine çevirme girişimleri gereklidir.
2. Hizmet sunumunda “yerindelik (subsidiarite)” üzerine yenilenen vurgu ile özelleştirmeye ve yarı özelleştirmeye önem verme ve merkezileşmeden uzaklaşma gerekir. Bu ilke aynı zamanda karar alma ve hizmet sunum işlevlerinin yerelleşmesini de ifade eder (Ingrahan & Rosenbloom & Edlund; 1989, s. 117).
3. Kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında bilgi teknolojilerinin geliştirilmesi gerekir.
4. Kamu yönetiminde bireysel olarak uzmanlık geleneğinin üstünde, giderek kamusal yönetim, politika tasarımı, karar stilleri ve hükümetler arası işbirliği konularına odaklanan daha uluslararası bir gündemin geliştirilmesi gerekir.

Hood'un makalesine göre “yeni” kamu örgütlerinin, hesap verebilir, şeffaf, bilgi erişimi kolay, geri bildirim aktif, sonuç odaklı, yatay hiyerarşiyi benimseyen, adem-i merkeziyetçi, verimli ve etkin özelliklerine sahip olması beklenmektedir. Bu özelliklere sahip olduğunda daha profesyonel, esnek, tutumlu, rekabetçi ve aktif bir kamu örgütü ortaya çıkması öngörülmektedir. Bunun için özel sektörün denenmiş ve başarısı kabul edilmiş ilkeleri kullanılmalı, örgütlerde hacim ve yetki bakımından küçülmeye gidilme daha “yönetilebilir” ve devingen örgüt yapıları oluşturulmalıdır. 1990'lı yıllar boyunca İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda ve diğer birçok OECD ülkelerinde kamu politika birimleri bu öğretilerin çoğunu uygulamıştır (Hood, 1991, s. 4).

Bu kurallar doğrultusunda pek çok farklı yeni kamu yönetimi yaklaşımının birleştiği iki temel konu vardır. Bunlardan biri iç düzenlemelerle diğeri dış etkilerle ilgilidir. İç düzenlemelerden kasıt Weberyen bürokrasi tarzındaki hiyerarşiye getirilen eleştiridir. Bu dikey ve katı örgütlenme biçimi yerine, iç paydaşların politikanın karar alma sürecine ve kararların uygulanmasına katılan bir çeşit demokratik karar alma süreci önerilmektedir. Dış etkilerle ilgili olanı ise kamu hizmetinde “müşteriye” verilen önemdir. Söz konusu önem hesap verebilirlikle pekiştirilmiştir. Campbell’e göre kamuda yöneticilerin hesap vermekle sorumlu olduğu muhatap örgüt içi çalışanlar olduğu kadar (belki de daha fazla) “müşteri”dir (Campbell, 1972, s. 345).

YKİ, kamu profesyonel yönetime vurgu yapmaktadır. Profesyonel yönetimin aktif, şeffaf, ihtiyarî denetim hakkına sahip ve özgür yönetim anlamına gelir. Profesyonel yönetimi sağlamak için sorumluluğun açık bir biçimde dağıtılması gerekir (Güzelsarı, 2004, s. 94). Bunun için siyasiler ile idareciler arasında gerekli güç ve yetkinin yeniden dağıtılması gerekmektedir (Ingrahan & Rosenbloom & Edlund; 1989, s. 117).

YKİ’nin bir başka kuralı performans ölçümü ile ilgilidir. İnsan kaynakları yönetiminde sorumluluğu merkezi personel örgütlerinden ilgili hizmet kuruluşlarına devretmek; söz konusu kuruluşların farklı gereksinimlerini daha fazla dikkate alan ve bu sebeple daha az standartlaştırılmış bir sistem kurmak; daha esnek ve performans temelli insan kaynakları yönetimi için öngörülen şartlar arasındadır. Aynı zamanda performansa dayalı ücret sistemi de şarttır (Ömürgönülşen, 2014, s. 23).

Bir diğerkural sonuç veya çıktı odaklılık üzerinedir. Yani kamu örgütleri ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilecektir (Güzelsarı, 2004, s. 94). Aynı zamanda sonuç ve vatandaş odaklılık çerçevesinde vatandaşlara tercih imkanı sunularak, bürokrasinin katılıklarından ve prosedür düşkünlüğünden kaçınma fırsatı doğar, kamu görevlilerine kurallara uymanın yanı sıra sonuçlara ulaşmak açısından da hesap vermesi ödevini yükler (Sobacı & Köseoğlu, 2015, s. 234).

YKİ’nin bir diğerkuralı da dikey hiyerarşik yapıyı bertaraf etmek için sunulmuştur. Bunun için kamu sektöründeki birimlerin optimum büyüklükte

ayrıştırılmasına geçiş öngörülmüştür. Eski tekçi/monolitik birimlerin parçalanması, adem-i merkezi ve yatay hat tipi örgütlenme ve bütçeleme makul piyasa koşullarında olması ve piyasa benzeri mekanizmaların teşvik edilmesi gerekmektedir. Devletin küçülmesi, piyasa mekanizmasının kamu hizmet sunumunda da egemen olması, kaynak kullanımı azaltma gibi tedbirler de sıralanmıştır (Hood, 1991, s. 5).

YKİ'nin en dikkat çekici önerisi özel sektör ilkelerini kamu yönetiminde uygulanması fikridir. Kamu yönetimi müşteri hizmetleri, performansa dayalı sözleşmeler, rekabet, piyasa teşvikleri ve serbestleştirme gibi idari teknolojileri kullanmalıdır. Birlikte tutarlı bir bütün olarak görülen bu teknolojiler birbirlerini güçlendirir (Kaboolian, 1998, s. 190).

Hood YKİ'nin uygulamasına yönelik kurallara ek olarak bir "değerler kümesi" belirlemiştir. Bu üç farklı "değer ailesi" ile "yeni" kamu yönetiminin uygulanabilirliği güçlendirilmek istenmiştir. Bunlar aşağıda Tablo 3.1.'de özetlenmiştir. Özetle, "sigma" değer ailesi ekonomiklik ile ilgilidir, "teta" ailesi dürüstlük ve adaletli ile ilgilidir ve "lambda" ailesi güvenlik ve esneklikle ilgilidir (Hood, 1991, s. 11).

Büroksilerde, israf, verimsizlik, güvensizlik, adaletsizlik, rüşvet, zimmet, yozlaşma patolojik sorunlar arasındadır. Hood bunlara yönelik çözüm önerileri sunmuştur.

	Sigma Tipi Değerler	Teta Tipi Değerler	Lambda Tipi Değerler
Başarının Standardı	Tutumluluk: Verilen hedefler için kaynakların eşleştirilmesi	Tutum: Adalet, karşılıklılık, görevlerin uygun şekilde yerine getirilmesi	Esneklik, Güvenilirlik, uyumluluk, sağlamlık elde etme
Başarısızlığın Standardı	Atık: Verimsizlik, boşa harcanma	Rüşvet, zimmet, adaletsizlik, önyargı, büro istismarı, zimmete geçirme	Risk veya entropi
Başarı ve Başarısızlığın Fiyatı	Para ve zaman: Üreticilerin ve tüketicilerin kaynak maliyetleri	Güven ve yetkiler: Rıza, meşruiyet, adil süreç, siyasi haklar	Güvenlik ve hayatta kalma
DENETİM VURGUSU	Çıktı	Süreç	Girdi/süreç
Gevşek	Zayıf	Orta	Yüksek
Hedefler	Sabit / Tek	Uyumsuz “Çift sarmal”	Acil / Çoklu
Bilgi	Maliyetli, dilimlere ayrılmış (ticari varlıklar)	Yapılandırılmış	Zengin değişim, ortak mülkiyet
Bağlantı	Dar	Orta	Gevşek

Tablo 3.1. Kamu Yönetiminde Üç Temel Değer Kümesi

Sigma tipi değerler: Kaynakları, tanımlanmış görevlerle eşleştirme anlamına gelir. “Sigma” ailesinde, kaynakların dar tanımlanmış görev ve koşullarla eşleştirilmesiyle bağlantılı idari değerler yetkin ve koruyucu bir biçimde gelir. Bu değerler, kamu yönetiminde bürokratik değerlerdir. Bu bakış açısından, başarı verilen hedeflere tutumlu bir şekilde kullanılan kaynaklar ile ölçülür. Başarısızlık ise kaynakların boşa harcanması ile ilgilidir. Sigma tipi değerlerde vurgulanan, kaynaklarda şişmenin önlenmesi ve boşa harcamanın olmamasıdır. (Hood, 1991, s. 12).

Sigma tipi değerleri gerçekleştirmenin başarısı veya başarısızlığı hesaplamada kullandığı ölçü birimi, tüketicilerin ve üreticilerin kaynak maliyetlerinde zaman ve paradır. Sigma değerler grubu, kaynakların tanımlanan amaçlarla

eşleştirilmesini vurguladığından, sabit ve kontrol edilebilir hedeflerin belirlenmesi, bu tür değerleri gerçekleştirmek için esastır (Hood, 1991, s. 12).

Teta tipi değerler: Genel olarak dürüstlük, adalet ve karşılıklılık arayışı ile bozulma/yozlaşma, eşitsizlik, önyargı ve büronun kötüye kullanıma getirilecek önlemlerle ilgili değerleri ifade eder. Bu tür değerler, kamu yönetiminde merkezî ve geleneksel olmakla birlikte, itiraz mekanizmaları, kamuya açık raporlama gereksinimleri, bağımsız ve tarafsız inceleme sistemleri yapma girişimleri sayesinde kurumsallaşabilir. Bu bakış açısında, başarısızlık, resmi ya da maddi anlamda "yozlaşma" ile ölçülürken, başarı "rasyonel ve normatif anlamda görevlerin uygun şekilde yerine getirilmesi", "doğruluk" ile ölçülür (Hood, 1991, s. 13).

Başarı veya başarısızlığın teta tipi değerlere göre ölçü birimi, kısmen bilanço kalemleriyle (zimmet ve rüşvet çoğunlukla elle tutulur kaynak israfıyla bağlantılı olduğu sürece) ilişkilendirilebilir, ancak her zaman somut veriler içermesi zordur. Başarılı olabilmesi için özellikle halkın güvenini ve vatandaşlığı etkili bir şekilde kullanma becerisini kazanması gerekir. Gerçekten de, teta türü değerleri kamu yönetimini tasarlarken koymanın mantıksal sonucu, üst düzey yöneticilerin belirli gruplar tarafından "yakalama" ihtimali sonucunda kamu kararlarını satma veya çarpıtma kabiliyetini en aza indirmektir³⁰ (Hood, 1991, s. 13).

Lambda tipi değerler: Esneklik, dayanıklılık, sağkalım ve uyumluluk ile ilgilidir. Çevresel faktörlerden kurtulma ve baş etme kabiliyeti, olumsuz “en kötü durum” koşullarında bile çalışmayı sürdürme ve bir krize hızla uyum sağlama unsurlarını kapsar. Güvenlik ve güvenilirlik beklentileri, geleneksel kamu yönetimi değerlerinin merkezinde yer alır ve çoğu zaman, tehlike ile ilgili bir görevin sağlanması için özel organizasyon yerine kamuoyu seçimi ile ilişkilendirilmiştir. Lambda tipi değerler açısından başarı, dayanıklılık ve güvenilirlik ile ölçülürken, başarısızlık yok olma/entropi, bozulma ve öğrenme başarısızlığı açısından ölçülür (Hood, 1991, s. 14).

³⁰ Bu durum “teknokrasi” terimi ile de ifade edilebilir. Teknokrasi: 1912 yılında ilk Thorstein Veblen öne sürdü. Veblen’e göre, sibernetik sistemlere hâkim oldukları için, mühendislerin devleti yönetmeleri gerekir. Kamu yönetiminde ise Siyasi kurumların iktidarı, teknokratlardan oluşan 'uzmanlar kuruluna' devredilmesi ile oluşur. Daha doğru bir ifade ile kamu yönetiminde kararları uygulamada güç ve tekniğini elinde tutan bürokrasi, bu gücü karar alıcıların aleyhinde kullanabilir. Bilgi asimetrisine neden olabilir.

Başarının veya başarısızlığın lambda tipi değerlerdeki ölçü birimi hayatta kalma ve sosyal savunma mekanizmaları ile ilgili temel varsayımların sağlamlığını içerir. Bazı teknolojilerin gereken güvenlik önlemleri alınmasına rağmen kamu sektöründe uygulanması imkânsızdır. Bunun nedeni, kültür veya yönetim sisteminde açıklık derecesinin düşük olması, geribildirime otoriter engellerin bulunması, değişime ve gelişime açık olunmamasıdır (Hood, 1991, s. 15)

Bu değerler birbiri ile bir sarmal oluşturur. Örneğin, sahtekârlık genellikle yozlaşma/bozulma oluşturur ve bazen entropiye neden olur. Bu değerlerden herhangi ikisinin gerçekleşmesi yeni idari tasarım için yeterli görülmüştür. Her bir değer kümesinin aynı anda gerçekleşmesi zordur çünkü değerler birbiri ile kamu hizmet öz konusu olduğunda bazen çatışabilir. Örneğin kamu hizmeti sunumunda her zaman tutumlu olmak mümkün olmayabilir. Kimi durumlarda kamu yararını sağlamak için daha fazla maliyete katlanmak gerekebilir. Dolayısıyla değerler kümesi uygulama aşaması için yol gösterici niteliğindedir (Hood, 1991, s. 15).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının en belirgin yönü özel sektör ilkelerinin kamu yönetiminde de uygulanabilmesi önerisidir. Bu öneri ile kamu örgütlerinin verimsizlikten kurtulması ve vatandaşa müşteri temelli yaklaşımı ile vatandaşın ihtiyaç ve taleplerine duyarlı olması amaçlanmıştır. Bu hali ile bürokrasileri dışa kapalı, verimsiz, hantal patolojilerinde kurtarmak hedeflenmiştir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı bürokrasinin sorunlarını gidermek için gerçekçi çözümleri ölçü birimleri ile birlikte açıklaması bakımından önemlidir.

3.3.3. Girişimci Hükümet Yaklaşımı (1990 sonrası)

Girişimci Hükümet ya da Hükümetin Yeniden İcadı yaklaşımı da bürokrasiye yüksek sesle eleştiri yapan ve uygulanabilir çözüm önerileri sunan yeni yaklaşımlardan biridir. Girişimci Hükümet yaklaşımı David Osborne ve Ted Gaebler 'in 1992'de yayınladığı "Hükümetin Yeniden İcadı (Reinventing Government)" kitabı ile başlamıştır.

Hükümetin Yeniden İcadı, hükümetlerin özel sektör işletmelerinden öğrenecek çok şeyi olduğu kabul eder. Bu açıdan kamu yönetiminin en temel tartışma konularından olan kamu yönetiminin sınırları ve içeriğini yeniden yorumlamıştır. Kamu yönetiminin kendine özgü bir çalışma düzeninin varlığı kabul ederek,

“kamu yararı” ve “kamu hizmeti” kavramları ile özel sektör ile kamu sektörü arasında bir ölçü getirmiştir (Gökçe & Kutlu, 2002, s. 64).

Osborne ve Gaebler'in kitabının ana teması girişimciliktir. Girişimciliğin anlamını normal kullanımın ötesine taşımışlardır (Goodsell, 1993, s. 85). Hükümetin Yeniden İcadı kamu sektörünün nasıl daha girişimci olacağını ve sonuçta bürokrasi ile nasıl daha başarılı mücadele edeceğini anlatmaktadır (Gay P. D., 1993, s. 644).

Buna uygun olarak kitap ilk olarak bürokrasinin hiyerarşik, otoriter yapıyı eleştirmiştir. Daha sonra yerel yönetimlerin başarılı olduğu fikrinden yola çıkarak yerel yönetimleri incelemiştir. Osborne ve Gaebler, belediyeleri inceledikten sonra “Bu girişimci örgütleri yenilik yapmayan iten dürtü nedir?” sorusunu sormuşlardır. Pek çok girişimci örgütün hizmet sunma konusunda bir diğeri ile rekabet ettiğine bu şekilde şehirlerini güçlendirdiğine dikkat çekmişlerdir (Osborne & Gaebler, 1993, s. 12-19).

Osborne ve Gaebler'in üstünde durduğu diğerkavram yönetişimdir. Yönetişim, kamu sektörü ile özel sektör arasında “üçüncü sektör” olarak ele alınmıştır. Daha az ya da daha fazla idare değil “daha iyi idare” ye ihtiyaç olduğunu belirterek bunu kavramsal olarak “yönetişim” ile ifade etmişlerdir (Osborne & Gaebler, 1993, s. 12-19).

Osborne ve Gaebler'a göre, bürokratik örgütlenme biçimleri verimsiz ve etkisizdir, çünkü insanların yeteneklerinin, katılımını ve ideallerini köreltmektedir. Bu açıdan “iyi yönetim”in karşıtı olarak “bürokrasiyi” görmektedir. Bu karşıtlık bürokrasinin, akıl ve duygu, zevk ve görev arasındaki trajik bir ayrımından kaynaklanmaktadır. Bürokrasiye göre, kamu hizmetlerinin sunumunda ideal model, herkese aynı hizmetleri sunarak, muhatapların eşit muamele görmesini sağlamak için tasarlanmış üst düzey bürokrasidir. Bununla birlikte, bugünün tüketicileri artık standartlaştırılmış kamu hizmetleri yerine özel sektör tarzı hizmet sunumu talep etmektedir (Gay, 1993, s. 644-646).

Hükümetin Yeniden İcadı kitabına dayanarak ABD’de devlet adamı Al Gore tarafından hükümetler ve devlet yönetimi için bir rapor hazırlanmıştır. Literatüre “Gore Raporu” olarak geçen rapor bürokrasi ile mücadele girişimleri arasında önemli bir adımdır. Raporda da yine Girişimci Hükümete fikrinden yola çıkarak

daha az maliyetle daha iyi yönetmenin yöntemleri anlatılmıştır. Kuralları esnetme, otoriteyi merkezden yerele dağıtma ve yöneticilerin takdir yetkisini artırma öneriler arasındadır (Kaboolian, 1998, s. 190).

Hükümetin Yeniden İcadı kitabında bürokrasi sorunlarının çözümü, örgütsel ve politika tasarımıyla kullanılmak üzere on "anti-bürokratik ilke" şeklinde sunulmuştur. Her ilke ayrı bir bölümde sunulmuş ve basit örneklerle desteklenmiştir. Osborne ve Gaebler, bu ilkelerin bir kamu organizasyonunun işletilmesi ve sorunlarına katkıda bulunması için neredeyse bir kontrol listesi olarak kullanılabileceğini önermektedir (Felts, 1993, s. 315).

Hükümetin Yeniden İcadı öncelikle devletin yani merkezi yönetimin özel sektörle arasındaki sınırı ve kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin rolünü şu şekilde belirlemiştir (Frederickson, 1996, s. 264):

- * Kürek çekmekten ziyade dümen tutan devlet!
- * Hizmet etmekten çok yetkilendiren devlet!
- * Bürokratik süreçleri pazarla, değiştirmek!
- * Müşterilerin ihtiyaçlarını karşıla, bürokrasinin değil!
- * İyileştirme yerine önleme!
- * Hiyerarşiden katılıma geç!

Osborne ve Gaebler'in anti-bürokratik yönetim modelini anlattığı bölümler başka yazarların da yorumları dahil edilerek aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Bölüm: Hükümet, sözleşme yapmak, kamu özel ortaklıklarına girmek gibi yöntemler kullanarak "dümen tutmaya" başlamalıdır (Goodsell, 1993, s. 85). Bu ilke yapılmasını istediğiniz işleri başkalarına (devlet kademelerine, kâr amacı gütmeyen örgütler ve ya özel firmalara) yaptırmak anlamına gelir. (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 297). Bu bölümde devlet "katalizör" konumunda olmalı, işleri bizzat kendi yapmak yerine işleri koordine etmelidir (Osborne & Gaebler, 1993, s. 43).

1. Bölüm: Devlet hizmet etmekten daha çok yetki vermelidir. Bürokrasinin egemenliğinden müşterinin egemenliğine geçmelidir (Osborne & Gaebler, 1993, s. 52). Yönetim konseyleri ve yönetim

ekipleri aracılığıyla müşterileri yönetimde yer almaları için yetkilendirerek, “kürek çekme” ekibi oluşturmalıdır (Goodsell, 1993, s. 85).

2. Bölüm: Rekabetin Hizmet Sunumuna Enjekte Edilmesi başlıklı bu bölümde, rekabet, kamu kurumlarını, özel kuruluşlarla olduğu kadar birbirleriyle rekabet etmeye zorlamaktır (Felts, 1993, s. 316). Rekabet, görevler için teklif verme, alt birimler arasında iç rekabet ve müşterilerin hizmetleri arasındaki rekabet gibi yöntemlerle yönetim sürecine enjekte edilmelidir (Goodsell, 1993, s. 85).
3. Bölüm: Kurumlar, faaliyet gösterdikleri kural sayısını en aza indirmelidir. Görev odaklı örgüt kural odaklı örgütten daha etkin, etkili, yenilikçi ve etkindir (Osborne & Gaebler, 1993, s. 52).
4. Bölüm: Kurumun performansını ve değerlendirmesini, program girdileri değil, politika sonuçlarına dayandırılmalıdır. “Sonuç Odaklı Hükümet” başlığını taşıyan bu bölümde performans ölçümleri sistematik bir şekilde yapılmalı, rekabet için özel sektördeki ödül sistemleri kullanılmalıdır. Devlet rekabetçiliği için verilen ödül, çalışanlara hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için daha fazla özgürlük sağlamak biçiminde olabilir (Felts, 1993, s. 317).
5. Bölüm: Müşterilerin ihtiyaç ve talepleri öncelikli olmalıdır. Bu bölümde de yine kamu kurumlarının rekabetine yönelik öneriler vardır. Osborne ve Gaebler rekabetçi kamu okulları modeli örneği ile konuyu açıklamıştır. Bir müşterinin birden fazla okul veya birden fazla hizmet sağlayıcısına erişim imkanının olması okullar arasında rekabeti teşvik eder ve müşterilerin bir sağlayıcıyı diğerinden daha fazla kullanmaya istekli olması performans ölçmek için kullanılan bir yöntemdir. Merkezi hükümetin rolü, minimum kriterleri belirlemek ve erişim eşitliği sağlamak olmalıdır (Felts, 1993, s. 317).
6. Bölüm: Hükümetler kullanıcı ücretlerinden, paylaşılan tasarruflardan, girişim fonlarından, girişimci kredi havuzlarından ve dahili olarak rekabetçi kâr merkezlerinden gelir elde etmelidir (Goodsell, 1993, s. 85). Bu bölüm, hükümeti, kullanıcı ücretleri, sözleşmeler ve kamu-özel

ortaklıkları yol ve yöntemleri ile daha işlek bir zihniyet benimsemeye teşvik etmiştir (Felts, 1993, s. 317).

7. Bölüm: Hükümet “önleyici hükümet” esasını benimsemeli, çıkabilecek giderlere karşı tedbir almalıdır. Örneğin yangın önleme, önleyici bakım, geri dönüşüm gibi (Osborne & Gaebler, 1993, s. 165).
8. Bölüm: Merkezi kurumlar, devredilen yetki, takım çalışması, katılımcı yönetim, emek yönetimi işbirliği, kalite çevreleri ve çalışan geliştirme programlarına yol gösteren hiyerarşik kontrolle adem-i merkezileşmelidir (Goodsell, 1993, s. 85). Dolayısıyla bu bölüm bürokrasinin katı hiyerarşik yapısına yöneliktir. Bu ilke, astlarını işlerini yerine getirme konusunda daha fazla özerklik ve takdir yetkisi vermek üzerine odaklanmış örgüt profili çizmektedir (Felts, 1993, s. 318).
9. Bölüm: Hükümet, amaçlarını yalnızca emir ve kontrol yoluyla elde etmeye çalışmamalı, aynı zamanda pazarları yeniden yapılandırarak da teşvik etmelidir (Goodsell, 1993, s. 85).

Girişimci Hükümet anlayışı için Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının bir üst versiyonu yorumu yapılabilir. Kamu örgütlerine özel sektör ilkelerini dahil etmekle birlikte kamu örgütlerinin bizzat özel sektör gibi girişimci olması gerektiğini vurgulamaktadır. Devletin her tür kamu hizmetinin sunduğu değil, devletten başka ikamesi olmayan hizmetleri üretmesi geri kalan alanlarda düzenleyici ve denetleyici olarak kalmasını önermektedir. Aynı zamanda performans yönetimine, sonuç odaklılığa ve tasarrufa da vurgu yapmıştır. Devletin katı bürokratik yapısını gidermek için devletin rollerini yeniden tanımlamıştır.

3.3.4. Diğer Yaklaşımlar

Büropatolojileri gidermeye yönelik kamu yönetiminde diğer önemli yaklaşımlar Yeni Kamu Hizmeti ve Dijital Kamu Yönetimi yaklaşımlarıdır.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında, Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Girişimci Hükümet de öne çıkan piyasa modellerinden daha önemli olanın demokratik değerler ve vatandaşlık kavramı olduğu iddia edilmiştir. 1980-1990’lı yıllarda (bu yıllara kadar egemen olan) bürokratik kamu yönetiminin

yerini 2000'lı yıllara kadar devlet yönetiminde piyasa odaklı yaklaşımlar almıştır. 2014 yılında itibaren ise piyasa modeli yönetim yaklaşımlarında vatandaş kavramının sahip olduğu değerlerin göz ardı edildiği öne sürülmüştür. Buna göre kamu görevlilerinin işinin, “müşterilerin” sorunlarına hızlı ve verimli çözümler sunmak, olarak doğru bir şekilde tanımlanmayacağı öne sürülmüştür. Daha ziyade, kamu hizmetinin, halkın üyeleriyle güvene dayalı ilişkiler geliştirerek ve onlarla birlikte kamu sorunlarını tanımlamak, alternatifler geliştirmek ve çözümler uygulamak için vatandaşlık fırsatları yaratmaya odaklanması gerektiği ifade edilmiştir (Denhardt & Denhardt, 2015, s. 665).

Denhardt ve Denhardt'ın geliştirdiği bu yeni yaklaşımda Yeni Kamu İşletmeciliği ile bundan önceki bürokratik kamu yönetimi uygulamalarının bir karşılaştırması yapılmış, her ikisinin de dezavantajlı kısımları yerine yeni öneriler sıralanmıştır. Bu öneriler kamu hizmeti sunumuna ve devlet yönetime daha bütüncül bir bakış açısına sahiptir. Devletin farklı çıkarlara sahip vatandaşların ihtiyaçlarını bir araya toplamak görevi, “idare etmek” yerine “hizmet etmek” olarak ifade edilmelidir. Yine kamu yararının bir ürün değil amaç olması fikri ile kamu görevlilerine hedeften ziyade bir sorumluluk yüklenmelidir. Bu gibi ilkelerle kamu yönetiminde hümanizm, vatandaşlık, postmodern kamu yönetimi, sivil toplum gibi temeller üzerine geliştirilmiştir (Genç, 2010, s. 156-159).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında öne çıkan bir diğer fikir, hesap verebilirliğin kolay bir ilke olmadığına belirtilmesidir. Buna göre kamu görevlileri piyasadan daha çok anayasa, kanun ve diğer mevzuat hükümleri, toplumsal değerleri politik değerler, mesleki değerler ve kurallar ile vatandaşlık menfaatleri doğrultusunda hizmet etmekle yükümlüdür. Bürokratik kamu yönetiminde hesap verebilirlikle ilgili herhangi bir yükümlülük yok iken piyasa modeli yaklaşımlarda hesap verebilirlik kesin bir biçimde ilke olarak belirlenmiştir. Her iki durum da gerçekçi görülmemektedir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre hesap verebilirlik uygulanması kolay olmayan karmaşık bir konudur ve pek çok değişkene bağlıdır. Vatandaşın karar alma süreçlerine daha aktif dahil olmasına yönelik girişimler hesap verebilirlik açısından daha gerçekçi çözüm olacaktır (Ütük, 2015, s. 60-61).

YKY, YKİ ve Girişimci Hükümet bürokrasinin sorunlarını gidermek için önemli, uygulanabilir ve gerçekçi öneriler sunmuşlardır. Ancak kamu yönetiminde bu yaklaşımların da uygulamada karşılaştığı bazı zorlukları vardır. Amaçlanan

bürokrasinin sorunlarını gidererek kamu yönetimini iyileştirmek iken; kamu yararı ve kamu hizmeti kavramlarının önemi göz ardı edilmesi sorunu doğmuştur. Bu zorluklar ve sorunlar Yeni Kamu Hizmeti anlayışı ile ifade edilmiştir.

Dijital Kamu Yönetimi ya da Kamu Yönetimi'nde Dijitalleşme bilgi ve iletişim teknolojilerinin özellikle kamu hizmeti sunumunda yaygınlaşmasına bağlı olarak e-devlet uygulamaları ile ilgilidir. E-devlet uygulamalarından tezin ilerleyen kısımlarında daha detaylı olarak bahsedilmiştir. Devletin hemen her işleminde dijital unsurlardan faydalanması, kamu yönetiminde iş görme usullerinde değişim meydana getirmiştir. Bu değişim kamu yönetiminde “dijitalleşme” olarak ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminde işlemlerin, süreçlerin ve hizmet sunumunun dijitalleşmesiyle örgüt yapıları ve vatandaşlarla ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin çevrimiçi sunumu ile vatandaşın kamu hizmetine erişimi, mekan, zaman ve hiyerarşik yapılar olarak farklılaşmıştır. “Dijital Çağ Yönetişimi” olarak da adlandırılan bu yeni tarz Yeni Kamu İşletmeciliğın dijital formu olarak ifade edilmektedir (Yavuz, 2015, s.277-283).

E-devlet, e-yönetişim, akıllı, mobil ya da dijital hizmet sunumu yöntemleri ile devlet, yerel yönetim ve diğer kamu kesimlerinde bir dönüşüm yaşamaktadır. Hizmet sunumundaki bu yeni tarz ile daha etkin, verimli, etkili, kaliteli ve interaktif hizmet sunumu hedeflenmektedir. Devletin pek çok alanda geliştirdiğı kamu politikalarına dijitalleşmenin etki ettiği kesindir. Bu da devletin dijitalleşmeye yönelik girişimler yapmasını sağlamıştır. E-devlet Kapısı, yeni kimlik kartı uygulaması gibi örnekler bu kapsamdadır (Gül, 2017, s.14).



4.BÜROPATOLOJİ İLE MÜCADELE UYGULAMALARI

Kamu ve özel sektör örgütleri, kamu yönetiminde yeni yaklaşımlara uygun olarak, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık, performans yönetimi, desantralizasyon, yatay örgütlenme, müşteri memnuniyeti, insan haklarına saygı, kalite, rekabet, politika oluşturma ve planlama ile hizmet sunumunun birbirinden ayrılması, fonksiyonel uzmanlaşma, katılım, katalizör devlet, özel sektör hizmet sunma yöntemlerinin kullanılması, kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa yönelme gibi ilke ve unsurlara dayalı yöntemler geliştirmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de, özellikle 2002³¹ yılı sonrası önemli reformlar yapılarak, çok sayıda yasal düzenleme hayata geçirilmiştir (Lamba, 2014, s. 148).

Büropatolojiler ile mücadele uygulamaları, kamu yönetiminin geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, yönetim, hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları vurgulamıştır (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011, s. 20). Buna bağlı olarak merkeziyetçilikten uzaklaşma, yetki devri, sözleşmeler, sorumluluğun genişlemesi ve müşteri kitlesinin dâhil edilmesi bürokrasi ile mücadele eden “antibürokratik” kavramlardır (Frederickson, Kamu yönetimi klasikleri, s.449-450).

Bu uygulamalar tüm dünyada hükümetlerin kamu politikaları arasında yer almıştır. Danimarka’dan Yeni Zelanda’ya, eğitimden sağlık hizmetlerine, merkezden yerel yönetimlere, uygulama alanı bulmuştur (Hood, 1991, s. 8). ABD, Kore, İngiltere, Portekiz, Fransa, Brezilya, Avustralya, İsveç, Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkelerdeki ekonomik ve siyasi sistemlerinde eş zamanlı olarak politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Büropatolojilerle mücadele uygulamalarının ülkeye göre derinliği, kapsamı ve başarısı değişmekle birlikte, izledikleri hedefler ve kullandıkları teknolojiler bakımından oldukça benzerdir. Her bir girişim büropatoloji ile mücadele etmeye yöneliktir (Kaboolian, 1998, s. 190; Page, 2005, s. 714).

Bu bölümde, e-devlet uygulamaları daha detaylı olmak üzere, hesap verebilirlik ve şeffaflık, stratejik yönetim, performans yönetimi başlıkları incelenmiştir. E-devlet uygulamalarının daha detaylı incelenmesinin sebebi, tezin alan çalışmasını

³¹ Gelişmelerin bu tarihte ivme kazanması Türkiye’nin AB uyum süreci ile ilgilidir.

oluşturan Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu'nda büropatoloji ile mücadele etmek için mobil uygulamalardan önemli ölçüde faydalanmış olmalarıdır.

4.1. e-Devlet Uygulamaları

Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) kullanımı internetin kullanımından çok önceye dayanır. 19. yüzyılda kamu yönetimi dönemin ileri teknoloji araçları olan telefon, telgraf ve daktiloyu aktif bir biçimde ve öncü olarak kullanmıştır. Öyle ki bürokrasinin ilkelerini yerine getirebilmek için memura ihtiyaç olduğu kadar daktiloya da ihtiyacı vardı. Daktilo ile yazılan belgelerin karbon kâğıdı ile birkaç kopyasını almak mümkündü. Daha sonra karbon kâğıdının yerini fotokopi makinesi almıştır. Ancak bu teknolojik gelişmeler kamu yönetiminde radikal bir örgütsel değişime neden olmamıştır (Hughes, 2014, s. 483-484).

O dönemde teknoloji kullanımı, bürokrasinin gelişip yerleşmesinde yardımcı olan bir faktördü. Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlardan sonra kamu yönetimine giren teknolojik uygulamalarda durum biraz daha farklı olmuştur. Teknolojinin kamu yönetimine girmesi ile bu teknolojiyi kullanabilen vatandaşın devlet ile olan iletişiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri uygulanabilir ve pratik bir nitelik kazanmıştır. Öte yandan örgüt içerisinde yatay hiyerarşiye uygun ortam sağlamıştır. Belge transferleri, belge arşivleme ve bunlar için gerekli olan zaman gibi kırtasiye işleri azalmıştır.

BİT sektörüne farklı bir boyut kazandıran asıl gelişme, internetin gelişimi olmuştur. İnternetin BİT içerisinde yerini alması kamu çalışanları ile vatandaş arasındaki ilişkiyi değiştirmiştir. BİT'de en önemli girişim kamuda e-devlet uygulamalarıdır (Heeks, 2005). e-Devlet, adem-i merkeziyet, özelleştirme ve performans yönetimi gibi geniş bir yelpazedeki kamu yönetiminde yeni yaklaşımlara uygun olarak son 15 yıl içinde önemli bir yönetim reformu olarak hızla yayılmıştır (Lee, Chang, & Berry, 2011, s. 444).

Kamu yönetiminde bilgi teknolojilerinden, kişi ve grupları birbirine bağlama, kamu hizmeti sağlama, etkililik ve etkinlik, etkileşim, adem-i merkezileşme, şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlama amacıyla yararlanmak e-devlet ile mümkün olmuştur. Bilgi teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanımı, “dijital devlet”, “elektronik devlet” ve “e-devlet” kavramları ile ifade edilir. e-Devlet kamu bilgi

ve hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri yardımı ile sağlanması anlamına gelir. Ancak e-devlet denildiğinde, yalnızca devlet kuruluşlarının web sayfaları, bu sayfalar aracılığıyla verilen bilgi ve hizmetler, böyle bir sistem için gerekli teknik alt yapı ve ilgili personel akla gelmemelidir. e-Devlet tüm bunlarla birlikte, devletlerin devletlerle, özel sektörle ve vatandaşlarla aynı teknoloji ile ilişki kurma potansiyeline sahiptir (Yıldız, 2014, s. 303).

e-Devlet, kamu hizmetlerinin sunulmasını kolaylaştırmak, idari prosedürleri yeniden yapılandırmak ve vatandaş katılımını arttırmak için bilgi teknolojilerinin kullanıldığı bir yöntemdir (Warf, 2014, s. 170). Bu nedenle e-devlet, devlet ve vatandaş ilişkilerinin yeniden formüle edilmesine olanak sağlayarak bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımını gerektirir (Yıldırım, 2011, s. 14).

Daha geniş bir tanıma göre e-devlet, hükümetin vatandaşlara, iş ortaklarına, çalışanlara, diğer kurumlara ve devlet kurumlarına hükümet bilgilerinin ve hizmetlerinin erişimini ve sunulmasını geliştirmek için bir hükümetin teknolojiyi, özellikle web tabanlı internet uygulamalarının kullanmasıdır. e-Devlet uygulamaları vatandaşlarla daha rahat, daha kolay ve daha etkili bir etkileşim kurarak hükümetle halk arasında daha iyi ilişkiler kurmaya yardımcı olma potansiyeline sahiptir. e-Devlet uygulamaları verimliliği ve etkinliği vurgulamanın yanı sıra daha fazla vatandaş katılımı sağlayarak demokrasiye katkı yapar (Kim & Kim, 2003, s. 361).

Hükümetler ve vatandaşları arasındaki ilişkiyi geliştirmenin yanı sıra, e-devlet örgütlerin iç süreçlerinin işleyişinde devrim yapma potansiyeline sahiptir. Verimliliği artırmakla birlikte, e-devlet, daha fazla şeffaflık, bileşenlere karşı daha fazla hesap verebilirlik, daha fazla bilgi erişimi sağlar (Manoharan, 2013, s. 153).

Giderek “dijital” unsurların daha fazla yerleştiği dünyada kamu yönetimleri de bu gelişmeler uyum sağlamaya çalışmaktadır. Uzun yıllar boyunca tartışılan kamu yönetiminin bürokratik sorunlarına geliştirilen çözüm önerileri dijital unsurlarla uygulanabilir olmuştur. En başta devlet ile vatandaş ilişkilerinde vatandaşın devlete yetkililerine ulaşması daha kolaylaşmıştır. Bu anlamda, deyim yerindeyse devlet kalesinin kapılarını vatandaşa açmıştır.

Elbette vatandaşın dijital unsurlarla devlete ulaşması, internet alt yapısı, bilgisayar kullanma becerisi ve devletin web tabanlı hizmet sunum becerisi gibi önemli

faktörlere bağlıdır. Devletin kurumlarının web sayfalarının olması, bu yolla vatandaşın kamu kurumları hakkında bilgi edinebilmesi, geri bildirimde bulunabilmesi ve en önemlisi iş ve işlem yapabilmesi kamu yönetiminde önemli bir gelişmedir. Kamu kurumlarının hangi bilgileri web sayfalarında paylaşılacağına dair, faaliyet raporları, stratejik plan gibi standart uygulamalar getirilmiştir. e- Devlet uygulamaları bu sayede kamu kurumlarına zaman, kaynak ve emek bakımından tasarruf sağlamaası, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık sorunu belli ölçüde giderilmesi mümkündür.

Bu faydaların yanında e-devlet uygulamalarını bazı değer ve niteliklere sahip olması beklenir. ASPA (The American Society for Public Administration)³² ve BM e-devlet uygulamaları için beş temel ilkeyi değer olarak kabul etmiştir: a) vatandaşların seçimleri etrafında hizmetler oluşturma, b) hükümetleri ve hizmetlerini daha erişilebilir kılma, c) sosyal içerik, d) bilgi sorumluluk ve e) bilgi teknolojisi. Bunlara ek olarak insan kaynaklarının etkili ve verimli kullanımının sağlanması da gereklidir (Kim & Kim; 2003, s. 362).

e-Devletin gelişimi dünyada 1990'lı yıllara rastlar. Bu yıllarda tüm dünyada hatırı sayılır bir biçimde bilgisayar kullanımının artması e-devlete yönelik çalışmaları hızlandırmıştır. e-Devletin ortaya çıkması 1993 tarihli Bill Clinton yönetiminin Ulusal Performans İncelemesi (Administrations National Performance Review)'nin bir parçası olan Bilgi Teknolojileri ile Yeniden Yapılanma Raporu (Reengineering Through Information Technology)' na kadar izlenebilir. Bu rapor ve yönetim kalitesindeki eş zamanlı devrim, Birleşik Devletler, Büyük Britanya, Avrupa, Tayvan ve Avustralya hükümetlerinin e-devlet uygulamalarında lider olarak ortaya çıkması ile başlamıştır. Hükümetler, web tabanlı bilgi teknolojilerini, vatandaşlara ulaşmanın bir parçası olarak kabul etmişlerdir (Lee, Chang, & Berry, 2011, s. 445).

E-devlet, basit, statik, tek yönlü bir şekilde web sayfalarından yayına, entegrasyona (yani kullanıcı girişine izin verilen) iki yönlü akış ve vatandaş geri bildirimini sağlayan çok çeşitli formlar alır. Çoğu zaman e-devlet, devletten-iş dünyasına (Government to Bussines – G2B), devletten devlete (Government 2

³²Amerikan Kamu İdaresi Derneği. Kamu ve kâr amacı gütmeyen idarelerin sanat, bilim, öğretim ve uygulamalarını geliştirmeyi amaçlar. Hesapverebilirlik ve performans, profesyonellik, etik ve sosyal eşitlik olmak üzere dört değere dayanır. E-devlet uygulamalarına yönelik girişimler vardır (<http://www.aspanet.org/>).

Government - G2G) ve devletten-vatandaşa (Government to Citizen - G2C) formlarına ayrılır. G2B e-devleti, internet teklifleri için tercihleri içerir. Tekliflerin dijital sözleşmeleri, faturalar ve ödemeler ve tedarik zincirlerinin online yönetimini kapsar. G2G e-devleti, farklı devlet kurumları arasındaki iletişimi ve etkileşimi artırır. Belki de en yaygın olanı G2C e-devletidir; elektronik oylama; faturalar, para cezaları ve ödemeler; kamu programları, izinler ve lisansların çeşitli türleri için uygulamalar; şirketlerin ve otomobillerin çevrimiçi kaydı; nüfus sayımı ve diğer genel verilere erişimi kapsar. Bu sayede devlet dairelerinde bekleme sürelerini indirir. Bu varyasyonlar erişilebilirlik ve verimliliği arttırmak, sinerji yaratmak ve hükümet hizmetlerinin sunumunda ölçek ekonomileri oluşturmak için düzenlenmiştir (Warf, 2014, s. 171).

G2C vatandaş ile devlet arasındaki ilişkinin dijital tarzıdır. Vatandaş ile devlet arasındaki hizmet sunum/alım ilişkisini daha şeffaf, pratik ve karşılıklı hale getirebileceği söylenebilir. Elbette bu amaç internetin erişim ve kullanımda her hangi bir sorun olmadığında geçerlidir.

e-Devlet yöntemi dört aşamalardan oluşur:

Bilgi: Dış kullanıcıların faydalanmaları için bakanlıkların ve kurumların kendileri hakkında bilgi sunumlarını kapsamaktadır (Hughes, 2014, s. 491). Bu ilk aşamada devlet temsilcileri hedef kitleye kendileri hakkında bilgilere erişme imkânı sunar.

“e-bilgi” olarak da ifade edilen bu aşama, e-devletin çevrimiçi olarak doğrulanmasını sağlayan boyuttur. Etkin iletişim kanalları aracılığıyla kamu programları, kamu kurumları, kamu görevlileri, hükümet yapıları ve benzerleri hakkında kullanıcıya bilgi verir. Bu boyuttaki e-devletin hedefi, yeterli, ilgili ve güncel bilgileri sağlayarak, bilinçli bir vatandaşlığa ulaşmaktır. e-Bilgi sağlamak için öncelikle ilgili bilgilere sahip web siteleri oluşturmak gereklidir. Web sitelerinde bültenler ve yıllık raporlar yer alır. Web siteleri daha sonra vatandaşların çevrimiçi hizmetlerle kendilerini tanımasına yardımcı olmak için uygun arama araçları, site haritaları ve resmi formlarla geliştirilir. Web sitesi indirilebilir formlar ve uygulamalar ile daha etkileşimli hale gelir. Bu nedenle, kamuya açık bilgiler ve kamuya açık süreçler yeterince açıklandığında, devletin şeffaflığı ve hesap verebilirliği önemli ölçüde artmış olacaktır (Manoharan, 2013, s. 154).

Etkileşim: Web siteleri vatandaşlara kendileri hakkında e-posta gibi araçlarla yeni bilgi sağlayarak iletişimi çift yönlü hale getirir (Hughes, 2014, s. 491). Burada ise bilgileri elde eden vatandaşların devlet temsilcileri ile iletişime geçmesi söz konusudur. Buraya kadar çoğunlukla tek taraflı olan devlet-vatandaş iletişimleri bundan sonra daha interaktif bir biçime girer.

İşlem: Lisans veya ceza ödemesi veya vergi iadesi formu doldurmak gibi formel ve ölçülebilir mübadele değerinin vücut bulması anlamına gelir (Hughes, 2014, s. 491). Bu aşama ile de bir önceki aşamada interaktif biçime girmiş olan devlet-vatandaş iletişimi resmi olarak korunmuş olur.

“e-işlem”, güvenli çevrimiçi işlem servisleri sunan ve vatandaşlar/ kullanıcılar adına zaman ve parada önemli tasarruf sağlayan aşamadır. Bu boyutla ilgili e-devletin amacı, sağlayıcılar ve müşteriler arasında doğrudan bir kanal aracılığıyla etkin ve verimli işlemleri çevrimiçi yapmaktır (Manoharan, 2013, s. 154).

Dönüşüm: Devlet hizmetleri bu hizmetlerin e-devlete entegrasyonu aracılığıyla sağlanabilir. Bu da geleneksel bakanlık ve kurum yapılarını yerine vatandaşların ihtiyaçları üzerine şekillenen bir hizmet şekli doğurabilir (Hughes, 2014, s. 491). e-Devlet uygulamaları arasında hem iç hem de dış ilişkileri dönüştüren bilgi teknolojileri uygulamaları yer almaktadır. İç ilişkiler, hükümet içindeki kurumlar arası etkileşimlere atıfta bulunurken, dış ilişkiler daha iyi hizmet sunumu ve hükümet bilgileri hakkında halkın katılımı için web tabanlı uygulamaları kullanmaya odaklanmaktadır (Lee, Chang, & Berry, 2011, s. 445).

En önemli aşama son aşamadır. E-devlete doğru hareket, yenilikçiliği vurgulama ve kamu sektöründe teknik yaratıcılığın yayılmasını anlama aracı olarak, iş süreçlerini yeniden yapılandırma süreci ile birleştirmiştir. Böyle bir dönüşüm, yerleşik kamu yapılarını ve işlem süreçlerini değiştirmeye istekli olmayı gerektirir. Bu değişim, sürekli öğrenme, iyileştirme, özerklik ve insan sermayesi yatırımının vurgulandığı bir örgüt kültürüne değer vermektedir. Özellikle, e-devletin yeniden yapılandırılmasında yer alan iş süreçlerini etkileyen insan faktörlerine, örneğin bilgi sistemi tasarımına çalışan katılımına, son kullanıcı odaklı çalışmasına ve personel eğitimine değer vermektedir (Kim & Kim; 2003, s. 365).

“e-dönüşüm” ile ilgili bir kavram e-ortaklıktır. Bu kavram e-devletin diğer ağlarla entegrasyonunu ifade eder. e-Ortaklıkta, işletmeler, diğer belediyeler, okullar, hastaneler ve kamu ve sivil toplum kuruluşları gibi kamu ve özel kuruluşlarla çalışmada devlet etkinliği ve etkinliğini sağlamak için teknolojinin kullanımı olarak tanımlanmaktadır. e-Ortaklık, ortaklıklar ve dış kuruluşlar arasındaki çalışma ilişkilerine odaklanmaktadır. Bu ilişkiler, çevrimiçi ilişkinin pratiğini optimize etmek için çevrimdışı diyalog gerektirecektir. Özel sektörde, etkin bir e-ortaklık oranına sahip olan işletmeler, e-devletle ilgili kolaylık sağlar. Bu işletmeler e-devlete daha yumuşak bir geçiş yapar. e-Ortaklıktaki gelişmeler, teklif verme ve sözleşme ile ilgili bilgilerin online olarak yayınlanmasını ve tekliflerin online olarak sunulmasını mümkün kılmıştır (Carrizales, 2008, s. 14).

e-Devletin temel işlevi, elektronik hizmetlerdir (e-hizmetler). e-Hizmetler, daha büyük nüfusu doğrudan etkilediği için e-devlet yönteminin odak noktasıdır. e-Hizmetler, devletin verimliliği ve hizmet sağlamadaki etkinliği için teknolojinin kullanımı olarak tanımlanmaktadır (Carrizales, 2008, s. 14). e-Devlet hizmet sunma yeteneklerini geliştirdiği ölçüde, mevcut siyasi rejimlerden memnuniyeti artırabilir. Öte yandan kamu sektörü işlerinin genellikle patronaj ilişkileri aracılığıyla tahsis edildiği toplumlarda, e-devletten beklenen verimlilik artışı gerçekleşmeyebilir (Warf, 2014, s. 171).

Özellikle 20. yüzyılın başlarından itibaren Weber’in tasarladığı gibi bir devlet dairesine ihtiyaç olup olmadığı kamu yönetimini odak tartışmalarından biri olmuştur. Özellikle BİT gelişmelerinden sonra, dosyalar sanal olarak dağıtılıp, saklanabiliyor; memurun bütün gün boyunca masalarında beklemelerine gerek kalmıyor; bu tip işlemlerin çoğunu bilgisayarlar yapabiliyor. Yöneticiler artık belgelerin hiyerarşi kademelerinden kendilerine gelmelerini beklemek zorunda olmadıkları, belgelerin kopyalarının bilgisayar ekranından görülebildiği bir kamu yönetimi yerleşmeye başlamıştır. Bilgi ve belgelerin daha ucuz ve kolay aktarılabilirdiği için denetim işinin adem-i merkezileşmesi son derece mümkün hale gelmiştir (Hughes, 2014, s. 187).

Bu açıdan e-Devlet aynı zamanda kamu bürokrasilerinin idari uygulamalarını modernleştirmeye, hiyerarşik kontrole dayalı klâsik biçimlerden daha yatay ve işbirlikçi biçimlere geçmeye teşvik edebilir. Aynı zamanda e-devlet, örneğin, kamu dairelerine gitme ihtiyacının azaltılması ya da ortadan kaldırılması ya da

uzaktan eğitim gibi uzak kırsal bölgelere hizmetlerin yaygınlaştırılması yoluyla vatandaşlar ve hükümetler arasındaki mekânsal ilişkileri değiştirmektedir (Warf, 2014, s. 171).

e-Devlet uygulamaları yeni yaklaşımların ilkeleri ile uyumlu olarak kamu yönetiminin hizmet sunumu tarzını değişmesinde önemli katkıya sahiptir. e-Devlet, müşteri odaklı bir bakışla vatandaş ön plana çıkaran, kamu çalışanını ise verdiği bilgi ve hizmetin kalitesinden sorumlu tutan, bununla birlikte performansını ölçen, kamu hizmeti sürecine sivil toplum kuruluşları ve özel sektörü de katan bir yaklaşımdır (Yıldız, 2014, s. 305; Chen & Hsieh, 2009, s.151).

e-Devlet uygulamaları kamu yönetiminin alternatifî veya tamamlayıcısı olabilir. Alternatif olarak, kamu yönetimini işleyişi nitelik ve nicelik bakımından değişecektir. Örneğin kişilerin nüfus bilgilerinin kâğıt üzerinde değil de elektronik ortamda yürüdüğü bir sistemde, yerel nüfus idarelerine; ilgili kurum çalışanlara ve ilgili yazışmalara eskiye nispeten sayısal olarak daha az ihtiyaç olacaktır. Tamamlayıcı bir uygulama olarak ise aynı kamu bilgi ve hizmeti yüz yüze ve sanal ortamlarda eş zamanlı sunmak mümkündür. Buna da örnek olarak, devlet ihalelerinin duyuruları ve sonuçları internet ortamında ilan edilmesi verilebilir (Yıldız, 2014, s. 306).

Dijital unsurlarla iş ve işlemlerin yerine getirilmesi zaman, mekan ve yönetim araç gereçleri bakımından büroatik modelden tamamen farklıdır. Büroatik modelde, iş ve işlemleri yerine getirmek için vatandaşın kamu binasına gitmesi, elindeki fişte yazan sırasının gelmesini beklemesi, bir takım belgeleri hazırladığı dosyasının hazır bulunması gerekmektedir. Aynı işlem dijital unsurlarla yerine getirilmek istendiğinde, vatandaş bilgisayar ve internete erişebileceği herhangi bir yerde, yine online olarak hazırladığı belgelerini yükleme süresi tamamlanınca kadar bir zamanda halledebilmektedir. Örneğin bir ödeme işlemi, önce para çekip, kamu binasına gidip sıra gelince ödeme yapıp, makbuzu almak yerine, online olarak daha kısa ve kolay bir şekilde yerine getirilebilir.

e-Devlet uygulamasının öncüsü olarak ABD, İngiltere, Kanada ve Singapur gibi milli gelir seviyesi yüksek ülkeler görülmektedir. Ardından orta gelirli ülkeler olarak Doğu Asya ve Latin Amerika'daki çevre Avrupa ülkeleri takip etmektedir.

Milli geliri referans alınmasını sebebi bilgi ve iletişim teknolojilerine ayrılan bütçenin e-devlet uygulamaları ile doğru orantılı olduğu düşünülmektedir (Heeks, 2005, s. 51-53). E-devletin başarılı olabilmesi için en başta gelen şartlardan biri milli gelir seviyesinin yüksek olması ya da merkezi bütçenin BİT yatırımlarına pay ayrılacak elverişlilikte olması gerekliliğidir (Warf, 2014, s. 178).

Dünyanın dört bir yanındaki idari sistemler, kamuya açık bilgi ve hizmetlerin çevrimiçi olarak iletilmesinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımında girişimlerde bulunmuşlardır. Öyle ki hükümet web portallarının tek elden, online bilgi ve hizmet kaynağı olarak kullanılması, gelişmiş ülkelerde norm haline gelmiştir. (Chen & Hsieh, 2009, s. 151).

e-Devletin yerel yönetimlere etkisi ayrıca belirtilebilir. Şehirler kendilerini turistler ve yabancı yatırımcıları çekme aracı olarak web sayfalarında tanıtmaktadırlar. İnteraktif belediye siteleri, sakinlere okullar, kütüphaneler, otobüs programları ve hastaneler hakkındaki bilgilere erişim sağlar. Resmî formları indirmek vatandaş işlemleri kolaylaştırır. Kamu kayıtlarının daha açık hale getirilmesiyle, e-devlet duyarlılığı artırılabilir. Benzer şekilde, vatandaş şikâyetlerinin sunulması için dijital yardım kanalları önemlidir (Warf, 2014, s. 171).

Singapur, 1980 yılında Ulusal Bilgisayarlaşma Komitesi'ni kurarak, sistematik ve planlı bir biçimde bilişim teknolojilerini ülke içinde yaygınlaştırmıştır. Kurulan komite, beş yıllık bir plan yaparak ülkenin her kesimini bilgisayar kullanımına özendirmiş ve gereken kursları temin etmiştir. 1999 yılında ise “21. Yüzyıl İçin Bilgi Toplumu Programı” adı altındaki yeni programı yürürlüğe koymuştur. Programın hedefi devletin ortaya çıkan hızlı ve kablosuz haberleşme teknolojilerinden faydalandırılması olmuştur (Delibaş & Akgül, 2010, s. 114).

Görüldüğü gibi yerli ve yabancı literatürde e-devlet uygulamaları ile ilgili çalışmalara bakıldığında, pek çok ülkenin kamu yönetimlerinde dijital unsurlara uyum için girişimler yapılmaktadır. Bu girişimlerden amaçlanan kamu hizmetlerine daha kolay ve daha hızlı erişim, kamu yönetiminde açıklık, şeffaflık, verimliliklerdir. Örneğin Türkiye’de hastanelerin online randevu sistemine geçmesi, bazı vergilerin online ödenebilmesi gibi kamu hizmetleri söz konusu kamu binalarına belli periyotlarda meydana geçen yığılmayı, vatandaşın kamu binası

gitme zahmetini ortadan kaldırmıştır. Yine Türkiye'deki e-Devlet Kapısı'ndan, öğrenci belgesi gibi pek çok belgeye erişim mümkündür. Benzer bir örnek de başka bir ülkeden vermek gerekirse Şili örnek verilebilir.

Şili, iyi gelişmiş e-yönetişim sistemi nedeniyle Latin Amerika'nın en yüksek e-devlet hazırlık puanına sahiptir. 2000 yılında hükümet doğum belgeleri, emeklilik fonları başvuruları ve katma değer vergisi ödemeleri gibi rutin işleri kolaylaştırmak için tasarlanan bir web sitesi olan Tramite Fátıl'i başlatmıştır. 2005 yılında, e-devlet programlarının iddialı bir yenilenmesinin bir parçası olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi teknolojisinin potansiyelini gerçekleştirmek için Agenda Digital (www.agendadigital.cl) stratejisini başlatmıştır. Bu programın merkezinde kapsamlı bir yeni platform olan ChileAtiende; 2010 yılında tamamlanan ve Şili'deki vatandaşların devlet işlerini araştırmasını ve çevrimiçi iş başvurusu yapmasını, kimlik belgelerini edinmesini ve sosyal hizmet programlarına başvurmasını tamamlamıştır (Warf, 2014, s. 178).

4.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik bir birey, kurum veya özel sektör örgütünün yine bir kurum, birey, özel sektör örgütüne ya da topluma karşı, yaptırım ihtimali olan açıklama ve meşrulaştırma olarak ifade edilebilir (Hughes, 2014, s. 335-341).

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlarla birlikte kamuda “açıklık”, “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “kontrol edilebilirlik”, “sorumluluk”, “katılım” gibi kavramlar da tartışılmaya başlanmıştır. Bu kavramların her biri farklı vurgulara sahip olsa da amaç olarak kamu otoritesinin vatandaşlara hesap verebilmesi ile ilgilidir.

Bu tez çalışmasının 3.2. Kamu Yönetiminin Sorgulanması kısmında daha detaylı anlatıldığına göre dünyada 1960'lar ve 1970'lerde yaşanan ekonomik ve siyasal krizler kamu yönetiminin finans, siyasa, hukuk ve idare açılarından hesap vermesi gerektiği tartışmasını ortaya koymuştur.

Bu tartışmalar neticesine yeni yönetim anlayışına uygun olan hükümet “açık ve şeffaf hükümet” olarak ifade edilmiştir. Açık hükümet, hükümet kararlarını mümkün olduğu kadar görünür kılmaya çalışması gerektiği bunun sadece siyasilere karşı değil vatandaşlara karşı da olması gerektiği şeklinde tanımlanmıştır. Hesap verebilir hükümet anlayışının amacı, vatandaş ve sivil

toplumun ülke yönetimine katılımına olumlu katkı yapmak olarak ifade edilmiştir (Dowdle, 2017, s. 201).

1970’lerin sonlarından itibaren gelişen yönetimde yeni yaklaşımlar büyük ölçüde performansa ve sonuçlara vurgu yaptığı önceki bölümlerde belirtilmişti. Bu amaçla özel sektör ilke ve uygulamaları “müşteri” kavramı ekseninde kamu yönetimine de uyarlanmaya çalışılmıştır.

Yeni yaklaşımlarda kamu yönetiminde güven ortamının geliştirilmesi önemlidir. Güvensizlik bürokratik süreçleri artırır ve işlerin yürütülmesini hantallaştırır. Bu nedenle yeni yaklaşımlarla birlikte kamu yönetiminin hesap verebilir, şeffaf ve açık bir sistem olarak gelişmesi hedeflenmektedir. Kamu yöneticilerinin topluma karşı sorumluluk taşıması, performansa ve müşteri memnuniyetine dayalı hesap verebilir olması ve güvene dayalı idare kültürün geliştirilmesinde etik değerlerin ne çıkması hesap verebilirliğin alt yapısını oluşturur. (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011, s. 33).

Hesap verebilirlik bir dış otoriteye karşı yapılan dışsal bir yönetim niteliğidir. Sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık içerir yani taraflardan biri cevap ve düzeltim ister diğeri ise bunu cevaplar ve yaptırımları kabul eder (Balı, 2013, s. 155-157). Dolayısıyla hesap verebilirlik doğası gereği katılımcılığı gerektirir. Hesap verebilirlik, vatandaş ve kamu görevlileri arasında bir diyalog oluşturur. Aynı zamanda Dowdle, vatandaştan vatandaşa hesap verebilirlikten da bahsetmiştir. Vatandaş olarak devlete karşı olduğu kadar içinde yařandėımız toplumu karşı da sorumluluklarımızın olduğu ifade etmiştir. Bu hali ile hesap verebilirlikte vatandaşın rolü pasiften aktife geçmiş, vatandaşın yönetime katılımı da aktif hale gelmesi hedeflenmiştir (Dowdle, 2017, s. 206-207).

Levine hesap verebilirliği “kontrol edilebilirlik” olarak ifade etmiştir. Kontrol edilebilirlik, bir karar vericide fiilen veya potansiyel olarak var olan ve muhtemel uyuşmazlıkları azaltabileceği bilinen veya varsayılmış olan uygun eylem yollarının bilgisine atıfta bulunmaktadır (Levine, Backoff, Cahoon, & Siffin, 1975, s. 427).

Hesap verebilirlikle ilgili diğer kavram “açıklık”tır. Açıklık, bürokrasinin yönetilenler eliyle denetlenmesinin etkili bir aracıdır. Bunun için ilk olarak kişilerin resmi bilgi ve belgelere erişebilme hakkının aktif olması gerekir. Bu

kapsamda idari faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi yol ve yöntemleri sağlanmalıdır. Öte yandan ulusal savunma, dış politika, güvenlik önlemleri ile kişilerin özel hayatlarına ilişkin bilgi ve belgeler gizlilik kapsamında değerlendirilmektedir. Açıklığın yaptırım gücü dolaylıdır. Kişiler bu mekanizma ile itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme; memurlar ise düzeltme imkânı elde ederler (Eryılmaz, 2013, s. 228).

Son olarak şeffaflık ise vatandaşların devlet işlemleri hakkındaki bilgilere belli kıstaslara göre ulaşabilme imkanıdır. Şeffaflık, vatandaşların sosyal ve politik örgütlere aktif katılımını destekler (Chen & Hsieh, 2009, s. 151-153).

Hesap verebilirlik ilkesi, hükümetleri sadece mali hesap verebilirlik sorumluluğundan farklı bir açığa taşımıştır. Buna göre kamu yöneticileri ve hükümetlerin idari, hukuki ve siyasi hesap verebilir olmaları da söz konusu olmuştur (Mulgan, 2008, s. 6). Kamu yönetimlerinde performans bakımından hesap verebilirlik, kamu yönetiminde yeni yaklaşımlarla ilgilidir. Performans bakımından hesap verebilirlik kamusal amaçların gerçekleştirilme oranını kapsar (Hughes, 2014, s. 342-343).

Biraz daha açacak olursak, idari hesap verebilirlik kamu yönetiminin memurları ile yani bürokratik yönetim ile ilgilidir. Bürokratik yönetimler gizlilik, dışa kapalılık, keyfilik gibi tarzlarda hareket ettiğinde büropatolojiler ortaya çıkar. Hesap verebilirlik, açıklık ve şeffaflık ilkeleri de bu büropatolojileri gidermeyi amaçlar.

İdari hesap verebilirlik, bürokratların hukuka uygun iş ve işlem yapması kadar demokrasi ve ahlakın temel prensipleri açısından da hesap verebilmelerini ifade eder. Bürokrasinin iyi işlemediği kurumlarda bürokraside yer almak veya kamu yöneticisi olmak; keyfi kararlar alabilmek, aile ve arkadaşlara menfaat temin etmek, yozlaşmaya açık olmak, etik dışı hatta gayri insani davranmaya açık olmak anlamına gelmektedir. Bu durum kamu yönetimlerini despotik bir yönetim haline getirir. Bu açıdan kamuda hesap verebilirliğin idari ve hukuki açıdan eş güdümlü gelişmesi gereklidir (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 189-190).

Profesyonel hesap verebilirlik, belirli alanda uzmanlaşmış kamu örgütlerinin, kendi uzmanlık alanlarına ilişkin konularda hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlayan ve teknik bilgi sahibi ve profesyonel organlara karşı hesap verebilirliği

sağlayan mekanizmaları içermektedir (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011, s. 27). Burada ifade edilen profesyonel hesap verebilirlik tam olarak Weberian bürokrasinin uzmanlaşma ilkesi ilgilidir. Liyakatın sağlamadığı bürokratik örgütlerde işin ehli olmayan kimseleri kamu kurumlarını doldurması bürokrasinin uzmanlaşma ilkesini sağlamamaktadır. Bunun sonucunda ehliyetsizlik sorunu ortaya çıkmaktadır. Profesyonel hesap verebilirlik sağlandığında bürokratik örgütlerdeki ehliyetsizlik ve liyakat eksikliği sorunu giderilebilir.

Yapılan yasal, örgütsel ve/veya teknik girişimlere rağmen hesap verebilirliği istenilen düzeyde sağlamanın bir takım zorlukları vardır. Hesap verebilirlik mekanizmasını engelleyen faktörler; kamu personelinin daimi statüsü ve uzmanlığı, kamu bürokrasisinin karmaşık yapısı ve teknik niteliği, kurumların ölçek ve fonksiyonlarında büyüme, toplumsal denetimin ve siyasi liderliğin yetersizliği gibi nedenler olarak sıralanabilir (Eryılmaz & Biricikoğlu, 2011, s. 30)

Hesap verebilirlikle ilgili karşılaşılan bir başka sorun, hesap verebilirliği sadece yönetimin siyasi kısmına ait bir sorumlulukmuş gibi algılanmasıdır. Bürokrasi, politikaları uygulanmada ortaya çıkan ya da çıkabilecek olan herhangi aksaklıkta bir sorumluluk hissetmemektedir. Aksine bürokrasi, tüm hata veya aksamaların yapılan yanlış politika kararlarından kaynaklandığı yansıtılabilir. Bürokrasilerdeki bu “anonimlik” hesap verebilirlik mekanizmasının işlemlerini zorlaştırmaktadır (Hughes, 2014, s. 350).

Hesap verebilirlik ilkesine bürokratik kültürden kaynaklanan engel beş mekanizma vardır: aşırı rasyonelleşme sonucu irrasyonel olma (irrationality of rationalization), bürokrasinin evrenselliği (bureaucratic universalism), sapmanın normalleştirilmesi (normalization of deviance), örgütsel izolasyon (organizational insulation) ve kültürel çekişme (cultural contestation). Bunu önlemenin yolu, örgütlerin amaçları ile araçları (kurallar, ritüeller, prosedürler, mesleki bilgi) bilgi vermeye uygun dizayn edilmeli, amaçtan sapma engellenmelidir (Finomore, 2009, s.6-8).

Hesap verebilirlik kamu yönetiminde olması gereken önemli bir ilkedir. Hesap verebilirliğin olmadığı durumlarda keyfilik, yozlaşma ve yolsuzluk gibi büropatolojiler ortaya çıkar. Öte yandan tam tersine bürokratların aşırı hesap verme güdüsüyle davrandığı durumlarda da başka bir büropatoloji ortaya çıkar.

Bu aşırı hesap verebilirlik durumunda kişiler inisiyatif kullanmaktan yoksundur, daha çok hesap verme korkusu ya da tedirginliği ile alabileceği en az sorumluluğu almaya çalışır.

Yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık sorunu “hesapverebilirlik” ve “şeffaflık” ilkeleri ile bertaraf edilmeye çalışılmaktadır. Şeffaflık evrensel olarak kabul edilmiş bir esastır. Bu kapsamda 1993 yılında Berlin’de Uluslararası Şeffaflık Örgütü kurulmuştur. Bu çerçevede Türkiye’de 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu kabul edilmiştir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile vatandaşlar kamunun işlem ve eylemleri ile ilgili bilgi ve belgeleri alma, görme ya da inceleme hakkı elde etmiştir (Aydın, 2007, s. 210-211).

4.3. Stratejik Yönetim

Strateji “ordu” ve “lider” anlamlarına gelen Yunanca “stratos” ve “egain” sözcüklerinden türetilmiştir (Akdoğan, 2007, s. 449). Eski bir askerlik sanatı olarak strateji, bir hedefe ulaşmak için tüm kaynakların yönetilmesini ifade eder. Stratejik yönetim, bu eski sanatın işletme ve kamu yönetimi alanlarındaki modern uygulamasıdır. Bir örgütte politikaların bilinçli seçimi, yeteneklerin geliştirilmesine imkân tanıyan uygulamaların olması ve örgüt çevresinin yöneticiler tarafından yorumlanarak örgüt faaliyetlerinin, önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmaya odaklanması stratejik yönetiminin özellikleridir (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 328).

Strateji, gelecek için yön belirlemeye odaklanır. Bu açıdan stratejik yönetim özel ya da kamu örgütleri fark etmeksizin, örgütün dış çevresindeki konumu ile ilgilidir. Dolayısıyla örgütün iç düzenine ait plan veya programlı talimatlar bütününden daha çok birey ve örgütün eylem ve kararlarına yön veren, biçimlendiren bir faktördür (Hughes, 2014, s. 273). Stratejik yönetim, örgütlerin verimlilik, etkinlik, hizmet kalitesi ve rekabetlerini koruyabilmeleri için değişken, belirsiz ve karmaşık çevre koşullara uyum sağlamaları amacına yönelik bir yöntemdir (Barca & Nohutçu, 2013: 339).

Stratejik yönetimin birinci aşaması stratejik planlamadır. Stratejik planlama yapılırken örgütün özellikleri, dezavantajlı olduğu durumlar ve çevre faktörleri analiz edilir. Bu analiz sonucu örgütün stratejisi belirlenir. Dolayısıyla stratejik

yönetimin yerine getirilebilmesi için stratejik planlamanın yapılması şarttır (Çomaklı, Ekinci, & Şahin, 2007, s. 26).

Stratejik planlama, örgüt amaçlarının net olmasını ve başarıya yönelik gereksinimlerin ve risklerinin belirlenerek disiplinli bir çalışmayı gerektirir. Bu nedenle, stratejik planlama, stratejik düşünmeyi, hareket etmeyi ve öğrenmeyi teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Stratejik planlama, belli bir sürede başarı için örgüt kapasitesinin nasıl oluşturulacağını anlamaya odaklanır. Stratejik planlama, bir örgütün kimliğini, ne yaptığını (stratejileri ve eylemleri) ve neden yaptığını şekillendiren ve yönlendiren temel kararlar ve eylemler üretmeye yönelik müzakereci ve disiplinli çabalar (Bryson, 2010, s. 257).

Stratejik planlama optimal kararlar almaya odaklanır. Daha sonra bu kararları uygulanma aşaması stratejik yönetim olarak adlandırılır. Stratejik bir yönetimde yeni pazarlar, alandaki yeni gelişmeler takip edilir ve uygun olan gelişmeler örgüte uyarlanır (Özgür, 2004, s. 213). Stratejik yönetimde süreklilik ve değişkenlik anahtar sözcükler gibidir. Görevler, misyonlar ve hedefler örgütün kapasitesi ve çevresel faktörler doğrultusunda belli periyotlarda gözden geçirilerek ilerler (Bryson, 2010, s. 257).

Stratejik yönetimin unsurları, kaynaklar, hedefler ve yöntemler olarak özetlenebilir. Bir örgütte stratejik yönetimin gerçekleşmesi için öncelikle tüm kaynakların etkin bir biçimde üretim süreci dahil olması, örgütün hedeflerinin net ve güncel olması son olarak kullanılacak yöntem, araç gereç ile teçhizatın optimal olması gerekmektedir. Bunun için öncelikle örgütün planlama aşamasında sahip olduğu yetenekleri, karşılaşılabileceği risk ve zorlukları, sorunları çözme kabiliyetini, zayıf yönlerini net olarak bilmesi gerekmektedir.

Örneğin orman yangınları ile mücadeleye yönelik kamu kurumlarının, yılın hangi dönemlerinde ve ülkenin hangi bölgelerinde yangının artış gösterdiğini bilmesi bu verileri referans alarak çalışma planı yapması gerekmektedir. Öte yandan yangın boyutlarını derecelendirmesi, yeterli teçhizatının olup olmadığını güncellemesi ve olası durumlarda yetersiz kaldığında, en yakın diğer ilgili kurumlarla koordinasyon mekanizmasını önceden kurması gerekmektedir. Kamu kurumları, bu şekilde üretmekle sorumlu olduğu kamu hizmetini stratejik bir biçimde gerçekleştirmiş olur.

Stratejik yönetim süreci örgüt içerisindeki bir stratejik planlama departmanı tarafından yürütülmektedir. Sonunda bu sürece ait bulgular “stratejik plan” olarak bilinen detaylı bir belgede sunulmaktadır. Stratejik plan, alternatifler analiz edildikten, dış çevre değerlendirildikten ve örgüt faaliyetleriyle ilişkilendirilerek hedeflere ulaşmak için örgütün kapasitesi tespit edildikten sonra seçilen eylemlerden oluşan bir paket niteliğindedir. (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 328).

Stratejik yönetimde kullanılan yaygın ve basit teknik SWOT analizidir. SWOT analizi, bir projede veya iş girişiminde mevcut olan güçlü, zayıf yönleri, fırsatları ve tehditleri tanımlayan süreçtir. SWOT analizi Harvard Business School'da vaka analizi için bir araç olarak ortaya çıkmıştır. 1950'lerin başında, iki Harvard işletme politikası profesörü, George Albert Smith, C. Roland Christensen ve meslektaşları, öğrencileriyle bir şirketin pazarlama / yönetim stratejisinin rekabete uyup uymadığını sorgulayan bir çalışma yapmışlardır. Bu çalışmada bir vakayı analiz etme sürecinin bir parçası olarak “çevre” analiz edilmiştir. 1960'ların başlarında ise bir başka Harvard profesörü olan Kenneth Andrews tarafından ve Harvard'ın iş politikası kurslarındaki vaka tartışmaları, bir şirketin fırsatları ve tehditlerle ilgili olarak güçlü ve zayıf yönlerini anlama üzerine odaklanan bir çalışma yürütmüştür. Daha sonra SWOT kısaltmasıyla anılan bu teknik oluşturulmuştur (Lai & Rivera, 2006, s. 27).

Stratejik yönetim sürecinin uygulama aşamasında hedefler çok önemlidir. Hedefler, bir örgütte yerine getirilmesi istenen geniş veya dar kapsamlı yönler olarak kabul edilir. Hedefler kapsamlarına göre belirli zaman aralıklarına göre oluşturulur. Örneğin kamu kesiminde bulunan bir hastanede, hasta gibi dış paydaşlar, sürekli olarak kurum tarafından sağlanan hizmet düzeyini geliştirmesini isterler. Öte yandan kaynak kısıtlamaları bunu zorlaştırmaktadır. Burada stratejik yönetim devreye girmektedir (Hoffman, Digman, & Crittenden, 1991, s. 364).

Diğer mücadele yöntemlerinde olduğu gibi stratejik yönetimin de amacı, bürokrasinin stratejik düşünme, hareket etme ve öğrenmeyi engelleyen, esnek olmayan yapısını değiştirmektir (Bryson, 2010, s. 257).

Bürokratik örgütlerde amaçlar ve hedefler bir kez belirlendikten sonra sabit kalmaya eğilimlidir. Bürokratik örgütlerde amacın ve hedeflerin sorgulanmasından ziyade sunulan hizmetin hukuka uygunluğu önemlidir. Büropatolojik örgütlerde amaç hedefe ulaşmaktan daha çok örgütün kural ve normlarını uygulamak ve korumaktır. Stratejik yönetimlerde, söz gelimi sunulacak hizmete engel olacak durumlar risk iken; büropatolojik örgütlere risk dışardan (kurum dışı olan her muhatap) gelebilecek her hangi bir müdahaledir. Büropatolojik örgütlerin gelecek vizyonu bürokrasileri korumak ve devam ettirmektir. Dışa kapalı ve statükosu yapısı gelişmeyi ve değişmeyi reddeder.

4.4. Performans Yönetimi

Performans, çalışanların ne yapılması ve nasıl yapılması gerektiğini tanımlar ve aynı zamanda performans planı hakkında bir görüşme ve anlaşma içerir (Aguinis & Pierce, 2008, s. 141). Performans yönetimi bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşmak için izlediği yol ile elde ettiği sonuçları birlikte değerlendirdiği bir süreçtir. Performans yönetiminde, çıktı odaklılık, kaliteli hizmet sunma ve aktif katılım önemlidir (Ateş & Çetin, 2004, s. 256).

Kamuda performans yönetimi eskiden de kullanılmıştır. Ancak sistematik, kalıcı ve belli kriterlere göre yapılan performans yönetimi kamu yönetiminde yeni yaklaşımların önerileri arasındadır. Performans yönetimi, kamu yöneticilerinin kendilerini, yaptıkları işlerin sonucundan sorumlu tutulduklarında, sonuçların başarılıp başarılmadığına ilişkin karar verebilmek için belirli değerlendirmelere duyulan ihtiyaçtan ileri gelir (Hughes, 2014, s. 461).

Performans yönetimi üç temel unsur üzerine kuruludur: Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik. Bu üç kavram hakkında daha önceki bölümlerde de bahsedilmiştir. Yine de tekrar etmek gerekirse, etkinlik; önceden belirlenen amaçlara ulaşma derecesidir. Ekonomiklik, eldeki kaynaklara en yüksek çıktıyı almayı ifade eder. Verimlilik ise hedeflere ulaşmada kaynaklardan nasıl yararlanıldığını gösteren bir kavramdır. Bir yönetimde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerinin sağlanması performans artışı anlamına gelir.

Performans yönetiminin en önemli özelliği, sistematik bütünleştirmeye yaptığı vurgusudur. Bu özelliği ile performans yönetimi kapsamlı kontrolü, denetimi ve

örgüt performansının tüm yönlerinin gelişimini barındırır. Performans yönetimini meydana getiren bileşenler (Shafritz & Russell & Borick, 2017, s. 298-299):

1. Açık ve ölçülebilir örgüt hedeflerinin belirlenmesi,
2. Sistematik performans ölçüm sistemleri,
3. Çalışanlara performans değerlendirmeleri yaparak onların kişisel hedefleriyle örgütsel hedefleri uyumlu hale getirmelerine yardımcı olunması,
4. Örgütün amaçlarına ulaşmada, başarılı kişisel çabaların ödüllendirilmesi için performans ödemesi gibi performans teşviklerinin kullanımı,
5. Hangi amaçların başarıldığı hususunda ve planlanandan daha iyi veya kötü performansların nedenlerini gösteren her bir planlama döngüsünün sonunda düzenli değerlendirme yapılmasıdır.

Performans yönetiminde benzer aşamalar Aguinis tarafından da açıklanmıştır. Performans yönetimi şu aşamalar ile devam eden bir süreçtir: örgütün mevcut durumu, misyon ve vizyonunun belirlenmesi, performans planlama, performans yürütme, performans değerlendirme, performans denetimi ve performans yenileme ve yeniden sözleşme. Performans yürütme, çalışanın daha önce kararlaştırılmış performans ve değerlendirme davranışları sergilemek için çaba göstermesi demektir. Performans değerlendirmesi çalışan ve denetçinin istenen davranışların sergilenmesini ve istenilen sonuçların elde edilip edilmediğini değerlendirir. Performans denetimi aşaması, çalışan ve denetçi arasındaki değerlendirmeyi ifade eder (Aguinis & Pierce, 2008, s. 141).

Performans yönetim dinamik, sürekli dikkat ve düzeltmeye ihtiyaç duyan, gelişen bir sistemdir. Çünkü performansı etkileyen faktörler ve bunların etki düzeyleri pek çok koşula bağlı olarak değişir. Örgüt mensuplarının performansını etkileyen faktörler iç ve dış olmak üzere iki gruba ayrılabilir. İç faktörler, kuruluşun etki ve kontrol (örn. İş tanımları, çalışan seçimi ve motivasyon unsurları) bakımından güçlü olduğu faktörlerdir. Dış faktörler, kuruluşun çok az kontrol sahibi olduğu veya hiç kontrol etmediği faktörlerdir. Dış faktörler, ekonomik, yasal ve siyasi koşulları içerir (Barry J. M., 1997, s. 35).

Örgüt içerisinde kullanılan teknolojiler, grup etkileşimleri iç ve dış motivasyon unsurları, maddi ve maddi olmayan ödüller, politik ve diğer çevresel etkiler, örgüt mensuplarının diğer bireysel durumları performans etkiler ve performans yönetiminin etki alanındadır. Performans yönetimi ekonomik, sosyal, örgütsel ve psikolojik çerçevede ele alınmalıdır (Heinrich & Marschke, 2010, s. 186).

Memurluk mesleği garantili ve ömür boyu olarak tasarlanan bürokratik örgütlerde, memurların en etkili performansı örgütün kurallarını uygulama kabiliyetidir. Büropatolojik örgütlerde, boşa harcanan zaman ve boşa harcanan kaynalar kimin sorumlu olduğunun belli olmadığı bir muğlaklık vardır. Bürokrasilerde memurun mesai saati boyunca masasında bulunması, rutin işlerini yapıp kuralları uygulaması günlük performans için yeterli kabul edilir. Ancak bugünün dünyasında “günü geçirmek” kamu kurumları için yeterli bir performans değildir.

Performans yönetiminin kamu yönetiminde yeni yaklaşımların önemli unsurlarından biri olması gerek idari alanda gerekse mali alanda performansa dayalı stratejilerin kullanımını yaygınlaştıran önemli bir faktör olmuştur (Ateş & Çetin, 2004, s. 256). Bir önceki bölümde anlatılan stratejik planlama, rakiplerle başa çıkma yöntemleri geliştirmeyi hedeflerken, performans yönetimi çalışanların motivasyonunu artırmaya yöneliktir (Akdoğan, 2007, s. 458).

Kamu kesimi için en pratik görülen motivasyon sistemi, yöneticilere açık, niceliksel hedefler verilen ve daha sonra bu hedeflere ulaşma derecelerine göre ödüllendirilen bir performans sürecidir. Yeni yaklaşımlara göre kamu yönetiminin etkin, verimli, ekonomik ve minimum işlem maliyetleri ile yerine getirilmesinde performans yönetimi önemli bir niteliktir (Goodsell, 2006, s. 625).

Performans yönetimini sağlayan çalışanların performansını sistematik ve biçimsel ölçümünün ilk örnekleri 1900’lü yılların başlarında ABD’de kamu hizmeti veren kurumlarda görülmektedir.³³ Daha sonraları F. Taylor’un iş ölçümü uygulamaları aracılığı ile çalışanların verimliliklerinin ölçülmesi sonucu, performans değerlendirme kavramı örgütlerde bilimsel olarak kullanılmaya başlanmıştır (Halis & Tekinkuş, 2013, s. 233).

³³ 1978’de ABD’de “ABD Kamu Hizmeti Reformu Yasası”, performansa bağlı ücret ödemesi ve yöneticilerin performanslarını ödüllendirmek için yöneticilerini arttırmalarını sağlamıştır. Personel yönetimi ve kamu hesap verebilirliği için “performansa göre ödeme” sistemlerinin geliştirilmesi ve test edilmesi önemlidir (Heinrich & Marschke, 2010, s. 184).

Taylor'un bilimsel yöntemi çalışanların çabalarının, görevlerinin, çalışma düzenlemelerinin ve çıktısının dikkatli bir şekilde analiz edilmesini, teknik mantığa göre iş prosedürlerinin oluşturulmasını ve standartların ve üretim kontrollerinin belirlenmesini içermektedir. (Heinrich & Marschke, 2010, s. 184). Burada verimliliği artırmak için fiziksel performansa odaklanarak maddi motive unsurları kullanılmıştır.

Performans ölçümüne ilişkin modern kamu yönetimi dönemindeki ilk uygulamalar ise ABD'de New York Belediye Bürosu tecrübelerine dayanmaktadır. İkinci olarak, II. Dünya Savaşı'nın ardından "Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi" (PPBS) uygulamaları gelişip dünya yayılması gelir (Köseoğlu & Şen, 2014, s. 116).

Performans yönetiminin kurumlara göre değişmekle birlikte bazı temel zayıf ve güçlü yönleri vardır. İlk olarak kuruluş ve kurumların köklü kurumlar olması çalışanları motive etmede önemli bir unsurdur. Aynı zamanda kurumların geçmişte yaşanan değişimler ve çevre şartlarına uyum sağlayabilmesi bundan ekonomik ve itibar anlamında olumsuz etkilenmemesi çalışanların performansını dolayısıyla da performans yönetimini olumlu anlamda etkiler (Aguinis & Pierce, 2008, s. 142-143).

Performans yönetimini zayıftan en önemli unsur ise kamu örgütlerinin içerisinde bulunduğu performans düşüklüğü, farklı ve çoğu zaman birbiriyle tutarsız amaç ve hedefler, güvenilir ölçüm metodları ve kaynak yetersizliği gibi sorunlardır (Ateş & Çetin, 2004, s. 258). Bir başka zayıf yön, kamuda performans ölçümünü zor olmasıdır. Doğru ölçüm teknikleri uyarlansa bile anlamlı sonuçlar elde edilemeyebilir. Tek başına istatistiki veriler sonuçları değerlendirmek için yeterli değildir (Hughes, 2014, s. 439). Söz gelimi trafik polislerinin daha fazla trafik cezası kesmesi beklendiği gibi trafik kazalarını azaltmayabilir.

Kamu sektörü kuruluşları, kamu hizmetlerinin üretime vergi katkıları neticesinde hizmet ettikleri vatandaşlar için katma değeri en üst düzeye çıkarmayı hedefler. Kamu da değer birden fazla hedefi kapsayabilir. Değer, sadece öğrenci başarısı, kamu güvenliğinde ya da bireylerin kazançlarında sağlanan iyileştirmelerden değil, aynı zamanda hizmetlere erişimden eşitlik, seçilmiş görevlilere karşı hesap verebilirlik ve vatandaşlara karşı duyarlılıktan da kaynaklanabilir. Dolayısı ile

kamu da her zaman performans artması hizmet kalitesinin de artması anlamına gelmez. Öte yandan kamu kurumlarında bireylerin, aldıkları parasal tazminattan başka bir şeyle, kamuya hizmet etmenin bir ahlakı gibi hususlar kamu çalışanlarını motive eden unsurlar arasındadır. Kamu sektöründe çalışmanın çalışana getirdiği prestij ve güven duygusu parasal olarak ölçülen performans kriterini ikinci sıraya itebilir. Kısaca kamu çalışanı iş güvencesine dayanarak performansını artırma yolunu seçmeyebilir. (Heinrich & Marschke, 2010, s. 188- 191).

Bir başka açıdan kurumların sürekli olarak en yüksek verimde çalıştıklarını düşünmek ya da hedeflemek yanıltıcı olmaktadır. Her gün farklı zorluklar ortaya çıkabilir, kanunlar ve yönetmelikler değişebilir ya da ekonomi, siyaset vb. değişkenler örgüt hedeflerini veya çalışan menfaatlerini etkileyebilir. Dolayısı ile performans yönetiminde hedeflere ulaşmada sabit bir ölçüm metodunda ısrar etmek yanıltıcı olabilir (Barry, 1997, s. 37).

Performans yönetiminin zayıf yönleri çalışanlara büropatolojik anlamda sorun olabilir. Blackman bunu “performans kaygısı” olarak ifade etmiştir. Performans kaygısı, bireyin işleriyle ilgili bir şeyden endişe duymasıyla ortaya çıkar ve bu, onların çalışma motivasyonunu etkiler. İdeal bir durumda, performans yönetim sistemleri, net hedefler belirler ve yüksek performansa odaklanır. Bu durum çalışanları hedefler ulaşmak için ön görülen süre boyunca kaygı ile çalışmalarına yol açabilir (Blackman, West, O'Flynn, Buick, & O'Donnell, 2015, s. 80).

Performans yönetimi, kamu yönetiminin kamu yararı sağlama ve kamu hizmeti sunma sorumluluğu ile memurluk güvencesi ilkeleri gereğince, kamu örgütlerinde uygulanması zor bir uygulamadır. Performans ölçümü zorluğu vardır, bu çoğu zaman, kamu yönetimlerini, ekonomik ve verimli olur iken, etkin ve yararlı olmaması sorunu ile karşı karşıya bırakır. Daha çok nicel hedeflerin belirlenmesi performans yönetimine sığ bir bakış açısidir. Kamu yönetimlerini hantallık ve israf gibi büropatolojilerden kurtarmak amacıyla sağlanmaya çalışılan performans yönetimi, kamu örgütlerinin gelişimi bakımından önemlidir.

Son olarak performans yönetiminde bahsedilmesi gereken bir yönetim tekniği “Toplam Kalite Yönetimi”dir. Toplam Kalite Yönetimi örgüt sisteminin iç ve dış çevresiyle bir bütün olarak ele alınması ve kalite iyileştirme faaliyetlerinin çalışanların katılımıyla ve müşteri beklentileri doğrultusunda şekillenen bir

yönetim sürecidir. Kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi tartışmaları 1980'li yıllarda kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar kapsamında gelişmiştir. Toplam Kalite Yönetimi devlet kurumlarının daha etkili kılınması ve kamu kurumlarının performanslarının yükseltilmesine odaklanır. Toplam Kalite Yönetiminin özü sürekli gelişim ve müşteri odaklılıktır (Aydın M. D., 2004, s. 187-193).

Toplam Kalite Yönetimi şu dört sorunun cevabından oluşur: “Kalite nedir?”, “Bunu başarmak için hangi sisteme ihtiyacınız var?”, “Çalışanlara hangi performans standardını veriyorsunuz?” ve “Hangi ölçüm sistemi gereklidir?”. İlk olarak, kalite "gereksinimlere uygunluk" olarak tanımlanır. İkinci gereklilik, kaliteyi elde etmek için kullandığımız sistemdir. Bu kalite değerlendirmesidir. Üçüncü gereklilik performans standardıdır. Bu “kabul edilebilir kalite seviyesi” anlamına gelir. İstatistiksel kalite kontrolde kullanılan bir denetim terimidir, ancak kullanımın bir performans standardı haline gelmesinden kaçmıştır. Dördüncü gereklilik ölçüm sistemidir. Sonuç olarak kalite, iletişim ve sorumluluk net olduğunda yönetilebilir bir işlevidir. Herhangi bir anormal sistem gerektirmez ve yönetimin öğrenebileceği becerilerin ötesinde herhangi bir beceri gerektirmez (Crosby, 1982, s. 11).

Toplam kalite yönetimi daha çok performans somut verilerle ifade etmeyi amaçlar. Performans yönetiminde olduğu gibi toplam kalite yönetiminde de kamu örgütlerine uyarlama zorluğu vardır. Yine yasal ve örgütsel bir takım girişimler başarılı olmuştur. Bu girişimler bir sonraki kısımda anlatılmıştır.

Tüm bu bürokrasi ile mücadele yöntemleri, kamu yönetiminin sorgulanması neticesinde geliştirilen çözüm yöntemlerinin önerileridir. Bürokratik örgütleri, daha yenilikçi, daha açık ve şeffaf, daha esnek yapılar haline getirmeyi, hantallıktan ve israftan kurtarmayı, sonuca ve çıktıya odaklanmayı sağlamayı amaçlamıştır. Bu yöntemler kamu ve özel sektörde tüm dünyada kabul görmüş girişimlerdir ve sonuçları takip edilebilir yöntemlerdir.

Bürokrasi ile mücadele eden daha pek çok yöntem ve girişim sayılabilir. Örneğin devletlerin kamu kurumlarına bürokrasi ile mücadele için uygulattığı kamu politikaları, hükümet programları ve kalkınma planlarına bakılıp periyodik olarak yapılan girişimler de incelenebilir. Yine devletlerin özelleştirme ve yerelleşme

politikaları bürokrasi ile mücadele bakımında incelenebilir. Bunların da bu tez çalışmasına dahil edilmesi, tezin kapsamını odak noktası kaydırarak kadar genişletebileceği için yukarıda anlatılan dört temel girişimle sınırlı tutulmuştur. Kamu yönetiminde yeni yaklaşımların bürokrasi ile mücadele yöntemleri bu dört girişim başlığı altında toplanmıştır.

4.5. Türkiye’de Büropatolojiler ile Mücadele Uygulamaları

Bir bölümde, bürokrasi ile mücadele yöntemlerinin, Türkiye’deki uygulama örnekleri anlatılmıştır. Yine burada anlatılanlardan daha fazla uygulama örneği olabilir. Bu çalışmada, kapsam, temel yasal ve örgütsel gelişmelerle sınırlı tutulmuştur.

Türkiye’de e-devlet araştırması, dünya ile uyumlu olarak 1990’ların sonlarında başlamıştır. ODTÜ ve TODAİE gibi akademik kurumlarda e-devletin Türkiye’deki gelişimi ve e-devlet eğitimi araştırılmıştır. Ayrıca, kısmen, Avrupa Birliği (AB) yönetim standartlarını teyit etme gereği nedeniyle, 1990’lı yıllardan bu yana e-devlet projelerine bütçeden önemli pay verilmiştir. e-Devlet derslerinin akademik kurumlarında yaygınlaştırılmasında uluslararası öğrenci ve öğretim elemanı değişim programlarının olumlu etkisi olduğu tespit edilmiştir (Yıldız, Babaoğlu, & Demircioğlu, 2016, s. 290-297).

1970’li yıllarda doğal afetlerde yerel birimlerde tutulan nüfus kayıtlarının merkezi bir biçimde elektronik ortamda tutulmasının tasarlanmasının fikri ile başlatılan MERNİS projesi, kısıtlı maddi kaynaklar ve teknolojik unsurların elverişli olmaması nedeniyle yavaş ilerlemiştir. Proje ancak 1995’de Dünya Bankasından gelen bir kredi vasıtasıyla ve aynı yıllarda teknolojinin daha da ilerlemesiyle ivme kazanmıştır. Bu gelişmelerden sonra MERNİS 2003’te uygulamaya girmiştir (Yıldız, 2014, s. 310).

Dijital girişimler, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nda “e-teftiş”, “e-defter”, “e-tebligat” gibi uygulamalar olurken; Sağlık Bakanlığı’nda “e-nabız”, Adalet Bakanlığı’nda ise UYAP gibi sistemler şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bunlaraa benzer dijital uygulamaları hemen her kamu ve özel sektör kuruluşunda görmek mümkündür. Bunlardan farkı olarak bir de Türkiye’ de “e-Devlet Kapısı” olarak adlandırılan uygulama vardır. Bu uygulama ile adalet vergi, sağlık, nüfus gibi pek

çok alandaki resmi kuruma erişim mümkündür. Aynı zamanda bu kurumlarla online işlem yapmak da mümkündür.

Hesap verebilirlikle ilgili önemli yasal çalışma 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM’de kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Pek çok alanda yeni açılımlar içeren 5018 sayılı bu Kanun hesap verebilirlik açısından da önemli düzenlemeler getirmiştir. Hesap verebilirlik Kanunun önsözünde şöyle belirtilmiştir: *“Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplumsal talepleri karşılayabilen kaliteli ve hızlı kamu hizmetleri üretebilme ihtiyacı, gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan pek çok ülkeyi kamu yönetim sistemlerindeki geleneksel düşüncüyü yeni bir anlayış içerisine sokarak reformlar yapmaya yönlendirmiştir. Ülkemizde bu reformların başında kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir.”*

Kanunun 8. Maddesi de hesap verebilirlikle ilgilidir: *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gereken önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”*

Yine bahsi geçen Kanun’da belirtildiği üzere, son yıllarda hesap verilebilirlik bağlamında pek çok yasa ve düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan belli başlıları, Kamu İhale Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’dur.

2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun birinci maddesi amacını açıklamaktadır. Buna göre kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemeyi amaçlar.

Bilgi edinme hakkı 4. ve 5. madde hükümlerince de güvence altına alınmıştır. 4. Madde’de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu, Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri

bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanacağı belirtilmiştir. 5. Madde’de ise kurum ve kuruluşların, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Bir başka yasal düzenleme 5176 sayılı kanunla ve 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurul’dur. Kanun, “Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.” amacını taşır. Ancak kanunla Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler bu kanundan muaf tutulmuştur. Sonuçta önemli bir kamu kesimi etik davranış ilkelerinden mahrum bırakılmıştır (Balcı, 2013, s. 174).

Hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilecek uygulamalar arasında, her kurumun, hem kurum içi hem de denetim hiyerarşisi için hazırlaması gereken stratejik planlar ve performans sonuçları önemli bir yer tutar. Bu planlar kurumun bir yıl ya da iki yıllık periyotlarda nicel ve nitel olarak faaliyetlerini özetler. Aynı zamanda stratejik planlar, kurumların resmi web sitelerinde paylaşılarak kurum çalışanları ve vatandaşların bilgisine sunulur.

Stratejik yönetim anlayışı Türk kamu yönetimine 1999 depremi ve 2001-2002 mali krizlerinden sonra tartışılmaya başlamıştır. AB üyelik süreci de stratejik planlamaya geçişte önemli bir itici güç olmuştur. Türkiye’de stratejik planlama resmi olarak ilk kez IMF destekli 2000-2002 dönemini kapsayan birinci istikrar programı ile gündeme gelmiştir. Bu program çerçevesinde Dünya Bankası ile ortak hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR) raporunda kamu mali sistemi reformuna ilişkin olarak ilk defa Türk mali yönetim sistemi için stratejik planlama konusunda adımlar atılması önerilmiştir (Barca & Nohutçu, 2013: 345).

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetim yeni denilebilecek bir uygulamadır. İlk olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet

İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (DİE), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi olarak belirlenen sekiz pilot kuruluştaki stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yürütmüştür. Bu çalışmalarda da kullanılmak üzere, pilot çalışmayı yürüten DPT uzmanlarınca Kamu İdareleri için 46 sayfalık Stratejik Planlama Kılavuzu (ilki 2003) hazırlanmıştır. DPT Müsteşarlığı stratejik planlama çalışmalarının pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde yürütülmesinden yetkili ve sorumlu iken Maliye Bakanlığı performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama çalışmalarının birbiriyle uyumlu ve bütünlük içinde yürütülmesinden gözetim ve koordinasyonundan sorumlu olmuştur. Bu pilot uygulamadan başka Uludağ üniversitesi ve İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü 2001 ve 2004 yıllarında kurum bünyelerinde stratejik plan çalışmaları yapmışlardır (Özgür, 2004, s. 240).

Kamuda stratejik yönetim ve planlamanın yerleşmesi için yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Kamuda stratejik planlamanın önemi Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda (2018) şöyle belirtilmiştir: *“Kamusal ihtiyaçlar ve mevcut kaynaklar dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri önem arz etmektedir. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde kamu idarelerinde uygulanmakta olan stratejik yönetim süreci; kamunun orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerin belirlenmesi, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi ile bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine temel teşkil etmektedir.”*

Aynı kaynaktan elde edilen bilgilere göre; 13/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla nüfusu 50.000 ve üzerindeki tüm belediyeler ve 23/07/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla büyükşehir belediyeleri stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 04/03/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir.

Bakanlar Kurulunun 15/10/2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 2008 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programının Tespiti Hakkında Kararı gereğince 5018 sayılı Kanun’un

ekli cetvelinde sayılmayan kamu iktisadi teşebbüsleri için de stratejik planlama uygulaması zorunlu hale getirilmiştir.

22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’la tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri (SGB) oluşturulmuştur. Bu birimler, 18/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu ile görevlendirilmiştir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu’nda (İkincisi 2006’da, sonuncusu 2018’de yayınlanmıştır), kamu kurumlarının stratejik plan yapması ve uygulamasına yönelik detaylı bilgiler yer almaktadır. Burada bir planın hazırlık süreci, kurumların durum analizi, misyon, vizyon ve temel değerler ve strateji geliştirme ana bölümlerine yer verilmiştir. Amaçlar, tanımlar, analiz yöntemleri, kontrol ve izleme yöntemleri net bir biçimde anlatılmıştır (DPT, 2018).

DPT tarafından düzenlenen “Kamu Sektörü Reformları Bağlamında Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme” sempozyumunda stratejik planlamada pilot uygulama yapılan bazı kuruluşlarda sahiplenilmediği sürekli hale getirilemediği ve diğer planlarla uyumunun sağlanamadığı belirtilmiştir. Kamu kurumlarındaki farklı birimlerin farklı hedef ve öncelikleri olması da bir başka sorun olarak saptanmıştır (Akdoğan, 2007, s. 453).

1998’de Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ilk ISO 9000 Kalite güvence belgesini alan bakanlık olmuştur. Bu kapsamda yapılan ilk girişim, iş süreçlerinin gözden geçirilerek, hizmet standartlarının tespit edilmesi olmuştur. Örneğin, şirket kurma işi için bir saatlik süre ön görülmüş; belgelerin kapıdan girdiği ve çıktığı saatler üzerine yazılarak uygulamada bu sürele uyulup uyulmadığı denetlenmeye çalışılmıştır. Vatandaşlara işlemlerini nasıl takip edeceğini anlatan broşürler hazırlanmış ve yaşanabilecek gecikmeleri şikâyet edebilecekleri aktif mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu çalışmalara ilham olan “Ölçülemeyen şey yönetilemez!” sloganıyla, 1998 yılında dolaşımdaki evrak sayısı %47 oranında azalmıştır (Aydın, 2004, s. 217).

Türkiye’de kamu sektöründe performans yönetimi 1980’li yılların sonunda gündeme gelmiştir. Bu konudaki ilk projelerden biri 1989 yılında yayımlanan “Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi” başlıklı kılavuzdur. Ancak bu proje tam olarak hayata geçirilememiş yarım kalmıştır. 1991 yılında kapsamlı bir araştırmanın sonucu olarak TODAİE tarafından yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) Raporunda kamu kesiminde performans ölçümlerine temel oluşturan etkililik denetimine geçilmesi ve etkin bir hesap verme mekanizmasının sağlanması önerilmiştir. Ayrıca 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’yla birlikte kamu sektöründe performans yönetimine geçilmesi konusunda hedefler belirlenmiştir (Köseoğlu & Şen, 2014, s. 128).

Kamuda performans yönetimi kapsamında yapılan düzenlemelerden biri memurların “sicil” durumları ile ilgilidir. Sicil yönetmeliğine göre memurlar kişilik ve başarı değerlendirmesine tabi tutulurken yeni sistemde bu değerlendirilmeler birleştirilmiştir. Performans değerlemesine göre artık personelin değerlendirilmesinde önemli olan kişilikten çok işindeki başarısıdır. Ancak bu başarının tespitinde piyasa sistemine uygun olan girişimcilik, yaratıcılık gibi değerlerin anlamında müphemlik sorunu vardır (Sayan Özkal, 2007, s. 256).

Performans yönetimi ile örgütlere giren “performans ödemesi” uygulaması yeni bir tekniktir. Performans ödemesi performans ile ücret arasında ilişki kurarak oluşturulan ücret sistemidir. Çalışanlar kamu kurumuna katkıları doğrultusunda performans derecelerine göre farklı ücret alırlar. Performanslarına göre çalışanlar arasında ücreti farklılaştırmak sistemin temelini oluşturur. Örneğin performans değerlendirmesi ülkemizde Sağlık Bakanlığına bağlı olarak çalışan devlet hastanelerinde görev yapan sağlık personeli ve devlet okullarında çalışan öğretmenler için uygulanmaktadır. Sağlık personeli ayrıca performans ödemesi de almaktadır. Bu durum performansı sayıya odaklanarak kaliteden ödün verildiği hususunda eleştirilmiştir (Sayan Özkal, 2007, s. 527- 529).

Belediyelerde performans ölçümü projesi, belediyelerin mal ve hizmet sunumunda kaliteyi artırarak, verimliliği, şeffaflığı, hesap verebilirliği güçlendirerek, yerel yönetimlerin kendi bünyeleri içinde izleme-geliştirme modelini kurarak, belediyeler arasında karşılaştırmalar yapacak model kurmayı amaçlar. Ayrıca 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanununun 49,

54, 55. maddeleri uyarınca, performans denetimi ve performans ölçütleri belediyelerce de zorunlu duruma gelmiştir (Karasoy, 2014, s. 266).

Görüldüğü gibi, Türkiye’de bürokrasi ile mücadele konusunda, kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar bakımından önemli girişimler yapılmıştır. Başta dijital uygulamalar olmak üzere, hesap verebilirlik için gereken yasal alt yapı, performans yönetimi için uygun motivasyon unsurları ve stratejik yönetim için kalite standartları geliştirilmeye çalışılmıştır.

Buraya kadar bürokrasi, büropatoloji, kamu yönetimi, kamu yönetimini sorgulanması ve bürokrasini eleştirileri, büropatolojilere geliştirilen çözüm önerileri ile bunları uygulama yöntemleri literatür taraması yapılarak anlatılmıştır. Buradan elde edilen bilgiler neticesinde Türkiye’de bir kamu kurumunda alan çalışması yapılmıştır. Böylece elde edilen bilgiler test edilmiş, sonuçları tartışılmıştır.



5. ALAN ÇALIŞMASI: HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI VERGİ DENETİM KURULU BAŞKANLIĞI ÖRNEK OLAY İNCELEME

5.1. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'ndan Önceki Örgütsel Yapı

VDK'nın kuruluşundan önce Maliye teftiş örgütleri, çalışma boyunca katılımcıların da ifade ettiği gibi, “üçlü saç ayağı” şeklinde üç kurumdan oluşuyordu. Bu kurumlar Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu ve Gelirler Kontrolörleri Genel Müdürlüğü'dür. Bunlara ilaveten bir de Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıkları vardı ve merkezi yönetimin taşra teşkilatında yer alıyordu. Daha sonra yapılan köklü değişiklik ile 10/07/2011 tarih ve 27990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına; Maliye Müfettiş Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlarda Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmıştır.

Dolayısıyla Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu, Gelirler Kontrolörlüğü Başkanlığı ve Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıkları kurumları Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (VDK) çatısı altında birleştirilerek bu kurumlar lağvedilmiş oldu. VDK'nın kurulduktan sonra yayınlanan ilk faaliyet raporu olan 2012 yılı faaliyet raporunda, dönemin Başkan'ı Adnan Ertürk'ün sunuşunda:

“Söz konusu Kararnameyle 10/07/2011 tarihi itibari ile Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına; Maliye Müfettiş Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlarda Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanmıştır. Bu haliyle Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Maliye Bakanlığı'nın kurumsal kültüre sahip vergi inceleme yetkisini haiz tüm Bakanlık denetim elemanlarını tek çatı altında toplamış, uzmanlaşmaya dayalı, vergi denetiminin tek elden yürütüleceği güçlü bir teşkilat olarak örgütlenmiştir.”

ifadelerine yer vermiştir. Bu ifadelerden kuruluş gerekçesinin teftiş ve denetim görevini yerine getiren Maliye kurumlarının tek çatı altında birleştirmek istenildiğini anlamak mümkündür.

Bu kısımda VDK'dan önceki kurumlara kısaca değinilmiştir. Bu kurum birleşmesinin katılımcılara ifade ettiği anlam önemli olduğundan, önceki kurumlar hakkına bilgi vermek yerinde olacaktır.

Maliye Teftiş Kurulu: Padişah II. Abdülhamit tarafından 25 Temmuz 1879 tarihinde Heyet-i Teftiş-i Maliye adı ile kurulmuştur. Kapatıldığı yıla (2011) kadar 130 yıldan fazla geçmişi olan köklü ve en eski teftiş kurumu idi. Ayrıca Kurul, 1909 yılında yazılı olarak uygulamaya başladığı kurallarıyla, denetimde kariyer sistemini uygulayan en eski teftiş kurulu olmuştur (Yücel, 2008, <https://www.mmd.org.tr/wp-content/uploads/eserler/Byucelref.pdf>).

Maliye Teftiş Kurulu'nun başlıca görevi yönetmelikte belirtilen kamu kurumlarını mali yönden teftiş etmektir. 21.05.1964/11708 gün ve sayılı yürürlükten kaldırılan Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 2. Maddesinde kurulun görev ve yetkileri sıralanmıştır:

- a) Genel Bütçeye dahil veya Katma Bütçe veya İl Özel İdare ve Belediye Bütçeleri gibi hususi ve mahalli bütçelerle yönetilen daire ve müesseseleri,
- b) İktisadi Devlet Teşekküllerinden sermayesinin tamamı Devlete ait olanlarla, Maliye Bakanlığı ile ilgili bulunanları, (Maliye Bakanlığınca onaylanmış teftiş programı gereğince ve alacakları tebligat üzerine)
- c) İmtiyazlı şirketlerle; sermayesinde Devletin iştiraki olan müesseseleri, (İlgili Bakanlık veya dairenin isteği ve Maliye Bakanlığının emir ve müsaadeleri ile)
- d) Bütün dernekleri ve özellikle Devletten mali yardım görenleri, (Maliye Bakanlığının tebliği veya görecekları acil lüzum üzerine) mali yönden teftiş etmek.

Aynı Madde'nin devam eden bendlerinde ise yetkili ve sorumlu olduğu diğer görevler sıralanmıştır:

- e) Vergi Usul Kanunu gereğince vergi incelemelerinde bulunmak,
- f) Bankalar Kanunu gereğince Yeminli Bankalar Murakıplarına verilmiş görevleri yerine getirmek,
- g) Türk Parası Kıymetini Koruma kanun, karar ve tebliğlerine göre incelemelere girişmek,
- h) Bunların dışında özel kanun, tüzük, yönetmelik ve kararlarla kendilerine verilen sair görevleri yerine getirmek, yetkisine sahiptirler.

Görüldüğü gibi Maliye Teftiş Kurulu öncelikli olarak mali teftiş görevini, bununla beraber Maliye Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın müfettişleri görevlendirdiği ölçüde vergi incelemeleri görevini ifa etmiştir. Diğer yetki alanları da bahsi geçen yönetmelikte belirtilmiştir.

Hesap Uzmanlığı Kurulu: 29.05.1945/4709 gün ve sayılı yasayla Maliye Bakanlığı içinde kurulan merkezi vergi denetim birimi idi (<http://www.hud.org.tr/huz-kimlik> erişim: 24.06.2020).

Hesap Uzmanlığı Kurulu, Maliye Bakanlığı adına büyük işletmelerin dış kamusal denetimlerini yapar. Görevleri (<https://www.kariyer.net/pozisyonlar/hesap+uzmani/nedir> erişim: 24.06.2020):

- a) Gelir Kanunlarının verdiği yetkiye dayanarak gerçek kişi ve kurumların vergi incelemesini yapmak,
- b) Vergi kanunları, Vergi Usul Kanunu ve diğer kanunların yetki verdiği her türlü vergi tekniğiyle ve vergi suçlarıyla ilgili inceleme, kontrol ve diğer işlemleri yapmak,
- c) Kamu Teşebbüsleri ve Devletin ilgili bulunduğu diğer müessese ve derneklerde Maliye Bakanının gerekli göreceği vergi dışı incelemeleri yapmak,
- d) Mükellefleri yetiştirmek ve aydınlatmak amacı ile konferans ve eğitim düzenlemek,
- e) Vergi sistem ve tekniğinin geliştirilmesi, uygulamadaki tereddüt ve aksaklıkların giderilmesi hususunda araştırmalar yapmak ve önerilerde bulunmak,

- f) Hesap Uzmanları Kurulu Sınav Komisyonu, diğer komisyon ve komitelere katılmak,
- g) Çalışmalar esnasında mali hükümlere dair düzenlenmesi, değiştirilmesi ve açıklanması gerekli görülen hususlara dair görüşleri Başkanlığa iletmek,
- h) Maliye Bakanının isteği doğrultusunda; iktisat, mali denetim, maliye ve işletmecilik alanlarında teknik araştırma ve etüdler yapmak,
- ı) İlgili Makamlar tarafından yetkili kılınmak suretiyle soruşturmalar ve bilirkişi incelemeleri yapmak.

Gelirler Kontrolörlüğü Genel Müdürlüğü: Gelirler Kontrolörlüğü, 29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerin hakkında kanun ile “Varidat Kontrolörlüğü” adıyla kurulmuştur. Maliye Bakanlığı teşkilat yapısında gerçekleştirilen isim değişikliği sonucunda 1946’da Gelirler Kontrolörlüğü Başkanlığı adını almıştır. 30.11.1973/14728 gün ve sayılı Kanunla Gelirler Kontrolörlüğü Genel Müdürlüğü adı ile Maliye teşkilatı merkez birimi olarak iç ve dış denetim görevini sürdürmüştür (Marufoğlu & Gökbunar, 2021, s. 8).

Maliye Bakanlığı Gelirler Kontrolörlüğü Genel Müdürlüğü Yönetmeliği 2. maddeye göre görev ve yetkileri (<https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/yonetmelikler/maliye-bakanligi-gelirler-kontrolorleri-yonetmeligi> erişim: 24.06.2020):

- a) Gelirler Genel Müdürü adına gelir idaresi kuruluşlarının bütün işlemlerini teftiş etmek ve incelemek,
- b) Memur suçlarının tahkiki ile ilgili mevzuat gereğince Gelirler Genel Müdürlüğü merkez ve taşra kuruluşları memurları hakkında tahkikat yapmak,
- c) Vergi Usul Kanunu hükümleri gereğince yoklama, kayıt nizamı kontroller ve her türlü vergi incelemesi yapmak,
- d) Gelirler Genel Müdürlüğüne verilen işlerin kapsamına giren konularda etüdler hazırlamak; uygulanan kanun, tüzük, yönetmelik, karar, genel tebliğ ve müktezalar hakkında incelemeler yapmak, görüş ve önerilerde bulunmak,

- e) Bakanlık Makamınca veya Gelirler Genel Müdürlüğünce verilen sair işleri yapmak.

Görüldüğü gibi Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu ve Gelirler Kontrolörleri Başkanlığı kurumlarının görev ve yetkileri çok net farklarla ayrılmamaktadır. Aksine birlikte, istişareli bir biçimde teftiş, denetim ve diğer görevler yürütülmektedir. Bu birlikte çalışma Maliye Teftiş Kurulu ile birlikte yürürlükten kaldıran ve yukarıda bahsi geçen yönetmeliğin 23. Maddesinde şöyle ifade edilmiştir:

“Maliye Bakanlığının çeşitli kademelerindeki teftiş, denetleme ve inceleme organlarına verilmiş olan görevlerin en tesirli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, her yıl, Mart veya Nisan ayı içinde, Maliye Bakanının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Yeminli Banka Murakıpları Kurulu Başkanı ile Bakanlık Genel Müdürleri ve müstakil daire temsilcilerinin katılması ile bir veya birden fazla toplantı yapılır.

Bu toplantılarda o yıla ait teftiş, denetleme, inceleme ve tahkik ihtiyaçları ve bunlara ait esaslar ile koordinasyon prensipleri bir "Genel Plan" halinde tesbit olunur.”

Vergi Denetmenliği Büro Başkanlıkları: 29.05.1936 tarih ve 2996 sayılı “Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun” ile o dönem ki adıyla “Varidat (Defterdalık) Kontrol Memurları” olarak kurulmuştur (Marufoğlu & Gökbnar, 2021, s. 9).

07.03.2010/27514 gün ve sayılı yürürlükten kaldırılmış olan Gelir İdaresi Başkanlığı Vergi Denetmenleri Yönetmeliğine göre vergi denetmenleri illerde, mevzuatın kendisine verdiği yetki ve sorumluluk kapsamında vergi denetimi, teftiş ve soruşturma yapmakla görevli idi.

İlgili yönetmeliğin 30. maddesinde görev ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır:

- a) 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre vergi incelemesi ve denetim yapmak,
- b) Yetkili merciler tarafından verilen teftiş ve soruşturma görevlerini ifa etmek,

c) Yetkili makamlarca kanun, kanun hükmünde kararname, kararname, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuat uyarınca verilecek işleri yapmak.

(2) Denetmen ve denetmen yardımcıları; yetkili kılındıkları konularda, vergi incelemesi, denetim ile vergi dairesi başkanlığı tarafından verilen diğer iş ve işlemleri mevzuata uygun olarak ve zamanında yapmakla görevli ve sorumludurlar.

5.2. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı

28.03.2011 tarihinde kararlaştırılan Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu Tasarısı' nın Genel Gerekçesinde “kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımın yeniden belirlenmesi..” şeklinde tüm kamu kurumlarında, bürokratik iyileştirmeyi sağlamak adına örgütsel değişim yapma yetkisi tanımıştır.

Aynı Kanun Tasarısının 2. Maddesinin 7. Bendinde “Kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanması, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini,” amacı belirtilmiştir. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın kurulmasını sağlayan 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname de bu Kanun Tasarısı neticesinde oluşturulmuştur.

Türkiye'nin kamu kurumlarında örgütsel değişim yoluyla iyileştirme için kanun tasarısı düzenlemesinde, en azından Maliye Teşkilatı ile ilgili olan kısmında IMF, 2007, Türkiye Raporu'nun önemli etkisi olmuştur. Raporda Kamu mali yönetiminde örgütsel iyileştirmelerin yaşanması gerektiği, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun tam olarak uygulanması gerektiği, örgütsel yapının daha sade ve şeffaf olması gerektiği belirtilmiştir (imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf).

Bu yasal gelişmeler neticesine, 10/07/2011 tarih ve 27990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi

Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi Müfettişi kadrolarına; Maliye Müfettiş Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlarda Vergi Müfettiş Yardımcısı kadrolarına atanarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuş oldu.

Bu Kurul kurulmadan önce vergi denetim ve teftiş görevi Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanlığı Kurulu, Gelirler Kontrolörlüğü Genel Müdürlüğü ve taşradaki Vergi Denetmenleri Büro Başkanlıklarınca yürütülmekteydi. Bu 4 denetim ve teftiş birimi tek çatı altında birleştirilerek 2011 yılında Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurulmuş oldu.

VDK'nın kurulmasından önce Maliye Müfettişleri, iç denetim kapsamında bütçe gelirlerinin denetimi, bütçe giderlerinin denetimi, devlet mallarının denetimi ve dış denetim; Hesap Uzmanları dış denetim; Gelirler Kontrolörleri iç denetim kapsamında bütçe gelirlerinin denetimi ve dış denetim ifa etmekteydi. Bu hali ile birden fazla denetim birimi mevcudiyetinden kaynaklanan denetim birimlerinin dağınık olması, buna bağlı olarak planlı, koordineli çalışmıyor olması, mükelleflerin farklı birimlerce birden fazla kez denetime tabi olması gibi bürokratik sorunlar teşkil etmekteydi. Aynı zamandan vergi denetimde etkinlik de sağlanamıyordu (Beşel, 2017, s. 74).

Burada sıralandığı gibi dış denetimin birden fazla kurum tarafından yapılıyor olması, denetim yapısını çok başlı, işlevsiz ve koordinasyonsuz hale getirmiştir. Dış denetimin yanında iç denetimin bütçe gelir ve giderleri ile ilgili kısmı da birden fazla mali kurum tarafından yerine getirilebilmekteydi. Aynı zamanda bu örgütlenmede taşra yapılanması ikinci plana itilmiş ve etkin olarak kullanılmamıştır (Marufoğlu & Gökbnar, 2021, s. 9).

Vergi Usul Kanunu bu dört farklı denetim birimine de vergi incelemesi yapma yetkisi vermiştir. Ancak hangi denetim biriminin hangi mükelleflere vergi incelemesi yapacağı yasal olarak karmaşaya mahal verecek şekilde düzenlenmiştir. Bu karmaşaya, bahsi geçen kurumların re'sen inceleme yapma yetkilerinin olması da eklenince mükerrer vergi inceleme yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Hangi kurumun hangi mükellefleri denetim, inceleme ve teftiş

yapacağı mali yıl başında 3 kurumun (Vergi Denetim Büro Başkanlıkları hariç) birlikte yaptıkları toplantıda belirlenmeye çalışmaktaydı.

Bakır'ın alan çalışmasına göre kurumlar arasındaki bu iş bölümü muğlaklığına “enformel kurumsal yapı” yani davranışı biçimlendiren fikirler neden olmuştur. Başka bir deyişle hangi denetim biriminin hangi mükellefleri denetleyeceği, kanunla kendisine verilen yetkinin nasıl kullanılacağı örgüt içinde oluşmuş normlara göre şekillenmiştir. Bu kapsamda benzer işlevlere sahip olan denetim birimleri arasındaki görev dağılımına, dolayısıyla hangi birimin o yıl hangi konuda inceleme yapacağına Vergi İnceleme Koordinasyon Kurulu karar vermektedir. Yılda bir kez toplanan bu kurul maliye teşkilatının hiyerarşisinde yer almayan maliye denetim kurumlarının üst düzey yöneticilerinde oluşmuş enformel bir yapıdır (Bakır, 2012, s. 86). Dolayısıyla bu yapı vergi inceleme, denetim ve teftiş birimleri arasında etkin bir görev paylaşımını sağlayamamıştır.

Yine bir başka çalışma da VDK'dan önceki örgütsel yapının dağınık olduğu ve bu durumun bürokratik problemlere yol açtığı yönündedir. Buna göre vergi denetim sisteminin temel sorunlarından birisi örgütsel yapıdaki çok başlılık ve vergi denetimlerinin plansız bir şekilde yapılmasıdır. Bu gerekçe ile 10.07.2011 tarihinde 646 sayılı KHK ile Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurularak dağınık olan yapı tek çatı altında ve “vergi müfettişi” unvanı ile tek unvanda birleştirilmiştir (Güler, 2019, s. 296).

Çalışmasında kamu denetimini inceleyen Kuluçlu'da önceki yapının büyük ve çok başlı bir denetim örgütü olduğunu bu durumun kurumları hantallaştırdığı ve bürokratik yükü artırdığını ifade etmiştir (Kuluçlu, 2006, s. 23).

2017 yılında yapılan ve vergi müfettişlerinin bakış açısından vergi denetimindeki sorunları konu alan saha araştırmasına göre VDK'dan önceki yapının dağınık ve çok başlı olduğu buna bağlı olarak vergi denetiminin hedeflenen etkinlikte yerine getirilemediği, aynı görevi ifa eden vergi denetim elemanlarının taşra ve merkez birimleri arasında, özlük hakları ve iş bölümü konusunda hakkaniyetsiz paylaşım olduğu ifade edilmiştir (Organ & Çavdar, 2017, s. 166).

Denetim birimlerinin dağınık olması taşradaki denetim birimlerinin zayıf olmasına ve bu nedenle objektif özelliklerini kaybetmelerine neden olmuştur. Aynı zamanda bu dağınık yapıya rağmen planlama, koordinasyon ve

değerlendirme işlemlerinin 5345 sayılı Kanunla Gelir İdaresi Başkanlığına verilmiş olması başkanlığa bağlı olmayan merkezi denetim birimlerinde yetki ve hiyerarşi tartışmalarına neden olmuştur. Bu durum da denetim planlaması, performans ölçümü ve değerlendirmesini engelleyen bir bürokratik sorun olmuştur (Savaşan, İzgi Şahbaz, & İnce, 2014, s. 39).

Vergi Denetmenlerinin Türk denetim sistemi içerisindeki rolünü inceleyen bir başka çalışmaya göre ise de VDK'dan önceki yapının hem özlük hakları bakımından hem de denetim içerisinde rolü bakımında vergi denetmenleri aleyhinde düzenlemeye sahip olduğu anlatılmaktadır. Buna göre farklı unvanlarda temelde aynı işi yapan denetim elemanları ile vergi denetmenleri arasında yıllık çalışma programları bakımın koordinasyon eksikliği ve plansızlık mevcuttur. Vergi denetmenlerin “tam inceleme” yetkisi tanınmadığından hem vergi incelemede etkinlik sağlanamıyor hem de vergi denetiminin bir parçası olan vergi denetmenlerinin uzmanlaşması eksik kalıyordu. Bu hali ile vergi denetim elemanlarını bakımından örgütsel yapı çalışma motivasyonunu düşüren ve gelişime engel olan bir yapıdır (Ünal, 2007, s. 96).

Öte yandan VDK kurulduktan sonra vergi müfettişlerinin görev ayrımı Grup Başkanlıkları (a, b, c, ç) şeklinde dağıtılmış ancak bu da çok başlılığı gidermede yeterli olmamıştır. Aynı zamanda vergi müfettişlerinin iyi bir şekilde eğitilmemesine, denetim konularında uzmanlaşamamasına ve iş gücünün etkin kullanılamamasına yol açmıştır. Bu hali ile VDK mali denetim sisteminin tek elden yürütülmesini gerçekleştiremediği, sadece müfettişleri tek unvan altına birleştirmekle yetindiği yönünde eleştirilmiştir (Güler, 2019, s. 298).

VDK'nın kurulmasıyla birlikte tek unvan altında birleşen Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörlerinin, kendi farklı kurul yapıları içinde geleneklerine, çalışma usullerine bağlı olarak görev yapan vergi inceleme elemanlarının tarafsızlığının devam edip etmeyeceği tartışma konusu olmuştur. Bilindiği gibi kayıt dışı ekonomi ile mücadele vergi inceleme elemanlarının adil ve tarafsız olması son derece önemlidir. Bunun kurumun özerk yapıda, baskıdan, etkiden ve müdahaleden uzak bir ortamda çalışmalarına devam etmeleri gerekmektedir. VDK'nın kuruluşu ile örgütsel değişim yaşayan vergi inceleme elemanlarının motivasyonlarının düşük olduğu bir süreçten söz edilebilir (Çetinkaya, 2021, s. 96).

Bu kısımda, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın kuruluş gerekçesi olarak önceki denetim ve teftiş örgütlemesinin, dağınık ve çok başlı olması nedeniyle bürokratik sorunlara neden olduğu vurgulanmıştır. VDK'nın kurulmasından önce ve sonra vergi denetimi, tahsilatı, vergi denetim mevzuatının eksiklikleri vb. gibi konularda da sorunlar literatürde işlenmiştir. Ancak bu tez konusu ile alakalı olmadığı için yer verilmemiştir.

Türkiye mali teftiş ve denetim örgütünün bürokrasi sorunu, dağınık teşkilat yapısı, kurumlar arası koordinasyonsuzluk ve yetki çatışması, hedeflenen verim ve etkinliğe ulaşılamaması olarak sıralamak mümkündür. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın kurulması devletin kamu kurumlarında hantallığı gidermek adına uyguladığı girişimlerden birisidir. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın yukarıda belirtilen gerekçe ile kurulmasının vergi denetim elemanlarının bürokrasi ve büropatoloji algılarını etkileyeceği düşünülmektedir.

VDK, 10/07/2011 tarihli 646 sayılı KHK ile Bakan'a bağlı olarak kurulmuştur. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın hiyerarşisinde Danışma ve Denetim birimi olarak yer alır. VDK, vergi inceleme yetkisi haiz tüm denetim elemanları bünyesinde toplanmış olan vergi denetiminin tek elden yürütüldüğü bir kurum olmuştur. Başkan, Başkan Yardımcıları, Grup Başkanları ve Vergi Müfettişlerinden (Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi ve Vergi Müfettiş Yardımcısı) oluşan Kurulun merkezi Ankara'dadır (VDK, Faaliyet Raporu, 2013).

646 sayılı KHK ile kurula, vergi incelemelerinin yapılması, mükelleflerin faaliyetlerinin analiz edilerek risk alanlarının tespit edilmesi ihbar ve şikâyetlerin değerlendirilmesi, inceleme ve denetim sonuçlarının izlenmesi, vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya ilişkin standart, ilke, yöntem ve tekniklerin geliştirilmesi, inceleme ve denetim rehberlerinin hazırlanması, etik kuralların belirlenmesi ve Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme ve denetim, soruşturma ve benzeri görevlerin yapılması gibi görev ve yetkiler verilmiştir (VDK, Faaliyet Raporu, 2013).

Kurulun misyonu, risk odaklı ve çağdaş denetim tekniklerini kullanarak vergi incelemeleri yapmak, vergi kayıp ve kaçığının neden olduğu kayıt dışı ekonomiyi en aza indirmek ve böylelikle mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu artırmak, idarenin etkin ve hukuka uygun işleyişinin sağlanması amacıyla teftiş ve

soruşturma faaliyetlerini yürütmek ve maliye politikalarının oluşturulmasına yönelik hukuki düzenlemelerin hazırlanmasına katkıda bulunmaktır (VDK, Faaliyet Raporu, 2013). Bu misyon tüm yıllardaki faaliyet raporların aynen tekrar edilmiştir.

Kurulun vizyonu, mükellef haklarını gözeten, adil objektif ve etkin bir çalışma anlayışına sahip, mesleki ve etik değerleri yüksek, mali politikalara katkı veren aktif ve öncü bir denetim birimi olmaktır (VDK, Faaliyet Raporu, 2013). Yine kurulun vizyonu da tüm yıllardaki faaliyet raporlarında değişiklik olmadan tekrar edilmiştir.

Bu kısımda VDK'ya ilişkin temel kavramlar, Kurul'un yasal dayanakları ve kurumsal yapısı, çalışma usulü ve prensipleri, unvanlar kariyer yapısı, Kurul'da kullanılan mobil uygulamalar anlatımın akıcı ve açıklayıcı olması amacıyla tek tek alt başlıklar halinde anlatılmıştır.

5.2.1.Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı ile ilgili Temel Kavramlar

Burada tanımlanmış olan temel kavramlar bu bölümde sıkça tekrarlanmış olduğundan ve bazıları kuruma has ifadeler olduğu için tek tek açıklanmıştır.

a) Teftiş: Kavramın kelime anlamına bakmak için Türk Dil Kurumu'na başvurduğumuzda “denetim” kavramı ile açıklanmakla yetinilmiş olduğu görülür. Teftiş, Arapça “fetş” kökünden gelmekte olup, “bir şeyin aslını, doğrusunu veya işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme” anlamında kullanılmaktadır. Resmi bir otoriteyi içeren teftiş, Latince “specere” bakmak, in-specere içine bakmak anlamında olmak üzere yakından incelemek, resmen araştırmak ve soruşturmak anlamlarına gelmekte, bu işi yapan kişiye de müfettiş denilmektedir (<https://vergidosyasi.com/2018/01/11/teftis-nedir/> erişim 22.06.2020).

b) Denetim: TDK'da, “Bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol.” şeklinde tanımlanmıştır.

Her iki kavrama maliye alanı içerisinde ve mesleki açıdan bakıldığında bazı farklılıklar olduğu ifade edilmiştir. Teftiş kavramında insan unsurunun denetim kavramına göre daha önemli olduğu, istisnaları olmakla birlikte geleneksel resmi kullanımda teftişin genel olarak kamu kurumlarına ve görevlilerine yönelik

faaliyetler için kullanılmasına karşın, denetimin daha çok özel sektöre yönelik faaliyetler için kullanıldığı söylenebilir. Teftiş kelimesinin hukuka uygunluk denetimini aşan bir denetimi, yerindelik denetimini de kapsadığı halde denetim kelimesinin sadece hukuka uygunluk denetimi anlamında kullanılır. Genel olarak hiyerarşik amirler tarafından yapılan denetimlere teftiş değil denetim denildiği, teftiş kelimesinin esas olarak denetim görevini meslek olarak/profesyonel anlamda yerine getiren denetim görevlilerinin etkinliklerini tanımlamak için kullanıldığı; teftiş kelimesinin öteden beri devlet teşkilatında baş yönetici adına yapılan denetim faaliyetlerini ifade etmesine karşın, denetim kelimesinin daha alt düzeyde yöneticiler adına yapılan denetim faaliyetlerini çağrıştırdığı söylenebilir (Yürekli, 2015, s. 260).

Vergi denetimi kavramı, Vergi Usul Kanunu 127-152/A maddelerine göre vergi güvenliğini sağlamaya yönelik yoklama, vergi incelemesi, arama ve bilgi toplama işlemlerinden oluşan süreç olarak tanımlanır. Ayrıca vergi denetimi mükellef üzerinde yoklama ve vergi incelemesi yapılabileceği gibi gelir idaresi üzerinde iç denetim veya teftiş de yapılabilmektedir (Beşel, 2017, s. 75).

c) Vergi Teftişi: VDK, Gelir İdaresi Başkanlığı'na bağlı ve ilçelerde bulunan vergi dairelerini teftiş etmektedir. Teftişe tabi birimini gerek asli ve mali işlemlerini gerekse teşkilat yapısı ile insan ve maddi kaynaklarını; yerindelik/amaca uygunluk, hukuka uygunluk ve performans bakımından, risk analizleri çerçevesinde değerlendirmek, sorunların çözümü ve iyi yönetişimin başarılması konusunda idareye yardımcı olmak amacıyla yapılır. Yapılan teftişlerde (VDK, Faaliyet Raporu, 2013):

-Uygulamalarda aksayan yönler tespit edilerek hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik alternatif çözüm önerileri geliştirilmekte,

-İşlemlerin kanun, KHK, tüzük, yönetmelik, genel tebliğ, sirküler, yönerge ve iç genelge ile genel yazılara uygun şekilde yürütülüp yürütülmediği denetlenmekte,

-Mükellef haklarının gözetilip gözetilmediği denetlenmekte,

-Harcamaların hukuka uygunluğu denetlenmekte,

-Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz mallar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ve diğer milli emlak emvalinin verimli ve etkin bir biçimde idare edilip edilmediği denetlenmekte,

-Birimlerin iş yükü, çalışma disiplini, personel durumu ve etkinlikleri objektif kriterlere göre karşılaştırmalı olarak belirlenmekte,

-Çalışanların ve teftiş konu kamu idarelerinin sundukları hizmetten yararlanan kişilerin memnuniyetleri gözlemlenmektedir.

Son dönemde vergi teftişi, elektronik teftiş (e-teftiş) uygulamasıyla ağırlıklı olarak yerine getirmektedir.

ç) Vergi İncelemesi: VDK, özel sektör mükelleflerine vergi incelemesi yapmaktadır. Vergi incelemelerinin amacı; ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamaktır. Bununla birlikte; vergi bilincinin yerleştirilmesi, hak ve yükümlülükler konusunda farkındalık oluşturulması, vergide adalet ve eşitlik ilkelerinin sağlanmaya çalışılması, incelemelerin etkinliğinin artırılması ve mükelleflerin inceleme sonrası gönüllü uyumunu sağlamaya yönelik olumlu etkilerin yaratılması da vergi incelemelerinin diğer amaçları arasında sayılabilir (VDK, Faaliyet Raporu, 2013).

Yapılacak vergi incelemeleri, sektör, konu ve mükellefler itibarıyla esas olarak, Kurul bünyesinde kurulan, Risk Analiz Merkezinde (VDK-RAMER'de), mevcut ve yeni geliştirilen programlar kullanılarak yapılan analiz ve mukayeseler neticesinde belirlenmektedir. Bu kapsamda, VDK-RAS kullanılarak yapılan çalışmalar çerçevesinde belirlenen sektörler ve konularda vergi incelemeleri gerçekleştirilmektedir(VDK, Faaliyet Raporu, 2013).

VDK ayrıca (VDK, Faaliyet Raporu, 2013):

-Yıl içerisinde ortaya çıkan ihbar ve şikâyet konuları hakkında gerekli vergi incelemeleri gerçekleştirilmektedir.

-Yapılmakta olan teftiş, soruşturma, inceleme ve denetimler sırasında ortaya çıkan vergi inceleme talepleri karşılanmaktadır.

-Kamu kurum ve kuruluşlarından intikal eden ve doğrudan veya dolaylı olarak vergisel konuları içeren inceleme ve denetim talepleri sonuçlandırılmaktadır.

Vergi incelemesi “sınırlı” ve “tam” vergi incelemesi kapsamında olabilmektedir. Tam inceleme; bir mükellef hakkında, bir veya birden fazla vergi türü itibarıyla bir veya daha fazla vergilendirme dönemine ilişkin her türlü iş ve işlemlerinin bütün matrah unsurlarını içerecek şekilde, yapılan vergi incelemesini ve sınırlı inceleme; tam inceleme dışında kalan vergi incelemesini ifade eder (Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 3).

d) Risk Analiz Sistemi (VDK-RAS): Risk Analiz Sistemi ile her türlü bilgi, veri ve istatistik kullanılarak mükelleflerin faaliyetleri gruplar ve sektörler itibarıyla analiz edilmekte, mukayeseler yapılmakta bu suretle risk alanları tespit edilmektedir. Bu süreçte mükellefler tarafından sunulan bilgi ve belgelerin yanında finans kuruluşlarından, mükellefler iş ilişkisi olanlardan, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), Tapu İdaresi, Gümrük İdaresi gibi kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer her türlü kaynaktan elde edilen veriler derlenerek nitelikli veri haline getirilmekte ve risk analiz programları kullanılarak analize tabi tutulmaktadır (VDK Faaliyet Raporu, 2013).

Kurul bu sistem ile vergi incelemesi yapılacak şirketleri belirlemektedir. Bundan başka söz konusu şirketler hakkındaki şikayetler de inceleme sebebi olabilmektedir. VDK-RAS sistemi ile bir şirket hakkında daha kapsamlı bilgilere ulaşılmakta ve analiz edilmektedir.

e) Üstat Kavramı: Kavram, kurulun hiçbir yazılı kaynağında yer almadığından “üstad” mı yoksa “üstat” mı olarak kullanıldığı bilmemektedir. TDK sözlükte “üstat” olarak kullanılmış ve “Bilim veya sanat alanında üstün bilgisi ve yeteneği olan kimse.” olarak tanımlanmıştır. Kavramın kurulda kullanıldığı anlam en başta bir hitap biçimi olmasıdır. Kimin kime üstat diye hitap edeceğini de “kıdem esası” belirlemektedir.

Kurulda kıdem, kurum kültürünün çok önemli bir unsurudur. Bir kişi kendisinden bir gün önce bile başlamış kıdemlisine üstat demelidir. Elbette bu hitap biçiminin resmi ve/veya hukuki bir yaptırımı yoktur. Tekrar edecek olursak kurum kültürünün taşıyıcısı olarak önem gösterilmektedir.

Üstatlık kavramı için bilgi ve tecrübesini kendinden daha az kıdem sahip olan müfettişlere aktarmakla sorumlu olan müfettişlerdir, şeklinde bir tanım

yapılabilir. Bu hali ile kavram içerisinde kıdem ve saygıyı barındıran bir hitap biçimidir.

Katılımcı beyanları da bu yöndedir:

“Üstatlık kültürü hiyerarşik yapıdan ziyade, meslek mensupları arasında kıdemden kaynaklanan bir saygıyı ifade eder. Daha önce mesleğe girmiş olanlara, tecrübesi ve yol göstericiliği gereği bir saygı hitabı olarak kullanılır. Vergi inceleme elemanları, başlangıçta düzenlenen bazı eğitim ve kurslarda aldıkları temel bilgiler dışında, kıdemli meslektaşları yanında adeta usta-çırak ilişkisine benzer bir ortak çalışma ile (kıdemliler refakatinde yardımcılık) yetişirler. Eski kurumlarda olduğu gibi, tek çatı VDK bünyesinde de bu kültür devam etmektedir. Benzer mesleklerde de bu kültür vardır (Vergi Müfettişi).”

Yine aynı anlamda bir başka cevap ise şöyledir:

“Üstatlık kültürü ise dışardan algılandığı gibi değildir. Bir hiyerarşik tabanı yoktur. Yaptırım gücü de yoktur. Tamamen mesleki alışkanlıktan ötürü herkesin kendinden kıdemce eski olana söylediği bir sözdür. Aslında bir saygı göstergesidir. Benim yaşça benden büyük yardımcım olmuştu ama bana üstat diyordu. Çünkü işi ona ben öğretiyordum. Bizde yardımcılık döneminde müfettişler kendinden kıdemli kişilerin yanında aylarca çalışıp işin kaba bir tabirle raconunu onlardan öğreniyor. Aslında ustalık yapıyoruz yenilere. Üstatlık kavramı bununla ilgili. Bir de mesela karşınızdakinin ismini bilmediğiniz veya hatırlamadığınız zamanlarda da çok işinize yarıyor üstat deyip geçiyorsunuz. Sosyal hayatınızda olan birçok hitap kelimesi gibi (Vergi Müfettişi).”

Son bir örnekte şu şekildedir:

“Yani birleştikten sonra 3 kurul birleşti. Şimdi burada bir üstatlık kültürü var zaten. Bir gün de önce girseniz kendisinden işte insanlar kendisinden kıdemli olana üstat diye hitap ediyor. ...” (Vergi Müfettiş Yardımcısı).

Üstatlık kültürünün psikolojik baskı unsuru olacak şekilde abartıldığı durumlar katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Resmi ve/veya hukuki bir yaptırımı olmayan bu kültürel unsurun büropatolojik bir unsur haline geldiği durumlar çalışmanın Bulgular kısmında tartışılacaktır. Burada sadece tanım yapılması ile yetinilmiştir.

f) Teamüller: TDK sözlüğünden edinilen tanıma göre “bir yerde öteden beri olagelen davranış.” olarak ifade edilmiştir. Bu tanıma uygun olarak teamül kavramı Kurulun kurum kültürünü kapsayan kurallar bütünü olarak gözlemlenmiştir. Yine üstatlık gibi, yazılı bir kural değildir ve resmi ve/veya hukuki dayanağı yoktur. Tamamen kültürel öğelerden oluşan kurallar bütünüdür. Bu kurallar kurulun kendi iç işleyişinde yer almaktadır. Çalışmada teamüller konusuna daha çok yardımcıları değinmiştir. Diyebiliriz ki teamüller “mesleki disiplini” edinmeleri için daha çok yardımcıları uygulanmıştır. Yardımcılık süresince yıllık izin kullanamamaları gibi örnekler yardımcıları tarafından sıkça tekrar edilmiştir.

Birkaç örnek vermek gerekirse:

“Şöyle mesele 3 sene 4 sene yeterlilik açıklanana kadar yıllık izin kullanmadım. Yıllık izinlerim yandı, yıllık izin diye birşey yoktu... (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“Kanunları, yönetmelikleri var buranın, bunların da üstünde teamülleri var. Ben bunu görünce tabi kafadan böyle.. Teamüllere uymak biraz zor oldu tabi. Ya tabi benim için en zoru izin konusuydu tabi. İzin kullanamadık mesela. En basit şey o (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“... yazın 30 derece sıcaklığın altın biz uzun kollu gömleğin üstüne ceket giyiyoruz (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

5.2.2.Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın Yasal Dayanakları ve Organizasyon Yapısı

VDK, 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ve 10/07/2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak kurulmuştur. Böylelikle ilk yasal dayanak KHK/646'dır.

Daha sonra 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, yürürlükten kaldırmış (2018) olmakla birlikte uzun yıllar (14/12/1983 Yayımlandığı R.G. tarihi) VDK'nın teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinin yasal dayanağı olmuştur. Bu kanunda 646 sayılı KHK'ya göre değişimler ve eklemeler yapılmıştır. Buna göre 178 sayılı kanunun üçüncü bölüm madde 19 ve a bendine göre VDK bakanlığın Danışma ve Denetim Birimleri

kısımında yer alır. 20. Madde de belirtildiği üzere de doğrudan Bakana bağlı olarak görevlerini icra eder. 20. Maddenin devamında Kurul'un organizasyon yapısı belirlenmiştir. Bu kısma kadar kurulun yapısında bir değişiklik yoktur.

9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan 703 sayılı KHK ile 13.12.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK yürürlükten kaldırılmış olup 10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulmuştur. İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. Bölümü ile Bakanlığın görev ve yetkileri düzenlenmiş merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları oluşturulmuştur. 22. Madde de Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı başlığı taşımaktadır. Bu maddede Kurulun doğrudan Bakana bağlı olduğu, Bakanlığın Danışma ve Denetim birimleri kısmında yer aldığı ve grup başkanlıkları kurabilme yetkisi ile görevleri anlatılmıştır.

VDK'nın kurumsal mevzuatı KHK/646, yürürlükten kaldırılmış olan 178 sayılı Kanun, 10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve işleyişi yönlendiren yönetmeliklerden oluşur. Bu yönetmelikler, 31/10/2011 tarihli Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği, 31/10/2011 tarihli Rapor Değerlendirme Komisyonlarının Oluşturulması ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 31/10/2011 tarihli Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 31/10/2011 tarihli Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Yönetmeliği, 11/01/2016 tarihli Vergi Denetim Kurulu Performans Değerlendirme Yönetmeliği'dir.

Kurul'un organizasyon yapısında mevcut olan Grup Başkanlıkları ve şube müdürlükleri zaman içerisinde nicel olarak değişim yaşamıştır. Bundan dolayı VDK kurulduktan sonra yerleşmiş bir organizasyon yapısından söz etmek zor olmaktadır.

Kurul'un organizasyon yapısının son hali ilgili mevzuatta şu şekilde belirtilmiştir:

Başkanlık, faaliyetlerini merkezde (Ankara) Başkan, Başkana bağlı 6 Başkan Yardımcısı ve Başkan ile Başkan Yardımcılarına bağlı 15 Şube Müdürlüğü, Ankara Eğitim Merkezi Küçük ve Orta Ölçekli Grup Başkanlığı'na bağlı 2 Şube Müdürlüğü olmak üzere toplam 17 Şube Müdürlüğü vasıtasıyla yürütmektedir.

Diğer taraftan, Başkanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde uzmanlaşma ve iş bölümünün sağlanması ile iş gücünün verimli kullanılması amacıyla Bakan onayı ile doğrudan Başkanlığa bağlı olmak üzere 29 ilde toplam 45 Grup Başkanlığı oluşturulmuş ve her Grup Başkanlığına bir Başkan ve yeterli sayıda Başkan Yardımcısı görevlendirmesi yapılmıştır. Bu kapsamda hali hazırda 40 Grup Başkanı, 5 Grup Başkanı Vekili ve 153 Grup Başkan Yardımcısı görev yapmaktadır (VDK Faaliyet Raporu, 2018).

Grup Başkanlıkları:

Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı (A Grup Başkanlıkları):

Küçük ve orta ölçekli mükellefler, “Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” in Tanımlar kısmının f bendinde “Büyük ölçekli mükellefler dışında kalan mükellefler” olarak tanımlanmıştır.

A Grup Başkanlıkları’nda görev yapan Vergi Müfettişleri, vergi incelemelerini, “Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, “2018/1 sıra numaralı Vergi İnceleme ve Denetim İç Genelgesi” ve Başkanlık tarafından yapılan diğer idari düzenlemeler çerçevesinde yerine getirmektedirler. Yine, ihbar ve şikâyet kaynaklı incelemeler, diğer kurum ve kuruluşlardan gelen inceleme talepleri ve VDK-RAS kaynaklı olarak gönderilen incelemeler, Vergi Usul Kanunu (VUK) ve diğer gelir kanunları çerçevesinde belirlenen hedeflere uyumlu bir şekilde yürütülmektedir (VDK Faaliyet Raporu, 2018).

Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlıkları (B Grup Başkanlıkları)

B Grup Başkanlıklarında görev yapan Vergi Müfettişleri, vergi incelemelerini, “Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, “2018/1 sıra numaralı Vergi İnceleme ve Denetim İç Genelgesi” ve Başkanlık tarafından yapılan diğer idari düzenlemeler çerçevesinde yerine getirmektedirler. Buna göre, adı geçen Yönetmelik ve bu Yönetmeliğe istinaden yayımlanan “2018/1 sıra numaralı Vergi İnceleme ve Denetim İç Genelgesi” ile belirlenen hadler kapsamında olan büyük ölçekli mükellefler nezdinde tam ve sınırlı vergi incelemeler B Grubu Başkanlıklarında görev yapan Vergi Müfettişleri tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, ihbar ve şikâyet kaynaklı incelemeler, diğer kurum ve kuruluşlardan gelen inceleme talepleri ve VDK-RAS kaynaklı gönderilen

incelemeler, VUK ve diğer gelir kanunları çerçevesinde, belirlenen hedeflere uyumlu bir şekilde yürütülmektedir (VDK, Faaliyet Raporu, 2018).

Büyük ölçekli mükellefler “Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 4 bendinde; “24 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen mükellefler ile Bakanlık tarafından belirlenen hadleri aşan diğer mükellefleri” ifade eder. İlgili maddede bu grup başkanlığının yetki alanına giren mükellefler belirtilmiştir:

a). Birinci Grup: (Değişik ibare:RG-6/11/2015-29524) Bilançolarında yer alan rakamlardan net satışları ile aktif büyüklüğünün aritmetik ortalaması 50.000.000 TL’nin üzerinde olan şirketler veya öz sermaye büyüklüğü 15.000.000 TL’nin üzerinde olan şirketler ve bunlara ek olarak bu tutarlara bakılmaksızın bankalar, sigorta şirketleri, finansal kiralama şirketleri, faktoring ve finansman şirketleri, sermaye piyasası kurumları ile bireysel emeklilik veya sermaye piyasası faaliyetlerinde bulunmak veya 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununda yer alan faaliyet konularından en az birini yürütmek üzere kurulan kuruluşlar ve finansal holding şirketleri.

Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele Grup Başkanlıkları (C Grup Başkanlıkları)

C Grup Başkanlıklarında görev yapan Vergi Müfettişleri, vergi incelemelerini, “Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, “2018/1 sıra numaralı Vergi İnceleme ve Denetim İç Genelgesi” ve Başkanlık tarafından yapılan diğer idari düzenlemeler çerçevesinde yerine getirmektedirler.

Vergi kayıp ve kaçağı ile mücadele kapsamında;

- a) Mükelleflerin VUK’un “Mükellefin Ödevleri” başlıklı ikinci kitabında yer alan ödevlere uyumunun tam olarak sağlanması yönünde çalışmalar yapılması,
- b) Vergi kayıp ve kaçağına neden olabilecek riskli alanlar ile risk unsurlarının tespiti yönünde araştırmalar yapılması ve bu kapsamda Başkanlığın bilgisi dahilinde Bakanlığın ilgili veri tabanı ve ambarlarından yararlanılması,

- c) Vergi kayıp ve kaçığının önlenmesine ilişkin olarak mevzuat ve uygulamaya yönelik öneri geliştirme çalışmaları yapılması, raporlar hazırlanması,
- d) Organize ve sistematik vergi kayıp ve kaçığına neden olan alanlara ilişkin inceleme yöntem ve teknikleri geliştirme faaliyetlerinde bulunulması, bu amaçla rehberler ve inceleme rapor örnekleri hazırlanması,
- e) Vergi inceleme raporları ve vergi suçu raporları üzerinde yapacağı çalışmalarla vergi kaçırma türleri ve bunlarla mücadele yöntemleri konusunda tipoloji raporların oluşturulması,
- f) Vergisel boyutu da bulunan kaçakçılıkla mücadele alanında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın iş birliği içinde olunması
- g) Alanı ile ilgili eğitim, konferans, sempozyum taleplerinden Başkanlıkça uygun görülenlerin karşılanması,
- h) Yukarıda belirtilen görev alanları ile ilgili strateji belgeleri, eylem planları ile yurt içi ve yurt dışı gelişme ve toplantıların yakından takip edilmesi, Başkanlıkça belirlenen görevlendirmeler kapsamında bunlara katkıda bulunulması,
- ı) Başkanlıkça uygun görülmesi durumunda organize vergi kaçakçılığı olayları ile ilgili inceleme faaliyetlerinin yürütülmesi veya bu konuda gerekli koordinasyonun sağlanması görev ve faaliyetleri esas itibarıyla C Grup Başkanlıklarında görevli Vergi Müfettişleri tarafından yerine getirilmektedir.

Vergi Müfettişlerince yazılan vergi inceleme raporları ve VUK'un 367'nci maddesi kapsamındaki vergi suçu raporları C Grubu Başkanlıkları tarafından yapılan tipoloji çalışmalarında da kullanılmaktadır.

Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar Grup Başkanlıkları (Ç Grup Başkanlıkları)

Ç Grup Başkanlıklarında görev yapan Vergi Müfettişleri, vergi incelemelerini, "Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik",

“2018/1 sıra numaralı Vergi İnceleme ve Denetim İç Genelgesi” ve Başkanlık tarafından yapılan diğer idari düzenlemeler çerçevesinde yerine getirmektedirler.

Mükelleflerin ilişkili kişilerle olan işlemlerinin transfer fiyatlandırması yönünden incelenmesi, yurt dışı faaliyetler ile ilgili kazanç ve iratların incelenmesi ve örtülü sermaye konularına yönelik yürütülecek vergi incelemeleri esas olmak üzere, Başkanlıkça belirlenen konularda yapılacak her türlü inceleme görevi; Ç Grup Başkanlığında görevli Vergi Müfettişleri aracılığıyla yürütülmekte olup gerekli koordinasyon söz konusu Grup Başkanlıkları aracılığıyla sağlanmaktadır.

Bu kapsamda;

- a) Holding veya grup şeklinde örgütlenen mükelleflerin ilişkili kişilerle olan münasebetleri esas olmak üzere, iktisadi işletmelerin ilişkili kişilerle emsallere uygunluk ilkesine aykırı olarak yaptıkları sermaye, mal ve hizmet ticareti ile bunların kiralanması ve fiyatlandırması konularının,
- b) Çok uluslu şirketlerin vergisel yükümlülüklerini en aza indirmek adına yaptıkları işlemlerin,
- c) Mükelleflerin ortaklarından veya ortakları ile ilişkili olan kişilerden doğrudan veya dolaylı yollardan temin ederek işletmede kullandıkları borçların,
- d) Ticari ve sınai mahiyette olmayan yatırımlarını yurt dışında düşük vergi oranına sahip ülkelere yönlendiren mükellefler ile Türkiye’de yatırım yapan mükellefler arasında oluşan vergi adaletsizliğini önleyecek çalışmaların,
- e) Vergi kaybının önlenmesi maksadıyla vergi planlaması ve vergi erteleme yöntemlerinin,
- d) Vergi sistemimizde vergi kaçırma ve/veya vergiden kaçınmada kullanılan ilişkili kişilerle yapılan işlemlerin,
- f) “Vergi Cennetleri” olarak nitelendirilen ülkelerde yerleşik kişilere çeşitli adlar altında yapılan ödemelerin araştırılması ve bu konularda yapılması gereken vergi incelemeleri esas itibarıyla Ç Grup Başkanlıklarında görevli Vergi Müfettişleri aracılığıyla yapılmaktadır.

Ayrıca, diğer ülkelerin transfer fiyatlandırması, örtülü sermaye ve kontrol edilen yabancı kurum kazançları konularındaki yasal düzenlemelerinin araştırılarak uluslararası şirketlerin ve yurt dışı kaynaklı gelirlerin vergilendirilmesi ve transfer

fiyatlandırması konularında uzmanlaşmayı sağlamak için gerekli imkân sağlanmaktadır.

Vergi Müfettişleri tarafından transfer fiyatlandırması konusunda yapılacak incelemelerde “emsal veri tabanı” programı kullanımına devam edilmektedir.

Örtülü sermaye ve transfer fiyatlandırması konusunda yurt içi ve yurt dışında yapılacak çeşitli faaliyet, kurs, seminer ve toplantılar yakından takip edilmek suretiyle, gerekmesi hâlinde bu toplantılara katılım sağlanmakta ve edinilen bilgi ve tecrübelerin Ç Grubu Başkanlığı ile diğer Grup Başkanlıklarında görevli Vergi Müfettişleri ile paylaşılması sağlanmaktadır.

Grup başkanlıklarının sayısal olarak dağılımı ise şöyledir:

- 29 ilde (İstanbul’da 6 adet, Ankara’da 4 adet olmak üzere) toplamda 37 adet Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı (A Grubu),
- İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde olmak üzere 3 adet Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı (B Grubu),
- İstanbul ve Ankara illerinde olmak üzere 2 adet Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele Grup Başkanlığı (C Grubu),
- İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde olmak üzere 3 adet Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar Grup Başkanlığı (Ç Grubu)

olmak üzere toplamda 45 adet Grup Başkanlığı bulunmaktadır.

Kurul’un organizasyon yapısını özetleyecek olursak, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Danışma ve Denetim birimi olarak ve doğrudan Bakan’a bağlı şekilde faaliyet yürüten bir başkanlıktır. Bir Başkan, Başkan Yardımcıları ve Grup Başkanlıkları şeklinde örgütlenmiştir. 4 tür ve 45 adet Grup Başkanlığı vardır. Grup Başkanlıkları mükelleflerin ciroluk farklarına ve inceleme amacına göre fark göstermektedir.

Kurul’un personel yapısı başkan, başkan yardımcıları, vergi müfettişleri ve diğer personelden oluşur. Kurul’un sunduğu hizmetleri vergi müfettişleri yerine getirir.

5.3. Alan Çalışması

5.3.1.Yöntem

Günümüzde çoğu kurum, Weberyen bürokrasi tarzında örgütlenmiş yapısını büyük ölçüde korumaktadır. Ancak bürokratik örgütlenme, kurumları pek çok açıdan dar boğaza sokacak sorunlara sahiptir. Büropatolojiler olarak ifade edilen bu sorunlar, literatürde pek çok kez incelenmiş ve tasnifler edilmiştir. Bürokrasiye karşı geliştirilen alternatif yönetim uygulamaları da yine kamu yönetimi literatürü içerisinde yerini almaktadır. Bu alternatif yönetim uygulamalarının kullandığı araçlar çeşitli büropatolojileri bertaraf edebilmektedir.

Bu tez çalışmasının amacı, Weberyen bürokrasi tarzında örgütlenmiş kurumlarda, bürokrasinin hastalıklı hale gelmiş büropatolojik yapısını, literatürde anlatılan büropatolojiler kapsamında incelemek; daha sonra bürokrasiye getirilen alternatif yönetim uygulamaları ve bunların argümanlarını tartışmaktır. Aynı zamanda bürokrasinin, bürokrasiye girdikten sonra öğrenilip edinilen davranış kalıpları sunduğu, memurların/bürokratların büropatolojik davranışlarının bundan ileri geldiği iddia edilmektedir. Bürokrasi, büropatolojiler ve alternatif yönetim uygulamaları literatürde sıkça işlenmiş olmasına rağmen bu konularla ilgili alan çalışmaları aynı oranda sık değildir. Bu tez çalışmasında alan araştırması yapılması bakımından önemlidir.

Alan araştırması, nitel araştırma yöntemlerinden örnek olay inceleme (vaka analizi) çalışması ile yapılmıştır. Örnek olay inceleme, bir ya da birden fazla olayın, programın, ortamın, sosyal grubun ya da diğer birbirine bağlı sistemlerin derinlemesine incelendiği yöntemidir. Örnek olay inceleme çalışmaları, bir olayı meydana getiren ayrıntıları tanımlamak; bir olaya ilişkin olası açıklamaları geliştirmek; bir olayı değerlendirmek amacıyla kullanılır (Büyüköztürk, Kılıç Çakmak, Akgün, Karaadeniz, & Demirel, 2016, s. 22).

Örnek olay inceleme çalışmasının en önemli özelliği, sınırlı bir araştırma konusuna sahip olmasıdır. Bu konu; tek bir varlık, program, kişi, kurum ya da grup olabilir. Burada önemli olan sınırların belirli olması ve verilerin derinlemesine betimlenmesidir. Eğer araştırmak istenilen konu, özünde sınırlı değilse bir örnek olay değildir. Teorik veya pratik olarak görüşülecek kişi

sayısının ya da yapılacak gözlemin sonu yoksa olgunun bir örnek olay olmak için yeterince sınırlı olmadığı söylenebilir (Merriam, 2013, s. 39-41).

Bu çalışmada belirli bir konu (büropatolojiler), tek bir kurumda belirli sayıda kişi ile yapılan görüşmelerle incelenmiştir. Tezin teorik dayanağı olan bürokrasinin, büropatolojik olarak ifade ettiğimiz sorunlara sahip olduğu literatürde sabittir. Tezin ilgili kısımlarında bu literatürden sıklıkla bahsedilmiştir. Bürokrasi modelinin uygulamasında ortaya çıkan bu sorunların, büropatoloji olgusunu açıklama kabiliyeti ise örgütten örgüte değişim göstermektedir. Bu nedenle kapsam daraltılarak tek bir örgütün belirli bir kurumu örnek olay inceleme yöntemi ile incelenmiştir.

Araştırma yapılacak kurum seçilirken ve mülakatta sorulacak sorular oluşturulurken tezin teorik dayanağı olan bürokrasi ve büropatolojilerden yola çıkılmıştır. Burada kurumun bürokrasi algısı ve hangi büropatolojileri sorun olarak gördükleri anlaşılmaya çalışılarak tümdengelim metodu ile bir yol izlenmiştir. Diğer bir deyişle, araştırmada izi sürülen bilgiler teoride anlatılan bilgilerdir. Amaç, teorik olarak anlatılanların örgütteki yansımalarını bulmaktır.

Araştırma sona erdikten sonra oluşturulan araştırma deseni ve elde edilen bulguları değerlendirme aşamalarında ise yine tümdengelimsel bir yol izlenerek, bulgular teoriye dayandırılmıştır.

İncelenen kurumun teoride yer almayan kendine has sorunları da vardır. Bunlar da tümevarım yöntemi ile genellemeye çalışılmış; bazı bulguları ise kurumun kendine has sorunları olarak değerlendirmekle yetinilmiştir.

Nitel araştırma ile ilgili bir kitapta şöyle bir açıklama yer alır: “Nitel araştırmanın temel özelliği, bireylerin gerçeği, sosyal dünyaları ile etkileşimleri içinde nasıl inşa ettiği üzerine yoğunlaşmasıdır. Burada araştırmacı bir fenomenin anlamını, fenomene katılanlara göre anlamaya çalışır (Merriam, 2015, s. 22).” Aynen burada geçtiği gibi araştırmanın fenomeni “büropatolojiler”dir. Her bürokratik örgütte yer alan kişiler az çok bürokratik sorunlara maruz kalır ve bu sorunları yorumlama şekli farklıdır. Bu farkı oluşturan, onların sosyal dünyaları ile olan etkileşimleridir.

Araştırmada belirli olan olgu büropatolojilerdir. Tekrar etmek gerekirse, büropatolojiler bürokratik örgütlenme biçimine sahip her kurumda mevcuttur.

Dolayısıyla alan araştırmasında incelenen kurum olan VDK da büropatolojilere maruz kalmaktadırlar. Ancak her bir Vergi Müfettişi büropatolojilerden farklı oranda etkileniyor olabilir. Ya da kurumun sunduğu kamu hizmetinin türü, müfettişlerin işe alım koşulları, özlük hakları gibi kuruma has özellikler bazı sorunları öne çıkarırken bazılarını bertaraf etmiş olabilir. Bunlarla birlikte kurum belli sorunlar etrafında yoğunlaşmış olabilir. Tüm bunlar örnek olay inceleme çalışması ile derinlemesine betimlenmiş olan olgulardır.

Örnek olay inceleme çalışmalarında belirli bir olgu ve sonuçları betimleme kadar bu verilerin belirli bir zaman aralığını ifade etmesi de önemlidir. Buna bağlı olarak VDK'nın kuruluşunun çok yeni olması (kuruluş yılı 2011) ve lağvedilen kurumlarda farklı unvanlarda çalışanların, yeni bir unvan ile yeni kurumda çalışıyor olması çalışmanın yapıldığı zaman dilimi önemli hale getirmektedir. Bu zaman aralığında pek çok değişkeni takip etmek mümkün olduğu gibi kurumsal değişimin psikolojik etkilerini görmek de mümkün olmuştur.

Özetle, VDK üç köklü kurumun lağvedilmesinden oluşmuş yeni bir kurumdur. Hem her bürokratik kurumda görülebilecek büropatolojilerin bazılarına hem de kendine has büropatolojilere sahiptir. Bu hali ile sınırlı bir alanda, sınırlı sayıda katılımcıyla, bir fenomene dayanılarak, derinlemesine bir çalışma yapılmasına olanak sağlayacağı düşünülmüştür. Bu sebeple çalışmanın yöntemi nitel araştırma çatısı altında örnek olay inceleme türü olarak belirlenmiş ve uygulanmıştır.

Verilerin analizi kısmında mülakat sorularına uygun olarak 3 tema belirlenmiş ve betimsel analize göre bir sınıflandırma yapılmıştır. Bu temalar:

Tema 1. Bürokrasi Algısı

Tema 2. Büropatolojier

Tema 3. Kurum İçi Büropatolojiler

şeklindedir. Burada ses kayıt deşifreleri ve yazılı röportajlar okunurken her bir tema için kodlar oluşturulmuştur. Kodlar, temalara dair bulguların anlatıldığı bölümlerde bir şekil yardımıyla açıklanmıştır. Daha sonra gerekli olduğu kısımlarda, tablo ve grafiklerle veriler daha detaylı açıklanmış, verilerden bulgular elde edilmiştir.

Bundan sonra teorik kısımda anlatılan büropatolojilere ulaşılan içerik analizi yapılmıştır. Katılımcı beyanlarının daha detaylı incelendiği bu bölümde, bir önceki bölümde oluşturulan şekil, grafik ve tablolardan faydalanılmıştır. Çalışmadan elde edilen verilerle teoride anlatılan büropatolojilerden hangilerine ulaşıldığına, hangilerine ulaşılmadığına ve öngörülmeven başka patolojiler ile karşılaşıp karşılaşılmadığına dair bir tespit yapılmıştır. Nitekim kurumun kendine has sorunları da mevcuttur. İçerik analizi yapılırken teoride oluşturulan büropatolojiler tasnifi aynen kullanılmıştır.

Bu kısımlar Bulgular başlığı altında anlatılmıştır. Daha sonra çalışmanın değerlendirmeleri ve varılan sonuçlar yazılmıştır.

Evren ve Örneklem:

Çalışmanın evreni VDK'dır. VDK 4 tür (A, B, C ve Ç) grup başkanlığından³⁴ oluşur. Türkiye'nin 29 ilinde toplam 45 grup başkanlığı vardır. Bunlardan 7 tanesi ise Ankara'dadır. Kurul'un merkez binası da Ankara'dadır. Kurul'da 204 Vergi Başmüfettişi, 4257 Vergi Müfettişi, 3682 Vergi Müfettiş Yardımcısı olmak üzere toplam 8143 müfettiş hali hazırda görev yapmaktadır. Müfettişlerden toplam 7535 kişi A grubunda, 602 kişi B grubunda 50 kişi C grubunda ve 75 kişi Ç grubunda görevlendirilmiştir. Tüm evrene sayım yolu ile ulaşmak ve çalışmaya dahil etmek, hem pratik açıdan hem de prosedürel açıdan mümkün olmadığından, evreni en iyi ifade edilebilecek örneklem seçilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın örneklemini Ankara, A ve B Grup Başkanlıkları olarak belirlenmiştir. Belirtildiği gibi örnek olay incelemede çalışma alanı sınırlı bir konu, olay ya da örgüt olabiliyor. Burada kapsam Ankara iliyle sınırlı tutulmuştur. Bunun nedeni ise Kurul'un merkezinin Ankara'da olması nedeniyle çalışma ve izin sürecinin farklı illere bölünmek istenmemesi, çalışmanın kolaylıkla yürütülmek istenmesidir. Ankara'da A ve B Grup Başkanlıklarında toplam müfettiş sayısının yarıdan fazlasına sahip olduğu için iki Grup Başkanlığında elde edilen verilen kapsayıcı olduğu düşünülmüştür.

³⁴ Araştırmanın saha çalışması aşaması tamamlandıktan sonra Kurul yine bir örgütsel değişim yaşamış ve Grup Başkanlıkları kaldırılarak Daire Başkanlığı şeklinde örgütlenmeye ve sektörel bir ayrıma gidilerek uzmanlaşmaya yönelmiştir. Bu değişim mülakat ve yazılı raporlar sona erdikten sonra yapıldığı için çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Kaldı ki yeni örgütlenme biçimi ile ilgili uygulama çalışmaları halen devam etmektedir. Bu nedenle çalışmanın yapıldığı zamanda geçerli olan örgütlenme biçimine göre değerlendirmeler yapılmıştır.

Ankara’da görev yapan, tüm Grup Başkanlıklarındaki müfettiş sayısı 659 (bu sayıda bulunan 14 kişi tabloda yer almayan yetkisiz müfettiş yardımcısıdır) kişidir. Aşağıdaki tabloda da daha net ve detaylı bir anlatım sunulmuştur:

Ankara Müfettiş Dağılımı			
	Vergi Başmüfettişi	Vergi Müfettişi	Vergi Müfettiş Yardımcısı (Yetkili)
Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı (B Grubu)	78	72	100
Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı (A Grubu)	-	115	229
Organize Vergi Kaçakçılığı ile Mücadele Grup Başkanlığı (C Grup)	10	8	2
Örtülü Sermaye, Transfer Fiyatlandırması ve Yurtdışı Kazançlar Grup Başkanlığı (Ç Grubu)	14	14	2
Toplam	102	209	333

Tablo 5.1. VDK Ankara Vergi Müfettişleri Gruplara Göre Dağılımı

Çalışmanın örnekleme Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı ve Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı müfettişleri, Ankara ili olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda görevli 584 kişi bulunmaktadır. Ancak bu kişilerin tamamı ile mülakat yapmak mümkün olmadığı için kapsam 33 kişi ile sınırlı tutulmuştur. 10 kişi ile yüz yüze mülakat 23 kişi ile de COVID-19 pandemisi nedeniyle yazılı röportaj yapılmıştır. Mülakatlarda 8 kişinin görüşmesi ses kayıt cihazı ile kayıt altına alınmış, iki katılımcı ile ise kendileri kabul etmediklerinden, not alarak görüşme yapılmıştır. Bu veriler ile analize başlanmış, cevapların doygunluğu nedeniyle daha fazla görüşme talep edilmemiştir.

Veri Toplama Tekniği:

Araştırmanın veri toplama tekniği gözlem, yüz yüze mülakat ve yazılı röportaj şeklinde olmuştur. Yazılı röportajlarda bazı katılımcılar isimlerini belirtirken bazıları gizli tutulmasını istemiştir. Mülakatlarda alınan ses kayıtlarında ise katılımcılar harflerle ifade edilmiştir (Katılımcı A, Katılımcı B, Katılımcı C gibi).

Katılımcılara 4 temel soru sorulmuştur. Temel sorulara daha detaylı cevap almak için 9 sondaj sorusu ve 1 dolaylı soru sorulmuştur. Mülakatlarda konuşmanın akışına göre planlanmayan sorular da yer almıştır. Soruların sıralamasında genelden özele doğru bir akış belirlenmiştir. Bu şekilde katılımcının düşünce alt yapısı, esas elde edilmek istenen bilgilere hazırlanmaya çalışılmıştır.

1. Temel Soru: *Size göre bürokrasi ne gibi anlamlar çağırır?*

Çalışmanın konusuna alt yapı hazırlamak için sorulmuş, genel ve geniş kapsamlı bir sorudur.

1. Sondaj sorusu: *Herhangi bir kurumda (özel ya da kamu sektörü olabilir) “bürokrasi” var, demek için ne olmasını beklersiniz?*

Bu soru mülakatlarda katılımcıya peş peşe sorulurken, yazılı mülakatlarda aynı soru cümlesi içerisinde, iki soru şeklinde yöneltilmiştir.

Birinci soruyu desteklemek amacıyla, yansıtma tekniği kullanılarak, bir nesneye benzetme sorusu hazırlanmıştır. Bu soru görüşmenin son sorusu olarak belirlenmiş, katılımcının tüm cevaplardan sonra zihninde beliren intiba öğrenilmek istenmiştir. Bu soru çalışmanın tek dolaylı sorusudur:

1. Dolaylı soru: *Bürokrasiyi bir nesneye benzetecek olsanız, bu ne olurdu?*

2. Temel soru: *Günlük yaşamınızda muhatap olduğunuz herhangi bir kamu kurumu veya özel sektör kurumunda bürokrasiden kaynaklandığını düşündüğünüz sorun(lar) nelerdir?*

Bu soru ile büropatolojiler ölçülmek istenmiştir. Büropatoloji kavramı yaygın kullanılan bir kavram olmadığı için katılımcıların anlayamayacağı düşüncesi ile soruda “bürokrasiden kaynaklanan sorunlar” olarak ifade edilmiştir. Bu soruya daha detaylı cevap alabilmek için 2. Sondaj sorusu sorulmuştur:

2. Sondaj sorusu: *Paylaşabileceğiniz bir anınız var mı?*

- 3. Temel Soru:** *Bu kurumda size göre bürokrasiden kaynaklanan en önemli sorun ya da sorunlar nelerdir?*

Bu soru ile kurum içi büropatolojiler ölçmek istenmiştir. Kurumun ketum ve dışa kapalı yapısı nedeniyle bu soruya doğrudan bir cevap vermeyecekleri düşünüldüğü için soru, “sorunlarla mücadele girişimleri” yönüne çekilerek veri elde edilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla 3 sondaj sorusu sorulmuştur:

- 3. Sondaj sorusu:** *Bu sorunlarla mücadele girişimleri nelerdir?*

- 4. Sondaj sorusu:** *Bu girişimler sizce yeterli midir?*

- 5. Sondaj sorusu:** *Başka çözüm yöntemleri olabilir mi?*

- 4. Temel Soru:** *Kurumda iç işleyiş, vergi inceleme ve teftiş süreçlerinin pek çok aşamasında e-uygulamalardan yararlanılıyor. Sizce başarılı oldu mu, öncesi ve sonrası nasıl kıyaslanabilir?*

Bu soru ile kurumun yaşadığı örgütsel değişime gidilmek istenmiştir. Kurumdaki en önemli örgütsel değişim VDK’nın kuruluşudur. Daha önceki bölümlerde de anlatıldığı gibi VDK, üç kurumun lağvedilmesiyle kurulmuştur. Kurumda halen önceden başka bir ünvanla çalışan müfettişler vardır. Dolayısıyla örgütsel değişim konusu kurumda oldukça hassas bir durumdadır. Bu nedenle kurumsal değişim doğrudan değil de iş görme usullerindeki değişim dolayısıyla sorulmuştur. Bu soruyu tamamlayacak 3 sondaj sorusu sorulmuştur:

- 6. Sondaj sorusu:** *Zaman, kaynak, personel bakımından, eski usul ve yeni usul kıyaslaması yapabilir misiniz?*

- 7. Sondaj sorusu:** *Yeni sorunlara yol açtı mı?*

- 8. Sondaj sorusu:** *Kurumsal değişimin vergi inceleme ve teftiş süreçlerine etkisini nasıl değerlendirirsiniz?*

Belirtmek zorunludur ki bu çalışmada mülakat ve yazılı röportaj yapılan kişi sayısından daha fazla kişi ile görüşülmüştür. Bu görüşmeler, daha çok, araştırma için izin alma sürecinde yapılmıştır. Kişi araştırmaya dâhil olmaksızın, karşılıklı sohbet şeklinde kurum hakkında bilgiler vermiştir. Bu görüşmelerden doğrudan veri elde etmek, hem etik olarak tercih edilmemiş hem de hukuki sonuçları olabileceği için kullanılmamıştır. Ancak bu görüşmelerin, araştırmacıya belli bir hissiyat ve gözlem olarak geri dönmesi de kaçınılmaz olmuştur.

Daha açık bir ifade ile araştırmacı, kurumun kapısından her çıktığı araştırma günlerinde, o günün bıraktığı izlenimleri anlatan küçük notlar almıştır. Şüphesiz bu notlar, araştırmaya bakış açısını etkilemiştir. Burada araştırmanın fazlasıyla öznel olduğu düşünülebilir ancak gözlemlere dayalı alınan notlar, kuruma her gidişte, tekrar tekrar teyit edilen, net bulgular olarak değerlendirmeye çalışılmıştır. Ayrıca yapılan mülakatlarda bu gözlemlerden hareketle, merak edilen konular konuşma esnasında sorulmuştur.

Nitel araştırmanın doğal gereği olarak, sayısal veriden daha çok gözlem ve katılımcı beyanlarından veri elde edilmiştir. Kaldı ki kullanılan sayısal veriler sadece kurumun faaliyet raporlarından elde edilen sınırlı bilgilerdir. Kurum bundan başka sayısal veri ve herhangi bir belge paylaşmamıştır.

Bu noktada, veri elde etme konusunda yaşanan sıkıntılara değinmek yerinde olacaktır. Tezin teorik kısmı tamamlanıp alan araştırmasına başlanacağı zaman kurumdan izin alma sürecine girilmiştir. Çalışma teoriye dayandığından araştırmacı böyle bir yöntem tercih etmiştir. Ancak Kurul araştırmaya oldukça mesafeli ve çekinceli yaklaşmıştır. Esasında çalışmayı anlamamış, oldukça dışa kapalı bir kurum olması nedeniyle korumacı bir yaklaşım sergilemiştir. Daha önce böyle bir bilimsel çalışma talebi ile karşılaşmadıkları için de araştırmacıyı kiminle muhatap edecekleri konusunda çelişkiler yaşamışlardır.

Kurul ile ilk iletişim kurul içinde idari görevi olan bir tanıdık vasıtasıyla olmuştur. Bu müfettiş telefonla Eğitim Hizmetleri Şube Müdürlüğü'nden bir arkadaşı ile konuşmuş, çalışmayı anlatmış ve araştırmacı için bir randevu almıştır. Yapılan bu telefon görüşmesinde çalışmadan çok hoşnut olacakları ve izin konusunda olumlu görüşe sahip oldukları beyan edilmiştir. Ancak araştırmacı randevudan sebebini bilmediği bir halde, red cevabı ile ayrılmıştır.

Daha sonra araştırmacı herhangi bir aracı olmaksızın Kurul'un İnsan Kaynakları biriminde görev yapan bir müfettişten randevu talep etmiş, randevu talebi kabul edilmiştir. Bu görüşmede araştırmacı çalışmayı detayları ile anlatan ve ekleri olan dilekçe sunmuştur. Bu görüşmede de yine çalışma hakkında olumlu görüş beyan edilmiş ve dilekçenin hiyerarşik sürece dâhil edileceği, sonuçlandığında araştırmacıya bilgi verileceği bildirilmiştir. Aradan geçen zamanda herhangi bir geri dönüş olmamış, araştırmacı müracaatının sonucunu öğrenmek için görüşme

esnasında kendine verilen ofis numarası (Kurul'da herhangi bir çalışanın ofis numarasını webden elde etmek mümkün değildir, merkez santralden ilgili birime ulaşabilirsiniz) ile iletişim kurmuş ve çalışmasına Başkan yardımcısı tarafından izin verilmediğini öğrenmiştir.

Bundan sonra yine kurum dışından tanıdıklar vasıtasıyla ve uzun ve zorlu bir süreç sonunda çalışmaya dönemin Hazine ve Maliye Bakanı'na danışılarak ve onayı alınarak izin alınmıştır. Dolayısıyla kurul son derece dışa kapalı bir kurumdur ve veri elde etmek hiç kolay olmamıştır. Görüşmeler boyunca hiçbir belge araştırmacı ile paylaşılmamıştır. Tekrar etmek gerekirse, çalışmaya gözlem, mülakat ve yazılı röportaj teknikleri ile veri toplanmıştır.

5.3.2. Bulgular

5.3.2.1. Bürokrasi algısı

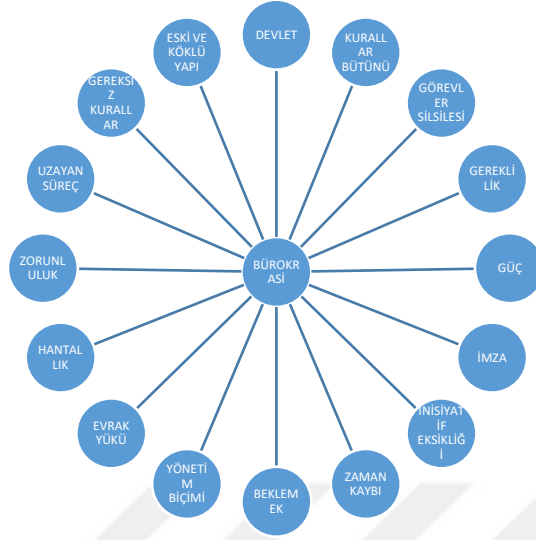
Katılımcılara sorulan ilk soru onların bürokrasi algısını ölçmeye yönelik olan soru idi. Bürokrasi algısını ölçmedeki amaç teorik kısımda anlatılan Weberyen bürokrasinin kurum tarafından nasıl yorumlandığını tespit etmektir. Buradan elde edilen bulgular büropatoloji algısı ile ilişkilidir.

Mülakatlarda sorular konuşmanın gidişatına göre farklılık göstermiştir. Genel olarak “Bürokrasi denilince ne anlıyorsunuz, bürokrasiyi tanımlar mısınız?” gibi sorulardan sonra “Karşılaştığınız bir bürokrasiyi paylaşır mısınız?” şeklinde takip sorusu ile görüşmeler devam etmiştir. Ancak bu şekilde katılımcıyı açmak yazılı röportajda mümkün olmamıştır. Bürokrasi algısını ölçmek için sorular soru:

Soru 1: Size göre bürokrasi ne gibi anlamlar çağırır? Herhangi bir kurumda (özel ya da kamu sektörü olabilir) “bürokrasi” var, demek için ne olmasını beklersiniz?

Şeklinde. Tekrar edildiği üzere bu sorunun teması bürokrasi algısıdır. Cevaplar bazı ortak noktalarda toplanmıştır. Bu cevapları ifade eden kavramlar “kod” olarak kullanılmıştır. Kodları bazen katılımcılar kendileri tek kelime ile oluşturdukları gibi; “hantallık, kuralcılık, kamu hizmeti vs.” bazı cevaplarda da araştırmacı anlatılanları kavramlaştırma ya da özetleme yoluna gitmiştir; “devletin ta kendisi, devletin sunduğu hizmetler” şeklinde verilen cevaplar “devlet” ve “kamu hizmeti” olarak kodlanmıştır. Temelde olumlu veya olumsuz görüşe sahip olmakla birlikte, çoğunluk bürokrasiyi hem olumlu hem olumsuz

olarak tanımlamıştır. Aşağıdaki şekilde tüm cevaplardan oluşturulan kodlar yer almaktadır:



Şekil 5.1. Bürokrasi Algısı

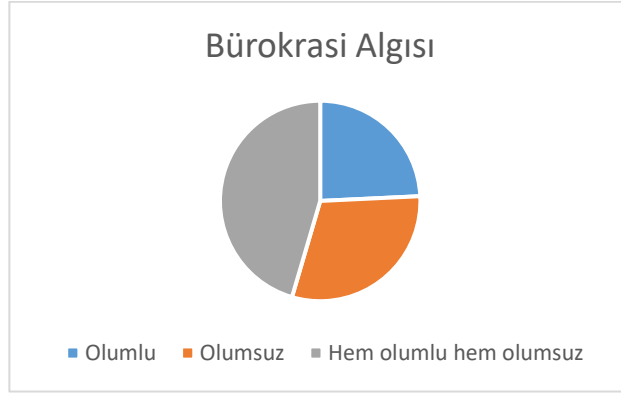
Burada merkez dairede bürokrasi kavramı, onu çevreleyen dairelerde de katılımcıların bürokrasiyi ifade ettikleri kavramlar bulunmaktadır. Bürokrasi ile ilgili öne çıkan kavramlar olumsuz anlamını ifade etmekle birlikte “devlet” kavramı ile bağdaştıran cevaplar da sıklıkla verilmiştir.

Burada katılımcıların ilk söyledikleri kelime ya da kurdukları cümle dikkate alınmıştır. Buna göre bürokrasi algısı devlet yönetimi, kuralcılık ve uzayan süreç anlamlarına gelecek şekilde çeşitlenen farklı söylemler ile ifade edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, bürokrasi algısını, olumlu, olumsuz ve her iki anlamıyla tanımlayan cevaplara yer verilmiştir.

	Olumlu	Olumsuz	Hem olumlu hem olumsuz
	Kurallar bütünü Devlet yönetimi Bürokrat (devlet işleri)	Hantallık Evrak yükü İşi yokuşa sürmek İnisiyatif eksikliği Aşırı kuralcılık Zaman kaybı Şekilcilik	Devlet yönetimi-dikey hiyerarşi Devlet yönetimi-hantallık Devlet yönetimi-zaman kaybı Gerekli kurallar- Gereksiz kurallar Devlet yönetimi- kırtasiyecilik
Toplam	8 kişi	10 kişi	15 kişi

Tablo 5.2. Bürokrasi Algısı

Tablodan anlaşılacağı üzere toplam 8 katılımcı doğrudan olumlu, 10 katılımcı doğrudan olumsuz ve 15 katılımcı da hem olumlu hem olumsuz tanımlar yapmışlardır. Tablonun grafikte gösterimi şöyledir:



Grafik 5.1. Bürokrasi Algısı

Kurumun bürokrasi tanımı olumlu ve olumsuz anlamı birlikte ifade etmektedir. Katılımcılar, bürokrasi denilince, devlet yönetimi, kamu hizmeti, devlet işleri, bürokrat gibi kavramlarla devlet kesimini ifade etmişlerdir. Devamında ise devlet yönetimine ilişkin sorunların sıralanması bürokrasinin olumsuz çağrışımlarını ifade etmiştir. Baskın çıkan bu anlam için örnek verilebilecek katılımcı beyanlarından birkaç tanesi şöyledir:

“Türkiye’de çıkardığı anlam yerinden yönetim ile merkezi yönetim diye ayrıldığı için hantal bir yapı oluşmuş 1940’larda. Önce bir ben Ankara’ya sorayım falan amirime sorayım o amirine sorsun yani yerinde halledebileceği çoğu şey 3 tane fotoğraf 5 tane şunun fotokopisi 6 tane bunun fotokopisi devletin bürokrasiyi hantal göstermiş gözümüzde de hala o canlanıyor o uyanıyor yani hala diyorsun ki Türkiye’de evrak hantallık o aklıma geliyor. Bürokrasi aslında şudur. Bir siyasetçiler vardır ülkeyi yöneten bir de bürokratlar vardır. Bürokratlar sürekli. Siyasetçiler geçicidir politikayı belirleyen siyasetçilerdir. Bürokrasiyi belirleyen yani bürokratların yaptıkları sürekli bu politikaları uygulamaktır (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Burada katılımcının algısı, aslında bürokrasinin kamu hizmeti yürüten devlet kesimi olması yönünde olmakla birlikte bürokrasi hakkındaki olumsuz yargının da farkındadır. Konuşmasının devamında bürokrasiyi sorunları olan bir sistem olarak ifade etmiştir. Bu sistemin yürütücüsü bürokratlardır. Bir başka katılımcı ise:

“Devlet yönteminde çeşitli görevleri bulunanların, idari ve siyasi görevleri, belirli bir sistem ve kurallar bütünü dahilinde yerine getirme biçimine bürokrasi denilebilir. Bu sistem ve kurallar yazılı veya yazılı olmayan biçimlerde uygulanabilir.

Devlet işlerinin yürütülmesinde gereksiz otoriterlik, kurallar bütünü, etkisiz, anlamsız ve zaman harcayan formaliteler ile kırtasiyecilik aşırı artarak bunlar, zamanında olması gereken işleri engellerse bürokrasi var demektir (Vergi Müfettişi).”

Burada da yine katılımcı, devlet yapısının tamamını bürokrasi aynı zamanda bu yapının mevcut sorunlarını da yine bürokrasi olarak ifade etmektedir. Bir diğer katılımcı:

“Bürokrasi terimi, benim devlet tasavvurumda yönetimi elinde bulunduran siyasi otoritenin altında olup onun verdiği talimatları ve/veya oluşturduğu politikaları uygulayan birimler bütünü olarak yer almaktadır. Dolayısıyla bu birimlerin etkili işlemediği toplumlarda bürokrasi denince akla hantal devlet mekanizması gelmekte, etkili işlediği toplumlarda ise genelde daha olumlu karşılıklar bulabilmektedir. Ülkemizde eskiden beri süregelen özellikle işlerin yavaş işlemesi anlamında kullanılan bir tabir olagelmıştır. Ancak bu algı son yıllarda artan teknolojik gelişmeler ve işgücü kalitesinin artması sebebiyle her kurumda aynı düzeyde olmamakla birlikte olumlu yönde değişim göstermektedir. Bir kurumda bürokrasi var demek toplumsal algıda o kurumda işlerin yavaş yürüdüğü ve/veya sonuçlanmadığı gibi anlamlara gelmektedir. Esasen bürokrasi devletin kılcal damarları gibidir. Devletin bütün karar ve eylemlerin topluma ulaşması ve toplumun talep ve ihtiyaçlarının da yönetime iletilmesi noktasında damarın kanı taşınması gibi bir işlev ihtiva eder. Etkili bir bürokrasi devletin karar vericilerini doğru yönlendirerek yönetime katkıda bulunur. Ülkemizde son dönemde gelişmeler kaydedilse de algıların değişimi teknolojik gelişmeler kadar hızlı olmadığından halen toplumda bürokrasi kelimesi “hantal devlet” çağrışımı yapmaktadır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

Son örnekte de bürokrasinin sabit anlamı devlet yönetimi olarak tanımlanmıştır. Buna bağlı olarak işleyişte ortaya çıkan hantallık gibi sorunlar da yine bürokrasi olarak ifade edilmiştir.

Kurumun bürokrasi algısı devlet kavramı ile eşdeğerdir. Katılımcılardan hiçbiri bürokrasiyi özel sektör bağlamında tanımlama girişiminde bulunmamıştır. Devlet ön kabulü olumsuz verilen cevaplarda da belirgindir. Olumlu cevap veren katılımcıların tamamı bürokrasiyi devletin ta kendisi olarak tanımlamışlar. Olumsuz cevap verenler ise devlet aygıtının sahip olduğu sorunları açıklayarak tanımlamışlardır. Birkaç örnek vermek gerekirse:

“Bürokrasi şimdi.. ben çok küçük yaşlardan beri bürokrasiye girmek istediğim için bürokrasi benim açımdan ilk başta olumlu anlam çağrıştırır. Yani genelde Türkiye’de ilk akla olumsuz anlam gelir. Çünkü devlet işleri ağırdır işte bürokrasi vardır, şöyledir böyledir. Ama hedefiniz kamuda çalışmak olduğu zaman pek öyle olmuyor. Daha çok örnek kişilere bakıyorsunuz hayatları ile ilgileniyorsunuz. Kendinize hedefler koyuyorsunuz, şöyle yapacağım böyle yapacağım gibi öyle olunca bürokrasi benim gözümde ilk anlamı her zaman olumludur. Devlet bir eğitim kurumudur. A grubu kadrolara girerseniz iyi bir eğitim alırsınız, orada çok kaliteli insanlar vardır. Benim hayallerimden birisi kaymakam vali olmaktı (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Görüldüğü gibi katılımcı, devlet kesiminde işe girmeyi “bürokrasiye girmek” şeklinde ifade etmiştir. Bürokrasinin memurluk mesleği özelliği kurumda devlet ön kabulünden sonra öne çıkan alt anlamlardan biridir. Zira bürokrasi tanımlarında sıklıkla bürokratlardan bahsedilmiştir. Bir başka katılımcı:

“Yani şimdi bürokrasi Türkiye’de aslında şu (dosya gösteriyor). Ben bir eczane açmak istemiştım şu anda 100 tane farklı kurumdan 100 tane farklı evrak topluyorum. Ama tabi bize öğretilen bürokrasi bu değil normalde bürokrasi çoğu kişi tarafından sevilmeyen bir şey. Özellikle siyasetle, siyasetçiyle bürokratin sürekli çatışma halinde olduğunu görüyoruz. Ya bu siz kendinizi ne taraf yakın olmak isterdiniz diye sorarsanız ben bürokrasi ayağında olmak isterdim. Ya ben bir nesneye benzetecek kadar somutlaştıramam ama şöyle söyleyebilirim bence bürokrasi bir devlet işleyişinin temelidir. Bütün devlet siyasetin üstüne değil bürokrasinin üstüne kuruludur. Siyasette bürokrasinin üstüne kuruludur (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Yine konuşmanın devamında olumsuz açıklamalar yapan bu katılımcı da bürokrasiyi devlet kavramı ile eşdeğer tutulmuştur. Son bir örnek ise:

“Bürokrasi, kamu sektörünün yürüttüğü hizmetlere ulaşımında prosedürlerin gereğinden çok öngörülmüş olması nedeniyle daha kısa sürede alınabilecek hizmetlerin daha uzun sürede, daha fazla zahmete katlanılarak alınması (Vergi Müfettişi).”

Bulgu 1: Kurumun bürokrasi algısı devlet yönetimi ile eşdeğerdir. Devlet ve memurluk mesleği kavramları, bürokrasinin asıl anlamları; hantallık, kırtasiyecilik, aşırı kuralcılık, zaman kaybı, evrak yükü, inisiyatif eksikliği, aşırı hiyerarşi kavramları ise zaman içinde ortaya çıkan olumsuz anlamlarını oluşturmuştur. Katılımcılar bürokrasiyi devletin kendisi ve sorunları olarak görmektedir.

Weberyan bürokrasiye göre bürokrasi herhangi bir kurumda var olabilecek bir örgütlenme biçimidir. Bu kurum bir devlet olabileceği gibi aile, kilise, şirket de olabilir. Kurul’da Weberyan bürokrasinin bu geniş anlamı değil; tek bir kurum (devlet kurumu) üzerinden anlamı ifade edilmiştir. Dolayısıyla bir sonraki temada anlatılmış olan büropatolojiler de devlet kurumuna ait büropatolojilerdir.

Bürokrasi algısını ölçmek için bir de katılımcılardan, bürokrasiyi bir nesne benzetmeleri istenmiştir. Projeksiyon yöntemi ile oluşturulan bu soru “Bürokrasiyi bir nesneye benzetecek olsanız bu ne olurdu?” şeklindedir. Burada verilen cevaplar ise bürokrasinin çoğunlukla olumsuz bir psikolojik alt yapıya sahip olduğunu göstermiştir. Tüm katılımcılar bu soruya cevap vermemiştir. 19 katılımcı cevap vermiştir. Bu da çalışmaya katılanların %57,57’sini diğer bir ifade ile yarıdan fazlasını oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda tüm cevaplar açıklamaları ile verilmiştir. Açıklamalar katılımcı beyanlarından aynen alıntılanmıştır.

Benzetilen Nesne	Açıklama
Dosya	Yani şimdi bürokrasi Türkiye’de aslında şu (dosya gösteriyor). Ben bir eczane açmak istemiştım şu anda 100 tane farklı kurumdan 100 tane farklı evrak topluyorum.
İmza	20 tane imza, oradan oraya gitme
Hardware	Bürokrasi, günümüzde kamu veya özel tüm organizasyonların kullandığı bir aygıttır. Bu bağlamda, devlet veya özel kurum organizasyonunu bir bilgisayar olarak hayal ettiğimizde, devleti oluşturan mevzuat (anayasa, yasa, yönetmelik vs.) bilgisayarın yazılımı (software) ise bürokrasiyi de bu bilgisayarın yazılım haricinde kalan tüm donanımlara (hardware) benzetmek mümkündür.
Sigara	Bürokrasiyi sigaraya benzetiyorum. Kullandıkça daha fazla bağımlı oluyorsunuz bırakmanız daha da zorlaşıyor. Hem kendinize hem çevrenize zarar veriyorsunuz ve ne yazık ki bırakmadan ne kadar gereksiz bir şey olduğunu anlayamıyorsunuz. Sigara bağımlısı birisi onsuz hayatın tatsız ve zevksiz olacağını düşünür. Bağımlılıktan kurtulsanız bile hala bazen canınız çeker. Sadece hiç kullanmayanlar için sigara tamamiyle gereksiz bir şeydir. Bürokrasiye hiç yakalanmamak lazım ama eğer yakalandıysanız o sizi öldürmeden bırakmanız lazım.
Ağaç	Bürokrasi somut bir nesneye benzetilecek olsa; kökleri toprağın derinliklerine kadar ilerlemiş, dalları ve meyveleri ise gökyüzünün üst katmanlarına kadar yükselmiş, nefes alıp verebilen canlı bir organizma olan ağaçlara benzetilirdi. Kökleri tarihimizin ve geleneklerimizin zamanla oluşturduğu uygulamalarını, dalları günümüzdeki değişime yönelik uyumlaştırılma çalışmalarını, meyveleri ise kurumlardan hizmet alan kitleye verilen hizmetlerini ifade ederdi.
Kağm	Teşbihte hata olmaz ilkesinden hareketle, bürokratik işlem süreci bir kağı ile yolculuğa benzetilebilir; Doğru bir hedefe son derece yavaş, konforsuz ve sıkıntılı bir şekilde varma çabası.
Kağıt ve Adalet Terazisi	Bürokrasiyi “kağıda” veya “adalet terazisi”ne benzetmek mümkündür. Her türlü iş, işlem, süreç ve neticesinin objektif kurallara veya nesnel insiyatiflere bağlı olarak adil şekilde uygulanması gerektiğini ifade eder. Aynı kağıdı karalanmış kağıt yığınına benzetir ve adalet terazisinin de ayarını bozacak olursak bu da olumsuz manadaki bürokrasiyi temsil edecektir.
Aşırı kilolu insan	Aşırı kilolu – fakat, kilosundan dolayı türlü rahatsızlıkları bulunan, bir türlü mutlu olmayan – olamayan bir insan
Trafik	-
Sünger	Bence bürokrasi sünger gibidir. Dışardan bakınca sert durur ama yumuşaktır. Sıktığınız zaman içinde ne varsa onu dışarı atar. Onu tutan el devletin siyasi yönetimidir. Süngeri pekmeze batırırsa sıkıldığında pekmez çıkar, pislige batırırsa sıkıldığında pislik çıkar. Dolayısıyla süngerin doğası hepsini almaya yani hepsi olmaya müsaittir. İnsanlar da böyledir ya hep, nasıl yetiştirirsen ona göre sonuç alırsın. Süngerin içi liyakatli iyilerle dolarsa istediğin kadar sık, ondan nasıl kötülük beklersin? Pislikle dolu olandan da güzellik çıkmasını beklememelisin.
Yapboz	Bürokrasiyi ancak tüm parçaları bir arada ve doğru yerde olduğunda anlam ifade eden, gereğinden fazla parçaların bir işe yaramadığı YAPBOZ a benzetiyorum.
Yük Treni	Gidecek bir sürü durağı olan ve her durakta yakıt ikmalî gereken bir yük treni olabilir.
Fabrika	Fabrika ve onu oluşturan makina-teçhizat. Fabrika devleti, makina-teçhizat bürokrasiyi temsil etsin. Üretim bandında olması gereken yere yerleştirilmiş makine-teçhizatın (bürokrasi) olduğu fabrikadan (devlet) her zaman istenilen nitelikte ürün (hizmet) elde edilir.

Tablo 5.3. Bürokrasi Somutlaştırması

Zimmet defteri	Bürokrasi denildiği zaman hep bir resmi kağıtlar, yazılar, evraklar vb. gibi şeyler akla gelir. Özellikle bir evrakı başka bir birime gönderdiğinizde zimmet defteri ile kayıt alınarak tevdi işlemi, defteri imzalamak suretiyle tamamlanmış olur. Dolayısıyla ben de bu örnekten yola çıkarak Bürokrasiyi Zimmet Defteri'ne benzetiyorum.
Amiş Topluluğu	Bürokrasi denilince aklıma nesneden ziyade Amiş topluluğu geliyor. Kendilerini Dünyadan ve teknolojiyen soyutlamış, bekar ve evli kadınların farklı renk başörtüsü kullandığı, erkeklerin ise sakal bırakarak evli olduğunun anlaşıldığı, eski tarz kıyafetler, at arabaları, kendilerine özgü dil kullanan bir topluluk. Askerlik yapmıyor, vergi vermiyorlar. Belki de bu şekilde Dünya üzerinde kendi bürokrasilerini oluşturduklarını düşünüyorlar. Hastalandıklarında doktora gitmek yerine şifacıları, bitkileri kullanıyorlar. Yani birçoğumuza göre katı kurallar ile kendi üzerlerinde hakimiyet kurmuşlar. Dışardan evlilik yasak. Bu ve bunun gibi kurallarla kendi büro-kra-si'lerini (devlet iktidarı) oluşturmuşlar. Esnek değiller, yeniliğe açık değiller. Gereksiz ve anlamsız kurallar yumağı, otorite, zaman yönetimi, angarya işler, personel israfı gibi kendi dışındakilere bürokrasi sorunları da yaşadıklarını düşündürten bir topluluk sanki.
Robot	Toplumda algılanan anlamıyla bürokrasi; inisiyatif alamayan, yazılı kurallara bağlı kaldığı için mağduriyet yaratma potansiyeline sahip olan, üreticilik vasfı olmayıp sadece denileni yapan, olayın özünden ziyade sadece şekliyle uğraşan özellikleri nedeniyle robotlarla benzerlik göstermektedir.
Bir Makinenin dişli çarkı	Yukarıda belirttiğim gibi, bürokrasi yönetsel erke bağlı olarak çalışan, devlet aygıtının işlerliğini ve hareketini sağlayan en önemli unsur olduğundan, "bir makinenin dişli çarkına" benzetilebilir
Pranga ve Kelepçe	Bürokrasiyi kimi "Demirden bir Kafes'e, kimi "Ayna" ya, kimi de "Gıcırtilı bir araba" ya benzetmiştir. Benim için Bürokrasi bir "Pranga ve Kelepçe" dir. Koşmak istersin gidemezsin ayakların bağlıdır, yapmak istersin ellerin çalışmaz. Gün olur ki kendini beslemeye takatin kalmaz. Bürokrasi içerisinde işler ayakta prangalara takılır yürümez. İnsanlar ellerdeki kelepçelere takılır elinden tutmaz hale gelir.
Ağaç	Ağaç, dalları ve yaprakları.

Tablo 5.3. (devam) Bürokrasi Somutlaştırması

Burada verilen cevaplar aslında büropatolojilerin türlerini oluşturmaktadır. Dosya, İmza ve Zimmet Defteri benzetmelerinde kırtasiyecilik sorununu; Kağıdı, Aşırı Kılolu İnsan, Trafik, Yük Treni benzetmelerinde hantallık sorununu; Robot benzetmesinde inisiyatif eksikliği sorununu; Kağıt ve Adalet Terazisi, Yapboz ve Amiş Topluluğu benzetmeleri ile aşırı ve/veya gereksiz kurallar sorununu; yine Amiş Topluluğu ve Pranga ve Kelepçe benzetmeleri ile dışa kapalılık ve yeniliklere kapalı olma; Sünger benzetmesinde ise liyakatsizlik sorunlarını ifade eden tanımlamalar yapmışlardır.

Hardware ve Bir Makinenin Dişli Çarkları benzetmelerin de ise bürokrasi devlet aygıtının bir parçası olarak vurgulanmıştır. Ağaç benzetmelerinde devletin devasa yapısı ifade edilmiştir. Sigara benzetmesinde bürokrasinin kurumlardan kaldırılması kolay olmayan hastalıklı bir yapı olması ifade edilmiştir.

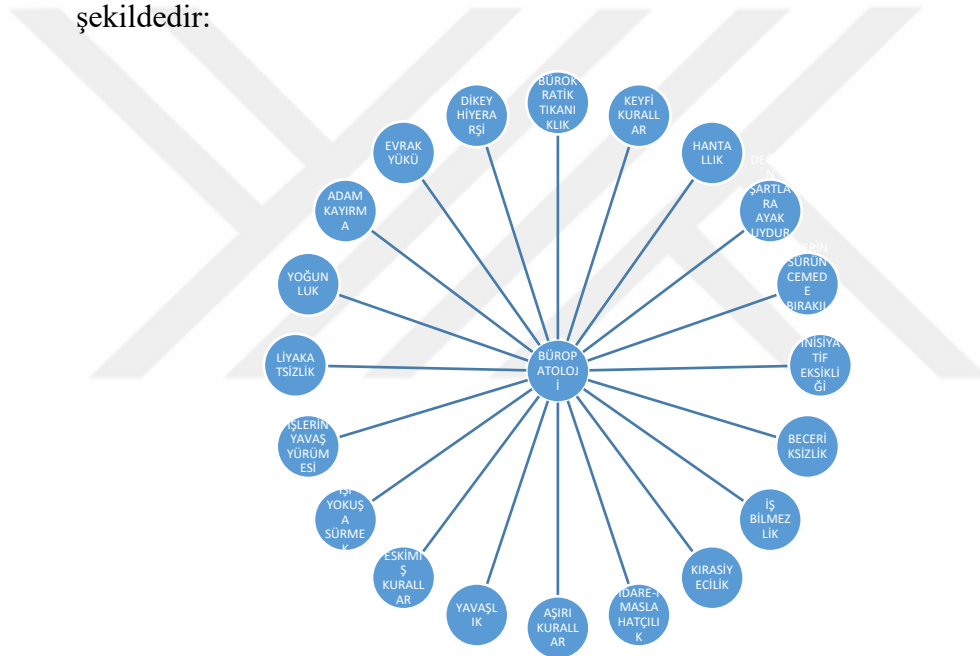
Bu sorudan Bulgu 1.'i destekleyen sonuç çıkmıştır. Katılımcılar bürokrasiyi devlet ile eşdeğer görmekle birlikte sorunlu bir yapı olduğunun da farkındadır.

5.3.2.2. Büropatoloji algısı

Katılımcılara sorulan ikinci soru:

Soru 2. Günlük yaşamınızda muhatap olduğunuz herhangi bir kamu kurumu veya özel sektör kurumunda bürokrasiden kaynaklandığını düşündüğünüz sorun(lar) nelerdir?

Büropatolojilerin ölçüldüğü bu soru, çalışmanın ana ve betimleyici sorusudur. Büropatoloji kavramı kullanılmamıştır. Sıklıkla kullanılan bir kavram olmadığı için katılımcılarda bir kafa karışıklığı meydana getirmek istenmemiştir. Bu soruya, mülakatlarda “Paylaşabileceğiniz bir anınız var mı?” takip sorusu ile derinlemesine bilgi almaya çalışılmıştır. Bu soruya verilen cevapların kodları şu şekildedir:



Şekil 5.2. Büropatolojiler

Bu şekilde büropatolojilere verilen cevaplar kodlar halinde görülmektedir. Aşağıdaki tabloda bu kodlara ve cevap verilme sıklığına göre oluşturulmuş büropatoloji kategorileri yer almaktadır. VDK’da büropatolojilere verilen cevaplar 7 kategoride toplanmıştır. Her bir kategorinin alt kategorileri, o büropatoloji türünün farklı görülme biçimlerini ifade etmektedir.

Kategoriler	Alt Kategoriler	Sıklık (...kez cevap verildi)
Prosedürcülük	-Kuralların bilinmemesi -Kuralların amaç haline gelmesi -Kuralların keyfi uygulanması -Kuralların güncelliğini kaybetmesi -Kural olmadığı halde kuralmış gibi davranılması	16
Yozlaşma	-Rüşvet -Zimmet -Adam Kayırma -Aracılık	3
İdare-i Maslahatçılık	-İş ve İşlemlerin uzaması -Evrak hantallığı, gereksiz belge isteme -Bıçimcilik -Yazışma trafiği	21
İnisiyatif Sorunu	-Sorumluluktan kaçma -Liyakatsizlik -Beceriksizlik	7
Yenilenme ve Değişim Sorunu	-Yeniliklere ayak uyduramama -Bilgisizlik -Tutuculuk -Değişime kapalı olma	6
Siyaset-Bürokrasi Dengesi Sorunu	-Bürokrasi-siyaset çekişmesi	3
Hiyerarşi Sarmalı	-Dikey hiyerarşik yapı	6

Tablo 5.4. Büropatolojileri Kategorileri

Tabloda görüldüğü gibi “idare-i maslahatçılık” kategorisi katılımcılar tarafından en sık tekrarlanan cevap olmuştur. Bu kategoriyi “prosedürcülük” daha sonra da “inisiyatif sorunu” kategorileri takip etmiştir. Cevapların tekrar edilme sıklığı katılımcı beyanlarında hem 2. Soruya verilen cevaplardan hem de 1. Soruyu olumsuz tanımlayan katılımcı beyanlarından tek tek sayılarak elde edilmiştir.

Tabloda belirtilen kategoriler cevaplanma sıklıklarına göre (en çoktan en aza doğru) ve katılımcı beyanları ile birlikte tek tek açıklanmıştır.

5.3.2.2.1. İdare-i maslahatçılık

Türk bürokrasisini ifade etmek için sıklıkla kullanılan ve pejoratif bir anlam içeren bir cümle vardır; “Bugün git, yarın gel!”. Hiçbir mantıklı açıklaması olmaksızın işleri yarına erteleme durumunu anlatan bu ifade, kamu çalışanının günü kurtarma çabasından başka bir şey değildir. İdare-i maslahatçılık da tam olarak “günü kurtarma” anlamını ifade eder. İdare-i maslahatçılık, TDK’da bir işi gerektiği gibi değil de günün şartlarına göre yapmak, olarak tanımlanmıştır. Günlük hayatta kullanımı ise günü kurtarma, geçiştirmek, savuşturmak anlamlarındadır.

Büropatolojinin işi yokuşa sürmek, bugün git yarın gel anlayışı, prosedürcülük yapmak gibi türlerini idare-i maslahatçılık kavramı ile de ifade etmek mümkündür. Bürokrasiyi devlet yönetimi ile bağdaştıran VDK, büropatolojiyi en çok, kamuda işlerin yavaş yürümesi, pek çok gereksiz evrak istenmesi, işlerin bir türlü sonuçlanmaması, pek çok önemsiz prosedürün zaman alması ve yazışma trafiği gibi anlamlarla tanımlamışlardır. Bürokrasi sorunlarından en çok algılanan ve psikolojiye yerleşmiş olan işlerin çok yavaş yürümesi, o birimden başka birime evrak ve imza git-geli yapılması durumudur.

İdare-i maslahatçılık ifadesi teorik kısımda anlatılan kırtasiyecilik, biçimcilik, verimsizlik ve etkinsizlik gibi büropatolojileri karşılamaktadır. Ancak teorik kısımda idare-i maslahatçılık ifadesi hiç kullanılmamıştır. Bunun sebebi bu ifadenin katılımcı beyanlarından elde edilmiş olmasıdır. Teorik kısımda anlatılan kırtasiyecilik ve biçimcilik büropatolojilerden daha kapsamlı bir ifadedir.

Katılımcılar bürokrasi tanımı yaparken sıklıkla idare-i maslahatçılık üzerinden açıklamalar yapmışlardır:

“Siyasi anlamda bürokrasiyi; devlet yönetiminin idari işlemlerdeki etkinliğinin yoğunluğu olarak düşünmekteyim. Kurumların iç işleyişinde ise; işlemlerin, gerekli ya da gereksiz görev ve kurallara boğulması, kontrollerin artırılması, bir yandan gündelik dilde de çokça kullandığımız “yazı ve evrak yığınları, kırtasiyeleşme” durumu. Bürokrasinin olduğu yerde bir dizi yazılı kurallar var demektir. Kural koyucular etkinliklerini sağlamak ve artırmak için hemen hemen her şeyi öncelikle kurallara (kanun,tebliğ,yönetmelik,tabela,anons gibi) ve danışma birimlerine, kişilere, yazışmalara ve yaptırımlara bağlamışlardır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

Bir başka tanım:

“Bir iş veya işlemin, yasal şartlar oluşmasına rağmen keyfilik, tembellik, kötüye kullanma vs sebeplerle yapılmaması, yavaşlatılması, gereksiz belge vs istenmesi. Zamanından uzun sürede yapılması, yapılmaması için mazeret uydurulması, gerekmemesine rağmen belge istenmesi (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

Bir başka katılımcı ise eşine eczane açmak için uğraştığı idare-i maslahtaçılık büropatolojisini anlattıktan sonra, elindeki dosyayı gösterip bürokrasinin bundan ibaret olduğunu ifade etmiştir:

“Yani şimdi bürokrasi Türkiye’de aslında şu (dosya gösteriyor). Ben bir eczane açmak istemiştım şu anda 100 tane farklı kurumdan 100 tane farklı evrak topluyorum (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Son bir tanım da şu şekildedir:

“Bürokrasi bende “işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik” gibi olumsuz davranış ve işlemleri çağrıştırıyor. Kamu ya da özel, işlerin formalitelere boğulduğu, yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak ilgisiz kalındığı ve işlerin uzatılarak dolambaçlı yollara sokulduğu, orta ve alt derece idarecilerin inisiyatif kullanmalarına olanak tanımadığı, kararların üstlere havale edildiği her yerde bürokrasi vardır diyebiliriz (Vergi Müfettişi).”

Bir katılımcı anısında şöyle beyan etmiştir:

“Bir işi daha hızlı çözenizi engelleyen her süreç bürokrasiden kaynaklanan bir sorundur. Örneğin bir belgenin çıktısını almadan sistemden kontrol edilmesi yettiği halde çıktısının istenmesi bürokrasidir. Bunun özel ya da kamuda olması fark etmez. Bu konuda bir anımı paylaşmak istiyorum. Çok sevdiğim bir sanatçının konserine gitmek için bilet almıştım. Bileti internet üzerinden aldım ve etkinlik girişinde teslim edileceği söylendi. Ben de direk etkinliğe gittim. Koltuk olmayan ayakta dinlenilen bir konserdi. Listede ismim vardı ama basılı bileti bulamadılar. Basılı bilet olmadan içeri almıyorlardı. Listede ismim olmasına rağmen yarım saat bileti aradılar daha sonra başka birine benim biletimi verdiklerini fark ettiler. Bana onun biletini verdiler ve konsere girdim. Fakat geç girdiğim için çok daha arka sıralarda konseri dinlemek zorunda kaldım. Hâlbuki listede ismimi gördükten ve kimlik kontrolünü yaptıktan sonra içeri alsaydı ne ben ne de görevliler sıkıntı yaşamayacaklardı. Bunun gibi günlük hayatta çok daha

kolay çözülebilecek işlemler bürokrasi yüzünden sorun yaratıyor. Bir AVM'nin içerisinde mutfak eşyaları satan bir mağazadan bıçak alıp birini öldürebilirsiniz ama cebinizdeki anahtarı çıkarmadan içeri giremezsiniz. Süreçleri uzatan gereksiz işlemler gereksiz güvenlik önlemleri kendini sağlama alma düşüncesi bürokrasinin en somut göstergeleri (Vergi Müfettişi).”

Katılımcının anısına göre, bir iş daha kısa sürede yapılabilecek iken daha uzun bir yol izlenmesi, zaman kaybıdır. Burada işin 1 dk, 10 dk ya da 30 dk sürmesinin önemi olmaksızın esas amaca yani konseri dinlemeye vaktinde gitmek önemlidir. Basılı biletin çok önemli olması imajı verildikten sonra başka birinin bileti ile konsere alınması ise ayrıca bir sorundur.

Bu tip durumların münferit olay olarak değerlendirilemeyecek kadar sık olduğu günlük hayatta sabittir. Kaldı ki L. Peter ve R. Hull buna benzer olayları konu alan “The Peter Principle: Why Things Always Go Wrong” kitabı daha pek çok yaşanmış olayı anlatmaktadır. Söz konusu kitap literatürde kabul görmüş olup, teorik kısımda da kaynak olarak kullanılmıştır. Katılımcının da beyan ettiği gibi gereksiz işlemler, bürokratik yapıyı hantal hale getiren bir hastalık olmaktadır.

Buna benzer bir beyanda, bir başka katılımcı paylaştığı fıkrayı örnek göstererek idare-i maslahatçılık hakkındaki düşüncelerini açıklamıştır:

“Bu noktada aşağıdaki bürokrasi fıkrasının konuya renk katabileceğini düşünmekteyim;

Ankara merkezden il tarım müdürlüklerine yazı gönderilerek, tarım sahalarına ve ürünlerine zarar veren, yaban domuzu, karga ve üveyik gibi yabanıl bazı hayvanların adedi sorulur ve özellikle yaban domuzunun 150 adedi geçmesi halinde süreklilikli avı başlatılması istenilir. Müdürlükler önce 10-20 gibi rakamlar bildirir ve domuzların üreme ihtimalini de gözeterek, rakamları her yıl belirli artış oranında güncellerler. Aradan yıllar geçer ve (T) ili tarım müdürü sayının yazı üzerinde 149 olduğunu görünce, ekip oluşturma, süreklilikli avı başlatma gibi külfetlere girişilmesi ihtimali karşısında panikler ve yeni rakamı 50 adet olarak bildirir. Bu defa Ankara’ dan 99 yaban domuzuna ne olduğu sorulur. (T) ili cevaben, yaban domuzu sayısının artmasıyla, süreklilikli avı başlatıldığını ancak av sırasında 99 adet yaban domuzlarının (E) ili sınırlarına geçtiğini bildirir. Ankara, (E) iline sorar; “*iliniz sınırlarına (T) ilinden 99 adet yaban domuzu geçtiği tespit edildiğinden, bu*

konuda yapılan çalışmaların bildirilmesi...” Bu defa, (E) ili müdürü panikler ve müdürler arası yapılan fikir teatisi sonucu, aynı şekilde yazı yazarak, başlatılan süre avı sonucunda yaban domuzlarının komşu il sınırlarına geçtiğini bildirir. Bu yazışmalar birçok ili kapsayacak şekilde; ta ki, sınırdaki bir ilimizden cevap alınıncaya kadar devam eder. Nihayetinde (A) ili müdürü, 99 adet yaban domuzunun Ermenistan’a geçtiğini bildirince konu kapanır.

Bahis konusu fıkra, gerçekliği yansıtmamakla birlikte, vatandaş algısındaki idare-i maslahatçı bürokratik eylemlere örnek teşkil etmesi bakımından dikkat çekicidir (Vergi Müfettişi).”

Bir başka örnek de şöyledir:

“Bana göre bürokrasi; olumsuz bir anlam çağrıştırıyor. Bir kurumda (özellikle kamu sektörü) ‘bürokrasi’ var, demek için işlerin yavaş yürümesini, yapılan işlerin şekilciliğini beklerim. ... Zaman zaman özel sektör ve kamu kurumlarıyla işlerim oluyor. Genelde kısa bir sürede yapılabilecek işler uzun süre de yapılıyor, bazen o kurum da işim olduğu için geriliyorum, olacak işimi çözebilmek için tanıdık bulmaya çalışıyorum (Vergi Başmüfettişi).”

Bu beyan, kişilerin bürokrasinin idare-i maslahatçı tavrı ile karşılaştıkları zaman psikolojik durumunu açıkça ifade etmektedir. Büropatolojik bir kurumda işlerin yavaş yürüyeceği öylesine sık rastlanan bir durumdur ki kişiler söz konusu kuruma gitmeden yani henüz herhangi bir gecikme yaşamadan bu büropatolojinin gerginliğini hissetmektedir.

Bir başka katılımcı özel sektör kurumunda karşılaştığı bir idare-i maslahatçılık anısını şöyle paylaşmıştır:

“Televizyonlarda reklamları olan özel bir sigorta şirketine araç kasko sigortasını telefonla görüşerek yaptırdım. Ödeme %25 peşinat ve geri kalanı 5 taksit şeklinde olacaktı. Peşinatın ve taksitlerin tahsili için banka kredi kartı bilgilerimi verdim. Peşinat ve 2 taksite ilişkin ödemeler banka kredi kartı ekstresine yansıdı. 3. taksitin ödenmediğine dair mesaj alınca kredi kartı ekstrelerimi kontrol ettiğimde 3. taksitin kredi kartımdan tahsil edilmemiş olduğunu gördüm ve ilgili sigorta şirketine telefon açarak 3. taksit ve devamındaki taksitlerinde kredi kartı hesabımdan alınabileceğini belirttim ve kredi kartı bilgilerini sigorta şirketi yetkilisine tekrar bildirerek güncelleme işlemi gerçekleştirdik. Sigorta şirketi

yetkilisi bu durumu tahsilat birimine ileteceğini, onlar dönüş yapacaklarını bildirdi. Bir süre sonra kredi kartı ekstresini kontrol ettiğimde 3. taksite ilişkin ödemenin yine gerçekleşmediğini gördüm. Bu arada 4 ve 5. taksitlere ilişkin ödeme süreleri de geçtiği halde tahsilat gerçekleşmedi. İlgili sigorta şirketini 2-3 kez daha arayıp durumu ilettiğimde, biz bu durumu tahsilat birimine bildireceğiz size dönüş yapacaklar şeklinde cevap veriyorlardı. Bizi ilgili tahsilat birimi ile görüştürün dediğimde ise onlar görüşme yapmıyorlar biz onlara bilgileri veriyoruz şeklinde söyleyerek tahsilat birimi yetkilileri ile görüşmemize de müsaade etmiyorlardı. Aradan bir süre sonra ilgili sigorta şirketinden arayan yetkili kişi, bizde peşinata ilişkin ödeme görünüyor, ilk 2 taksite ilişkin ödeme görünmüyor, bu nedenle 5 taksitin kredi kartından çekilmesi için kredi kartı bilgilerini tekrar vermemiz gerektiğini belirtti. Bende 2 taksitin ödendiğini kalan 3 taksitin kredi kartından tahsil edilebileceğini söyleyince, bize dönüş yapacaklarını bildirip görüşmeyi sonlandırdılar. Aradan bir süre sonra sigorta şirketinden bir yetkili arayarak kendi sistemlerinde ilk iki taksitin ödemesinin gözükmediğini, bu taksitlerin ödendiğine dair kredi kartı ekstrelerini e-mail olarak kendilerine mail olarak göndermemi istediler. Bunu da gerçekleştirdiğim halde bir süre sonra sigorta şirketinden arayan kişi tahsilatın kendilerinde gözükmediğini ifade ettiğinde bende, ilk iki taksitin kredi kartı hesap ekstreme yansıdığına ilişkin kredi kartı hesap ekstresine ilişkin fotoğrafları mail olarak gönderdiğimi ifade ettim. Bunun üzerine sigorta şirketinden telefonda görüştüğüm yetkili bu bilgileri tahsilat birimine aktaracağını bize dönüş yapacaklarını bildirdiler. Bir sigorta şirketine yapılan taksit ödemesinin bu kadar zahmete dönüşmesi, sigorta şirketi çağrı merkezlerinde telefona her seferinde farklı bir kişinin çıkması ve telefona çıkan kişilerin ilgili kişiye yönlendirmek yerine ifade edilen hususları not alıp kendilerinin aktaracağını söylemeleri üzerine basit olan bir konu gereksiz yere uzamış olmakta ve sorunda çözülmemektedir. Oysa özel sektör işletmesi müşteri ilişkilerine ilişkin prosedürleri daha iyi kurgulamış olması halinde müşterileri ile karşılaşılan sorunları daha kolay çözebilecektir. Bu durumu özel sektörde karşılaşılan bir bürokrasi örneği olarak değerlendirebiliriz (Vergi Müfettişi).”

Bu örnekte görüldüğü gibi onlarca telefon görüşmesi, onlarca e-postaya ve aylarca (zamanı geçen kredi kartı taksitlerinden sürenin birkaç ayı bulduğunu anlıyoruz) süren sürüncemeye rağmen sonuç alınamamıştır. Her defasında farklı bir çalışan

ile görüşülüyor olması süreci başa döndürmüş ve sonuç bir türlü alınamamıştır. Belli ki her çalışan “günü kurtarma” çabası ile idare-i maslahatçılık yapmış, soruna çözüm odaklı yaklaşmamış, not alıp bunu iletmekle yetinmiştir. Burada işin sürüncemede kalmasının/sonuçlanmamasının nedeni, çalışanların idare-i maslahatçı tutumudur. Aşağıdaki örnekte ise aynı gecikme, işlerin yavaş yürümesi sorunu keyfilikten ileri geldiği beyan edilmiştir:

“Özel sektörde bu kavramın en önemli yansıması bankaların kredi kartı iptal süreçleri olabilir. Kartları verirken çok istekli ve hızlı çalışan sistem, iptal etmeye geldiğinde birden yavaşlar, kilitlenir ve sizi sebepsiz stres altına sokar. Ben bu duruma keyfi bürokrasi diyorum. İsteseler hızlı sonuçlandırılacak işleri bilinçli olarak yavaşlatarak tüketicinin vazgeçmesini sağlamaya çalışmak şeklinde gerçekleşiyor. Buna benzer örnekler çoğaltılabilir. Örneğin sizi defalarca telefonla arayarak bir ürünü pazarlamak isteyen kişileri ürünü aldıktan sonra bir sorunla karşılaştığınızda bir türlü bulamazsınız. Bunlar herkesin yaşaması mümkün hikayeler olmakla birlikte ben de Telekom özelinde şöyle bir durum yaşamıştım; ttnet internetimi iptal ettirip Superonline firmasına geçmeye karar vermiştim. İnterneti açarken hemen hemen bütün bayilerinden açan ttnet, kapatmaya geldiğinde bunu sadece Ulus’taki merkez binasından yapabileceğimi söyledi ve gidip saatlerce sıra beklemek zorunda kaldım. Kısacası özel sektörde bürokrasi kavramı devletteki gibi genel bir yavaşlığı değil de işine gelmeyen konularda yapılan bilinçli bir yavaşlatmayı içeriyor (Vergi Müfettişi).”

İdare-i maslahatçılığın bir başka biçimi yazışma trafiği olarak karşımıza çıkmıştır. Büropatolojiler sadece kurumların kendi içlerinde, iş akışı esnasında ve vatandaşın her hangi bir kurumdan hizmet alımı sırasında değil, kurumların kendi aralarındaki iletişimde de meydana gelmektedir. Bu sefer iki kurumun hiyerarşisi ve buna bağlı yazışma trafiği büropatolojiye neden olmuştur. Bir kurumdan o kurum ile ilgili bilgi ve belge almaya ihtiyacı olan başka bir kurum uzun ve sonuçsuz yazışmalar yapmak zorunda kalabilmektedir. Kurumlar arası koordinasyon eksikliği bu büropatolojinin bir başka sebebini oluşturur. Bu tür büropatoloji ile ilgili katılımcı beyanları şöyledir:

“Denetim sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarından (bağlı olduğumuz kurumlar dahil) istediğimiz, beklediğimiz bilgi ve çözüm desteğini ya alamamak ya da beklediğimiz ölçüde alamamak (Vergi Başmüfettişi).”

“Müfettişin işi ile ilgili konularda başka kurumlara ait verilere doğrudan ulaşamaması dolayısıyla her bir kurumdan ayrı ayrı yazı ile bilgi istenilmesi, bu durumun da inceleme veya teftiş süresini uzatması. Örneğin Vergi Müfettişinin kullandığı sistemde yürütülen incelemelerde genellikle ihtiyaç duyulan, banka bilgileri, tapu bilgileri, SGK bilgileri tam olarak yer almamaktadır. Hatta aynı bakanlık bünyesinde yer alan Gelir İdaresi Başkanlığı’nın bilgi havuzunda yer alan bazı veriler bile doğrudan ulaşılabilir durumda değildir. Bir müfettişin, teftişini yaptığı vergi dairesinin müdürünün doğrudan ulaştığı verilere doğrudan ulaşamaması gibi bir durum ortaya çıkmış oluyor (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Genel olarak kamuda birimler arası yazışmaların uzun zaman alması ya da vatandaşın kamu hizmeti alımında farklı birimlerin görev alanlarının çakışması ve bu sebeple hizmetin yavaşlaması, aksaması(Ör. Jandarma bölgesi-Emniyet Güçlerinin bölgesi veya ilçe belediyesi-İl belediyesine ait bölgeler veya görevler), hizmetin bürokratik engeller nedeniyle gecikmesi veya gerçekleşmemesi, özellikle torpil olarak adlandırdığımız bir kısım insanların araya nüfuzlu kişiler sokarak eşitsizliklere sebebiyet vermesi olarak örnek verebiliriz. Bunlara yaşadığım bir anı olarak da son günlerde devletin maske dağıtımı konusunda yaşanan aksaklığı örnek olarak gösterebilirim. Hem PTT’den hem de E-devletten başvurmama rağmen maskeyi hala temin edemeyişim bürokratik aksaklıkların hizmetin geciktirmesine veya gerçekleşmemesine sebep verdiğini düşünüyorum (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

Yapılan çalışmaya göre idare-i maslahatçılık bürokrasinin en sık rastlanan patolojik durumudur. Kamu ya da özel fark etmeksizin, bir işin hiç bitmeyecekmiş hissiyatı verircesine uzun sürmesi, ne için gerekli olduğu belli olmayan onlarca evrak istenmesi ve bunlara rağmen işin sonuçlanmaması ya da sürüncemede kalması idare-i maslahatçılık anlayışını özetlemektedir.

Katılımcı beyanlarına göre idare-i maslahatçılık, çalışanların iş yapmak istememesi, bilgisizliği, sorumluluk almaktan çekinmeleri, prosedürlerin evrak ve imza yüklü olması, evrakların ise bitmek bilmeyen şekil şartlarına tabi olması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Görüldüğü gibi nedenlerin bir kısmı çalışanların büropatolojik tutumundan, bir kısmı ise işlerin tabi olduğu prosedürlerin

niteliğinden kaynaklanmaktadır. Doğal olarak ikinci en sık cevap verilen büropatoloji, kurallar ve prosedürler odağında yapılan tanımlardır.

5.3.2.2.2. Prosedürcülük

Kuralların bilinmemesi, kuralların amaç haline gelmesi, kuralların keyfi uygulanması, kuralların güncelliğini kaybetmesi ve kural olmadığı halde kuralmış gibi davranılması alt kategorilerinden oluşmaktadır. Bu kategoriler, teorik kısımda 3.1.1.4.Kuralcılık başlığı altında anlatılmıştır. Birinci soruda bürokrasiyi “kurallar bütünü” olarak tanımlayan katılımcılar, ikinci soruya verdikleri cevaplarda bu kuralların geçerliliğini kaybettiği, keyfi uygulandığı/uygulanmadığı, bilinmediği, amaç haline geldiği durumlara bürokratik problemlerin ortaya çıktığından bahsetmişlerdir. Teoride anlatılan bu büropatoloji türü pratikteki durumu karşılamaktadır.

Teorik kısımda bu büropatoloji “kuralcılık” olarak adlandırılmıştır. Ancak yapılan çalışmada, kuralcılık denildiğinde, bazı katılımcılar tarafından sadece hukuk kurallarının (kanun, tüzük, yönetmelik gibi) anlaşıldığı fark edilmiştir. Oysa “kuralcılık” ile kastedilen bir kurumda iş akışını düzenleyen tüm talimatlardır. Bu nedenle daha kapsamlı bir anlamı karşılayan bir kavram olduğu düşünüldüğünden “prosedürcülük³⁵” kavramı ile bu büropatoloji ifade edilmiştir.

Katılımcı beyanlarından bir kaçışöyledir:

“Kanun koyucunun iradesinde olmasa da, bürokrasinin kamu hizmet sunumunda oluşturduğu ikincil mevzuat düzenlemelerinde gereğinden fazla koşullar ileri sürülmesidir. Burada göz ardı edilmemesi gereken husus da şudur. Genellikle tebliğ, yönetmelik gibi ikincil düzenlemeler de Bakanlar veya Cumhurbaşkanlığının uygun görmesiyle uygulamaya konulmaktadır. Bir kurumun kendi çözebileceği bir husus konusunda diğer başka bir kurumda görüş sormaya kalkması da bürokrasidir (Vergi Başmüfettişi).”

³⁵ Prosedür yabancı kökenli bir kelimedir. Bunun Türkçe’de karşılığı olarak talimat/talimatname kelimeleri kullanılabilir. Ancak bu kelimelerin de emir/yönetmelik gibi birden fazla anlamları olduğu için anlam karmaşasına yol açma ihtimali söz konusudur. Bu sebeplerden dolayı yabancı kökenli olmasına rağmen “prosedürcülük” kelimesi kullanılmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür. Prosedür kelimesi, bir amaca ulaşmak için kullanılan yol ve yöntemlerin tümünü ifade eder. Bu yöntemlerin kanun kuralı olması şart değildir. Herhangi bir kurumun yönetim kurulu kararları da prosedür olarak ifade edilir. Bu nedenle prosedür, bürokrasilerde daha kapsamlı olarak tüm kurallar bütününü ifade eder. Prosedürcülük ile ise bu prosedürlerin uygulanmasını patolojik hale getiren durumları ve çalışanları ifade etmektedir.

Burada katılımcı ikincil kanun kurallarının yoğunluğundan bahsetmektedir. Temel olarak, ikincil kanun kuralları birincil kanun kurallarında çatı olarak belirtilen kuralları daha detaylı açıklamak için oluşturulur. Bu açıklamalar arttıkça hem yoğunluk artmakta hem de katılımcının da beyan ettiği gibi başka kurumlardan görüş alınması gibi ek bir işlem ortaya çıkmaktadır. Bu durum teorik kısımda “kural basıncı” olarak anlatılmıştır.

Bir başka katılımcı ise kendi kurumları ile ilgili sorunlar için başka kurumlara görüş danışmakta sakınca görmemektedir. Başka kurumlardan görüş almanın bürokratik bir sorun olmadığı aksine hiç görüş alınmamasının bürokratik bir sorun olduğunu düşünen katılımcı bunu “işletme körlüğü” olarak ifade etmiştir:

“Diğer yandan, başka bir kurumdan (kamu ya da özel) çalıştığımız kurumda var olan ya da olası sorunların çözümüne yönelik olarak danışmanlık almanın da önemli olacağı açıktır. Zira, bir çok kurumda olduğu gibi kurumumuzda da “işletme körlüğü” belli ölçülerde de olsa mevcuttur³⁶ (Vergi Başmüfettişi).”

Bir başka katılımcı:

“Bürokrasiler yasalar üzerinden şekillenirler, dolayısıyla bürokrasiyi oluşturan yasaların hızlı bir şekilde günümüz şartlarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Maliye Bakanlığı’nın görev ve yetkilerinden biri de devlet gelirlerini (vergileri) sağlamaktır. Devletin vergi gelirlerini en yüksek düzeyde tahsil edebilmesi için, vergi yasalarını sürekli güncelleştirilmesi gerekmektedir. Bu yöndeki çalışmalar genelde mevcut kanunlar üzerinde yapılmaktadır. Reform niteliğindeki çalışmalar ise taslak aşamasında kalmaktadır. (Örneğin; Gelir Vergisi Yasa Taslağı) Her ne kadar sorumluluk yasa koyucuda olsa da, asıl çözüm makamı uygulayıcı olan Maliye Bakanlığı’dır (Vergi Müfettişi).”

Burada da prosedürcülük büropatolojisi bir önceki örnekte olduğu gibi yalnızca kanun kuralları odağında tanımlanmıştır. Söz konusu kurum ve/veya işlemlerle ilgili kanunların güncellenmesi gerekliliği belirtilmiştir. Bu büropatoloji teorik kısımda “kuralların etkisinin/fonksiyonunun değişmesi” olarak anlatılmıştır. Aynı büropatoloji bir başka katılımcı tarafından da beyan edilmiştir:

³⁶ İşletme körlüğü, bir organizasyonda kullanılan yöntem ve uygulamalarla ilgili alışkanlıklar oluşması sonucunda, organizasyon işleyişi ve süreçlerinde oluşabilecek hata ve olumsuzlukları görememe halidir.

“Bürokrasi bir kurallar bütünü olduğundan, bu kuralların tümünün ya da bir kısmının güncellikten uzak olması halinde işlerliği, yeterliği ve geçerliliği azalmakta; hatta ortadan kalkmaktadır. Bu kapsamda kendilerini ve kurallarını güncelleyemeyen kurumlarda her aşamada her türlü sorun yaşanabilmektedir. Bu sorunların en başında kurumun, güncel olmayan kuralları gerekçe göstererek hizmet verdiği kitlenin beklentilerini karşılayamamasıdır (Vergi Başmüfettişi).”

Kuralcılık büropatolojisini daha geniş anlamda formalite ve prosedür kavramları ile açıklayan beyanlar ise şöyledir:

“Bürokrasi, kamu sektörünün yürüttüğü hizmetlere ulaşmada prosedürlerin gereğinden çok öngörülmüş olması nedeniyle daha kısa sürede alınabilecek hizmetlerin daha uzun sürede, daha fazla zahmete katlanılarak alınması (Vergi Başmüfettişi).”

“Bürokratik yapı içinde kuralların abartılı belirlenmesi ve uygulanması (Vergi Müfettişi).”

Yine bu farklı iki beyanda “kural basıncı” türünde büropatoloji örneği verilmiştir.

Bir başka beyanda ise kural amaç haline dönüşmüştür. Yani nihai amaç söz konusu işi sonuçlandırmak iken nihai amaç ne olursa olsun prosedürü yerine getirmek olmuştur. Bu durum da teorik kısımda kuralların ve/veya prosedürlerin gerçek amaçlarını gölgede bırakacak şekilde kurumsallaşması olarak anlatılmıştır:

“Bürokrasi kurumlarda izin, onay, imza gibi gerekli kuralların varlığı, genellikle de süreçlerin yokuşa sürülerek zaman kaybına yol açması, bu sayede işlerin gereğinden yavaş yürütülmesi yani gereğinden fazla şekilciliği çağrıştırmaktadır. Bürokrasi var demek için;

- ✓ İdari işlem süreçlerinde yer almasa da nihai idari işlemin güvenliği ve mevzuata uygunluğu etkilenmeyecek iş veya işlemlerin süreçte yer almış olması veya
- ✓ İşlemin objektif olarak gereğinden daha uzun bir sürede sonuçlandırılması gerekir. (Unvanını paylaşmayan katılımcı)”

Teorik kısımda anlatılmayan ve yapılan çalışma ile tespit edilen bir prosedürcülük büropatolojisi, çalışanların çeşitli sebeplerden dolayı gereken prosedürü uygulamamasıdır. Bu sebepler, keyfilik, bilgisizlik, sorumsuzluk olarak

sıralanmıştır. Bir önceki örnekte prosedürlere sıkı sıkıya bağlılıktan ötürü prosedür nihai amaç haline gelirken burada prosedür amacını yerine getiremediği için büropatoloji ortaya çıkmaktadır:

“Herhangi bir kurumda bir kişi yasalar yâda mevzuat açıkça emretmediği halde bir işi yapmamak veya bir sorunu çözmek için direniyorsa ya da bunun için mazeretler üretiyorsa (İş süreçleri, zaman ya da prosedür böyle gibi gerekçelerle) o kişi bürokratik davranıyordur. Kısacası bir yerde işleri çözmek yerine çözmek için direnen birileri varsa orada bürokrasi vardır (Vergi Müfettişi).”

“Bir iş veya işlemin, yasal şartlar oluşmasına rağmen keyfîlik, tembellik, kötüye kullanma vs sebeplerle yapılmaması, yavaşlatılması, gereksiz belge vs istenmesi (Unvanını paylaşmayan katılımcı).”

“Bürokratik kural ve yöntemler konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmayan çalışanlar (Vergi Başmüfettişi).”

Bir anısını paylaşan katılımcının verdiği örnekte de kural ve amaç tutarsızlığı ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi polikliniklerden telefonla randevu alma imkânı vardır. Burada amaç hastaneye gitmeden telefon vb. iletişim araçları ile randevu alma ve bu sayede hastanın randevu saatinde hastanede bulunarak hastanede bekleme süresini ve bekleyen hasta yoğunluğunu azaltmaktır. Hal böyleyken halihazırda hastanede bulunan hastaya randevusunun telefonla alınması şart koşulmuştur:

“Bir anı; Kızımın diş tedavisinin Diş Hekimliği Fakültesinde devam edilmesi gerektiği diş hekimi tarafından söylendi. Diş Hekimliği Fakültesinden yalnızca telefon ile randevu alınabiliyor. (düşürülebilirse tabi). Uzun uğraşlar sonucu randevuyu alabildim. Randevu günü ilk muayene yapıldıktan sonra yapılması gereken işlemler bize söylendi. Bu işlemler için de ayrıca randevu alınması gerekiyor. Ancak hastanede iken bile randevuyu telefonla almamız gerekiyor (Vergi Müfettişi).”

Bu beyanların tamamı Vergi Başmüfettiş ve Müfettişlerine aittir. Vergi Müfettiş Yardımcıları prosedürcülük konusunda, 2 katılımcı hariç, olumsuz beyanda bulunmamışlardır. Başka bir ifade ile Vergi Müfettiş Yardımcılarının büropatoloji tanımlarında prosedürcülüğü ifade eden hiçbir beyan (2 katılımcı hariç, bu katılımcılar da kurumu ve işlerini ilgilendiren kanun ve prosedürlerden genel

olarak memnun olup kısmi bir eleştiride bulundular. Bu eleştiriler bir sonraki temada işlenmiştir) bulunmamaktadır. Her bir Müfettiş Yardımcısı VDK’da yapılan hemen her işlemin mutlaka belli bir kanun ve prosedür çerçevesinde yürüdüğü bunun da önemli bir gereklilik olduğu vurgulanmıştır. Bu durumdan da herhangi bir “kural basıncı” hissetmemektedirler. Bir örnek vermek gerekirse:

“Şimdi ben yine aynı şeyi söyleyeceğim ama benim için bürokrasi demek kural demek. O yüzden yahu bu niye oluyor diye değil de iyi ki de oluyor diyorum. Örneğin biz dış kuruma yazı yazarken biz amirimiz denilen grup başkanına gidiyor ilk yazı bunun gitmesi gerekiyor çünkü neden tamam ben belki çok dikkatli bir yazı yazacağım ama başka bir iş arkadaşım bu yazıyı dikkatli yazmayabilir ya da o an için dikkat edilmemiş bir yazı olabilir ve bizim temsil ettiğimiz bir makam olduğundan ikinci bir gözün de dikkatli bir şekilde bunu kontrol etmesi gerekiyor bu bir kuraldır ve benim için olması gereken bürokrasidir. Mükelleften defter belge isterken mükellefi incelemeye tutanak imzalamaya biz yazıyla davet ederiz bunun süresi var 15 gün süresi var. Bazı müfettiş arkadaşlar bunu sözel olarak istiyor, mükellefle telefon irtibatı kurup bu defter belgeyi istiyorlar. Bir çok kişi bu bürokrasi olmaması gerekir hantal yapıyor denilebilir ama bu bürokrasinin güçlü yanını kuvvetlendirmiş oluyor. Yani yazıya dökerek mükelleften defter belge istediğinde mükellef sen bunun benden istemedin diyemiyor. Öbür türlü sen benden böyle bir şey istememiştin diyor. Bu bizim elimiz güçlendiriyor bizim mesleğimizi güçlü kılıyor (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Bir başka örnek de şöyledir:

“Buranın çalışma koşulları bilmiyorum sevmeyen de vardır ama ben seviyorum buradaki sistemi. Buranın şöyle bir güzelliği var şimdi iş geldiği zaman ne yapacaksın hepsi belli kanun belli etmiş hepsini. Yönerge değil direk kanun. İş size geliyor tam inceleme ise 1 yıl sınırlı inceleme ise 6 ay süre verilmiş. O açıdan müthiş bir belirlilik var. Bu odaya girip kapıyı kapattığınız zaman sizin hiçbir idareci ile alakanız kalmıyor. İş yapma süreci içerisinde size hiç kimse karışmıyor (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

5.3.2.2.3. İnisiyatif sorunu

İnisiyatif sorunu teorik kısımda 3.1.1.5. İnisiyatif Alamama Sorunu başlığı altında incelenmiştir. Burada, çalışanın takdir hakkı ve inisiyatif kullanma imkanının, bürokratik örgütlenme türü nedeniyle kısıtlanmış olduğu Weberyen bürokrasi teorisi bakımından işlenmiştir. Aynı zamanda amirlerin güvensiz tutumunun memurlara takdir hakkı ve yönetime katılıma imkânı tanımadığı da vurgulanmıştır. Çalışana inisiyatif hakkı tanınmanın sınırları bakımından yaşanabilecek zorluklar da anlatılmıştır.

Bu incelemeler yapılırken, inisiyatif almak isteyen ancak bürokratik ve hukuksal engeller dolayısı ile inisiyatif kullanma, takdir hakkı ve yönetime katılım imkanı gibi hususlarda engellenen çalışan profili çizilmiştir. Elbette tüm bunlar inisiyatif kullanamamaktan kaynaklanan birer büropatolojidir. Ancak yapılan çalışmada görülmüştür ki çalışanların bir kısmı inisiyatif kullanmak istemediği için büropatoloji ortaya çıkmaktadır.

Diğer bir ifade ile çalışanların inisiyatif kullanması konusunda hukuksal ve örgütsel bir engel olmadığı halde inisiyatif kullanmamaları ve sorumluluk almaktan çekinmeleri dolayısıyla da ortaya farklı bir açıdan büropatoloji ortaya çıkmaktadır.

Katılımcılar sıklıkla, bir kurumda belli kişilerin iş yaptığını, diğerlerinin yetki ve sorumluluk kapsamı dışında hiçbir konuda sorumluluk almak istememelerinden bahsetmiştir. Büropatoloji algısının ölçüldüğü sorulara verilen cevaplarda, doğrudan inisiyatif eksikliği cevabı sık olmamakla beraber, kırtasiyecilik, prosedürcülük, evrak getir götürü gibi tanımlarda inisiyatif almak istemeyen çalışanların olduğuna değinmişlerdir.

Bu beyanlardan bazıları şöyledir:

“Kamu görevlilerinin rutin işlemleri dışında ama görevi kapsamında farklı bir iş geldiğinde olumsuz yanıt vermesi ve çözüm odaklı davranmaması önemli bir sorundur. Bunun ana nedeni personelin inisiyatif almak istememeleridir. Çünkü kamu bürokrasisi sorumluluk riskini mümkün olduğunca azaltma eğilimindedir (Vergi Müfettişi).”

“Sorumluluk almaktan kaçınıldığı için gereksiz yazışmaların yapılması dolayısıyla zaman israfı (Vergi Müfettişi).”

Bu iki beyanda katılımcılar, çalışanların işleri prosedürel olarak herhangi sorun oluşturmada ama aynı zamanda da daha hızlı halletmesi mümkün olan durumlarda sorumluluk almaktan çekindiği için ortaya çıkan büropatolojilerden bahsetmiştir.

İnisiyatif ve sorumluluk almak istemeyen bir çalışanın bu tutumu neticesinde yaşadığı büropatolojiyi anlatan katılımcının anısı ise şöyledir:

“Çalıştığım projeler kapsamında, proje için gerekli verilerin ilgili bakanlıktan alınması sırasında karşılaştığım birçok kez tekrar eden sorunlar olmuştur. İlgili bakanlıkta söz konusu veri ile alakalı birim ile temasa geçildiğinde, kendisinin bu veri ile alakalı bir işlem yapamayacağı gibi reddedilişler ile karşılaşılıp, bir üst amire gidildiği onun da bu konu hakkında bir işlem gerçekleştiremeyeceğini bildirip en üst amire kadar gidildiği durumlar olup. En üst amire gidildiğinde de böyle bir verinin olup olmadığı konusunda bilgisinin olmadığı dolayısı ile kendilerine yazı ile başvurulup, yazı gereği işlemlerin gözden geçirilerek bize dönüş yapılacağı cevabından sonra yaklaşık altı ay bu veri elde edilememiştir. Yapılan görüşmeler ile aynı gün alınacak verinin alınamamış olması takdir edersiniz ki Devletin gelirsel yönden zarar görmesine sebebiyet vermektedir (Vergi Müfettişi).”

Son bir beyan da teorik kısımda anlatılan inisiyatif sorununa uygun olarak örgütsel kısıtlamalara dikkat çekmiştir:

“Genel olarak tüm kurumlarda yaşanan sıkıntılar kurumumda da var. Birkaç kişi dışında kimse taşın altına elini sokmak istemiyor. Meşhur bir hikâye vardır: ‘Yapılması gereken önemli bir iş vardı ve herkes, birisinin bu işi yapacağından emindi. Gerçi bu işi herhangi biri de yapabilirdi; ama hiç kimse *yapmadı*. *Birisi buna çok kızdı. Çünkü iş herkesin işiydi. Herkes, herhangibiri'nin bu işi yapabileceğini düşünüyordu ama hiç kimse, herkesin yapamayacağını farkında değildi. Sonunda herhangibiri'nin yapabileceği bir işi hiç kimse yapmadığı için herkes, birisini suçladı.*’

Son birkaç yıldır bu sorunların çözümü için gerekli adımlar atılmaya başlandı daha cesur daha dinamik kişiler süreçlerin başına geldikçe bu tür sorunlar azalıyor. Bilgisayar ve teknolojiye inanan ve güvenen kişiler daha fazla yetki alıyor, teknoloji kullanıldıkça sorunlar azalıyor ama nihai karar almada hala

sorunlar var. İnsanlar inisiyatif kullandığı için cezalandırılmaz ise daha fazla insan inisiyatif alacak süreçler daha hızlanacaktır. İnisiyatif alan insanların daha fazla cesaretlendirilmesi gerekiyor (Vergi Müfettişi).”

Yapılan beyanlara göre “İnisiyatif Alamama Sorunu” başlığını taşıyan büropatoloji türünün “inisiyatif sorunu” olarak ifade edilmesinin daha uygun olduğu düşünülmüştür. İnisiyatif sorunu başlığı ile hem örgütsel ve hukuksal engeller hem de çalışanın sorumluluk almaktan çekinmesi ifade edilmiştir. Çalışanların sorumluluk almaktan çekinmesi, risk alma korkusu, keyfilik, daha fazla iş yapmak istememe gibi sebepler inisiyatif sorununu oluşturur.

5.3.2.2.4. Hiyerarşi sarmalı

Verilen cevaplar arasında hiyerarşi sarmalının işlerin sürecini uzatarak neredeyse sonuç alınamaz hale getirdiği ifade edilmiştir. Bürokratik dikey hiyerarşilerde, evraklar aşağıdan yukarıya doğru bir yolculuğa çıkıp daha sonra başladığı yere dönüyor. Evrak ve imza için hiyerarşi içerisinde dolaşan kişiler adeta bir sarmalda gibi başladıkları yere geri dönerler. Bu nedenle, teorik kısımda 3.1.1.1.Hiyerarşik Yapı başlığı altında anlatılan büropatolojiler bu yapılan çalışma sonucu “Hiyerarşi Sarmalı” olarak ifade edilmiştir.

Hiyerarşi sarmalını özetleyen birkaç katılımcı beyanı şöyledir:

“Herhangi bir kurumun örneğin bankanın müşteri hizmetlerini aradığınızda ilgili birime ulaşana kadar birçok birimden kişiyle uzun ve anlamsız konuşmalar yaparsınız. Ya da hastane, noter, tapu, vergi dairesi, belediye gibi yerlerdeki işlemlerinizi oda oda kat kat gezersiniz, evrak imzalatır arada vezneye birkaç kez uğrar sonra yorulmuş bir şekilde ilk uğradığınız odada işlemlerinizi tamamlatırsınız (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Bürokrasi var demek için, üstlerine ulaşamayan memur, durum ve maruzatını anlatamadığı bir hiyerarşik yapının mevcut olması gibi durumların var olması gerektiği düşüncesindeyim. Diğer taraftan da işi görülmeyen bir vatandaş, zamanında istediğini alamayan halk ve bu duygu ile memurun bir robottan ibaret olduğunu, hiçbir sıkıntısına çözüm bulamayacağını düşünmesine yol açan bir sistemin bulunması gerekmektedir (Vergi Müfettişi).”

“Bürokrasiden kaynaklandığını düşündüğüm sorunların bir kısmı şunlardır;

-kurum örgütlenmelerindeki gereksiz hiyerarşik yapı. (20 kişinin çalıştığı bir kurumda aynı anda şef, müdür yardımcısı, müdür gibi kadroların bulunması durumunda olduğu gibi işgücünden tam anlamıyla faydalanamama).” (Unvan paylaşmayan katılımcı)

“Bilgi, birikim, yetkinliği olmayan çalışanların işlem yapmada çekingen davranması, bilgisizlik ve ehil olmama sebebiyle sorumluluğu paylaşma anlamında gereksiz prosedürleri uygulaması, örneğin hiyerarşik amirinde her işlem için onay alma gereği duyması (Vergi Müfettişi).”

Hiyerarşi Sarmalı büropatolojisinin işleri yavaşlatma, gereksiz personel varlığı, inisiyatif eksikliği, kırtasiyecilik gibi başka büropatolojilere yol açtığı ifade edilmiştir. Bu beyanlardan başka, görüşmelerde, bürokrasi tanımları içerisinde “katı hiyerarşik yapı” olarak cümle içerisinde kullanmışlardır. Doğrudan dikey hiyerarşi türünden dolayı yaşanan bir büropatoloji anısı ise paylaşılmamıştır.

VDK’da daha yatay bir hiyerarşi mevcuttur. Bu nedenle müfettişlerin dikey hiyerarşiye dair görüş ve hissiyatları, farklı kurumlarla kurdukları ilişkiler neticesinde ortaya çıkmıştır. VDK’nın kendine has hiyerarşik yapısı ve Üstatlık kültürünün getirdiği gayriresmi hiyerarşi bir sonraki temada daha detaylı anlatılmıştır.

5.3.2.2.5. Yenilenme ve değişim sorunu

Yapılan görüşmelerde, bu büropatoloji yenilik ve değişimlere kapalı olma ve/veya ayak uyduramama, tutuculuk, bilgisizlik gibi kavramlarla ifade edilmiştir. Bürokrasinin tanımı ve bürokrasinin sorunları sorularına verilen cevaplarda cümle içinde sıralanmıştır. Değişen şartlara uyum sağlamanın gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

Bu beyanlar katılımcıların başka kurumlardan gözlemledikleri büropatolojilerdir. Birkaç katılımcı beyanı şöyledir:

“Bürokrasi ile ilgili sorunlar genellikle hizmetlerin yürütülmesi aşamasında karşımıza çıkmaktadır. Bürokratik yönetimin verimsizliğinin temelinde, söz konusu düzenin değişen şartlara ayak uyduramaması ve kendi kendini yenileyememesi yatar. Katı hiyerarşik yapısı, değişmez kuralları, amaçları gerçekleştirmek için araç olarak kullanılan kuralların amaç haline gelmesi ve bürokrasi-siyaset ilişkisinden kaynaklanan yozlaşma etkisi sorunların kaynağını

oluşturmaktadır. Bu durum hem çalışmalar hakkında bilgi vermeyi engellemekte, hem de günün değişen şartlarına uygun yeni çalışma yöntemlerinin kullanılmasına engel olmaktadır (Vergi Müfettişi).”

“Teknolojiden yeteri kadar faydalanamama (kurum bünyelerindeki verilerle basit yazılımlarla yapılabilecek işlemlerin binlerce çalışandan form doldurma şeklinde yapılmaya çalışılması gibi) (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“Kurumsal değişimlerin bilimsel metodlar ışığında çağdaş yaklaşımlardan faydalanılarak yapılması durumunda inceleme ve teftiş sürecini olumlu yönde etkiler. Ancak kurumsal değişimlerin çok sık tekrar edilmesi personelde sürekli bir beklentiye yol açmakta ve motivasyon kaybına neden olmaktadır. Bu durum ise inceleme ve teftiş sürecini olumsuz yönde etkilemektedir (Vergi Müfettişi).”

“Genel olarak, temel bürokratik sorunlar; değişim ve gelişimlere kapalılık ya da tutuculuk, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yönetsel kavramlara rağmen bürokratik denetimsizlik ya da denetime karşı direnç, yolsuzluk ve rüşvet, kayırmacılık olarak sıralanabilir (Vergi Müfettişi).”

5.3.2.2.6. Yozlaşma

Zimmet, adam kayırma, aracılık, rüşvet gibi büropatolojileri ifade edilen yozlaşma sorununa pek fazla dikkat çeken olmamıştır.

Bürokrasi ve bürokratik sorunları *Yozlaşma* bağlamında tanımlayan birkaç katılımcı beyanı şöyledir:

“Bürokratik süreçleri etkili ve verimli şekilde uygulama imkânı olmayan liyakatsiz kişilerin göreve atanabilmesi veya göreve getirilmesi, ... Bürokrasideki rüşvet, zimmet, irtikâp ve yolsuzluk suçları (Vergi Başmüfettişi).”

“İşi ehline vermek. Liyakatlı personel (Vergi Başmüfettişi).”

“... İdare kaynaklı sorunlar ise yine insan faktörüne göre değişebilmektedir. Bazı idareciler sorun çözme konusunda hem istekli hem de beceriklidir. Bu tip idari kadro çalışan müfettişleri daha çok motive eder ve daha verimli çalışmasına sebep olur. Bazı idari kadrolar ise sorun çözmekten ziyade sorun yaratma konusunda beceriklidir. Böyle kadrolar genel olarak çalışanların da motivasyonunu düşürür yavaşlığa ve isteksizliğe sebep olur. Özellikle liyakate göre değil tanışıklığa göre görevlendirilen idari kadroların en büyük sorunu budur. Kurumunuzda önceki

dönemlerde kolaylıkla çözülebilecek birçok problem tamamen ötekileştirme ve/veya dışlama sebebiyle çözülmemiş birçok çalışan iş, tayin, vs. sebeplerle mağdur edilmiştir. İnsani bir anlayışla birçok sorunun nasıl çözüldüğü son dönemde ortaya çıkmıştır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Genel olarak, temel bürokratik sorunlar; değişim ve gelişimlere kapalılık ya da tutuculuk, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yönetsel kavramlara rağmen bürokratik denetimsizlik ya da denetime karşı direnç, yolsuzluk ve rüşvet, kayırmacılık olarak sıralanabilir (Vergi Başmüfettişi).”

“Yasal statülere göre değil kişilere ve kişilerin statülerine göre işlem yapma alışkanlığı, adam kayırmacılık, nepotizm uygulamaları, çok basit işlemlerin için dahi aracı bulma ihtiyacı hissedilmesi, bu sebeplerle bulunduğu konumu kötüye kullanma uygulamaları (Vergi Müfettişi).”

Rüşvet, zimmet, yolsuzluk gibi büropatolojilere yüzeysel olarak cümle içinde değinilmiştir. Adam kayırmacılık, nepotizm ve aracılık büropatolojileri ile ilgili az da olsa bir açıklama yapılmıştır. Ayrıca liyakatsız kişilerin göreve gelmesine de değinilmiştir. Katılımcılar bu büropatoloji hakkında anı paylaşmamış fazla detaya girmemiştir. Bununla birlikte bürokrasilerde inkar edilemez bir soruna yol açtığı da kabul edilmektedir.

5.3.2.2.7. Siyaset-bürokrasi dengesi sorunu

Siyaset- bürokrasi dengesi sorunu hakkında çok az beyan elde edilmiştir. Beyanların yetersiz olması, bulguyu öznel hale getirmesi riski göze alınarak; cevap vermeyen katılımcıların soruyu reddettiklerinde gösterdikleri tepkisel davranış nedeniyle bu çalışmada değerlendirmeye alınmıştır.

Bir katılımcı neredeyse tüm mülakat boyunca vergi teftiş ve incelemelerde politik müdahale ile karşılaştıklarını anlatmıştır. Bu müdahale, teftiş ve inceleme işlemlerinin dönem dönem geciktirmesi veya hızlandırılması talebi yönünde olmaktadır. Katılımcının mülakatından bir kesit konuyu şöyle özetlemektedir:

“Yapılacak tek şey bürokrasinin böylesine güçlü olduğu bir yer olan VDK’dan siyasetçinin el çekmesi gerekir. Ya burayla siyasetçinin işi yok. Ama işte vergi müdahaleyi hiç kaldırmayan bir konu olması rağmen vergi siyasetin en büyük ayağı. Hem çok büyük çelişkiler var içinde hem çok bürokratik olması gerekiyor verginin hem de siyasetin en büyük ayağı. Seçim dönemlerinde vergi

politikalarının bir anda değiştiğinden anlayabiliyorsunuz zaten (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Görüşme yapılan diğer 9 katılımcı soruyu cevaplamayı reddetmiştir. Yazılı mülakat sonuçlarından da bu konu hakkında bir cevap gelmemiştir.

5.3.2.3. Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Büropatolojileri

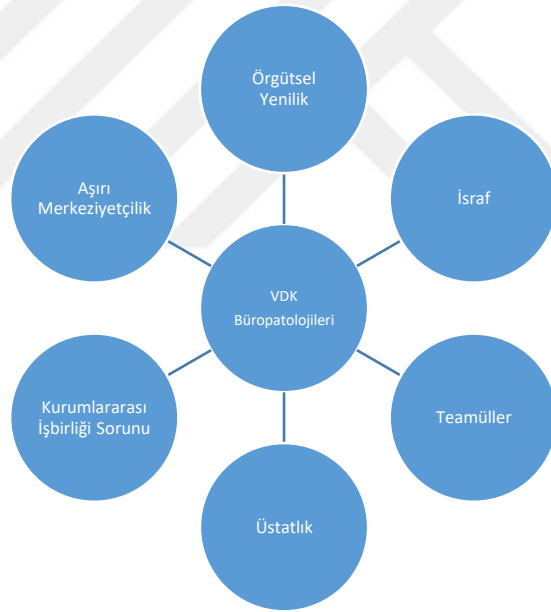
Kurum içi büropatolojileri ölçmek için katılımcılara:

Soru 3. Bu kurumda size göre bürokrasiden kaynaklanan en önemli sorun ya da sorunlar nelerdir?

Bu sorunlarla mücadele girişimleri nelerdir?

Bu girişimler sizce yeterli midir? Başka çözüm yöntemleri olabilir mi?

Soruları sorulmuştur. Verilen cevaplara göre oluşturulan kodlama deseni şöyledir:



Şekil 5.3. VDK Büropatolojileri:

5.3.2.3.1. VDK’nın kuruluşu ve örgütsel yeniliğin neden olduğu büropatolojiler

Örgütlerin nicel olarak genişlemesi, nüfus artışı, sunulan hizmetin niteliğinin değişmesi/genişlemesi, kurumlarda yeni birimlerin (AR-GE gibi) oluşturulması gibi etmenlerle mümkün olabilmektedir. Bu ölçekli büyümeler örgütler için baskı oluşturmayacak ölçüde ve makul kabul edilmektedir. Öte yandan teorik kısımda Parkinson Kanunu’ndan bahsedilmiş, örgütlerin sundukları hizmetten bağımsız

olarak bütçe genişletme, unvan elde etme gibi nedenlere oluşan örgütsel büyümeden bahsedilmiştir. Bu denli örgüt büyümeleri ise büropatolojik olarak adlandırılmıştır. Örgütlerin karmaşık ve büyük olması bürokratikleşme seviyesi ile doğru orantılı olarak görülmüştür. VDK’da durum biraz daha farklıdır. VDK 4 kurumun birleşmesi ile oluşmuş yeni bir kurumdur. Bu anlamda VDK’nın durumu örgütsel büyüme yerine “örgütsel yenilik” veya “örgütsel değişim” olarak adlandırılması daha yerinde olacaktır.

Daha önce de sıkça bahsedildiği gibi VDK dört kurumun lağvedilmesi ile oluşturulmuştur. Bu kurumların işlevleri ve personeli VDK ile tek çatı altında birleştirilmiştir. Söz konusu birleşmenin VDK’da iki psikolojik etkisi gözlemlenmiştir. Daha önce Hesap Uzmanı, Maliye Müfettişi ve Gelirler Kontrolörü olarak görev ifa edenler, bu kurumların birleşmesinde bir sakınca görmemektedir. Zira yapılan iş, bakanlık hiyerarşisindeki yeri, özlük hakları, işe başlama koşulları gibi konularda birbirlerine “eş değer” olduklarını düşünmektedir. Buna göre bu üç kurum, vergi teftiş ve inceleme işlerinin “üç sac ayağını” oluşturmaktadır ve tek çatı altında toplanabilir. Vergi teftiş ve inceleme işlerinin dördüncü ve taşra ayağının da VDK bünyesine aynı unvan ve haklar ile dahil edilmesi ise kabul edilebilir bir değişim olarak görülmemiştir. Bu rahatsızlık gözlemlenen en bariz etkidir. Bir örnek vermek gerekirse;

“Maliye müfettişleri vardı hesap uzmanları vardı ve gelirler kontrolörleri vardı. Maliye müfettişleri biraz daha teftiş ağırlıklı olmakla birlikte onlarında vergi inceleme işleri vardı. Diğer bahsettiğim üç meslek mensuplarının vergi inceleme yetkisi vardı. Yani şöyle olabiliyordu. Örneğin mükellef açısından aynı mükellefi iki farklı kurum değişik dönemlerde inceleyebiliyordu. Bu birleşme ile burada aslında şu oldu. Çok başlılık ortadan kalkmış oldu. Benim bu konu ile ilgili söyleyebileceğim budur. Ama diğer taraftan dördüncü ayağı olan vergi denetmenleriyle birleşme konusunu dersiniz o aslında biraz daha farklı boyutu. Oradaki o kurumla birleşme taşra merkez ayrımı olduğu için buradaki çok başlılığın nedenlerinden biri değildi vergi denetmenleri ile birleşme. O nasıl deyim yapılmak istenenin de amaçlananında daha ötesinde çalışma olduğunu düşünüyorum. Yani olmasa da olurdu kısaca söylemek gerekirse. Bunu üstadlarımızdan edindiğimiz tecrübeye göre söylüyorum (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Diğer psikolojik etkisi ise olumludur. “Bürokratik oligarşi” diye ifade edilen ve vergi teftiş ve inceleme yetkisinin getirdiği bürokratik gücün, VDK’nın kuruluşu sayesinde sınırlı bir zümreden çıkarak dağılması düşüncesidir. Bu ifade ve düşünce çalışmaya izin alma sürecinde görüşülen kişiler tarafından sıklıkla dile getirmiştir. Bu değişimi olumlu ve yapılan haksızlığın son bulması olarak değerlendirmektedirler. Bu birleşme sayesinde vergi teftiş ve inceleme işi yapan kurumlar arasında çok başlılık giderilmiş, aynı işi yapan unvanlar arasında hakkaniyet sağlanmıştır. Bir örnek;

“Öncelikle kurum olarak değil de, vergi incelemesi, teftiş ve soruşturma görevi olarak ele alırsak(VDK Öncesi durum), içinde bulunduğum süre içerisinde Bürokrasi ile ilgili sorunlar yeri zamanı geldikçe giderilmektedir. Vergi denetiminde en büyük adım tüm denetim birimlerinin bir araya getiren çatı yani VDK’nın kurulumu ile 2011 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu yapı, örnekte verdiğiniz gibi, aynı mükellefin kim tarafından paylaşılacağı, mükerrer incelenme riski olabileceği, denetimde ve teftişte standardizasyonun sağlanması denetim elemanlarının yetiştirme standardizasyonu ve denetim elemanlarının aynı ünvanda birleştirilmesi gibi birçok açıdan Bürokratik Oligarşik sorunlara çözüm bulma açısından çok önemli pozitif yönde değişim ve yenilikler getirmiştir (Vergi Müfettişi).”

Kurul kurulduktan sonra mükellefler bazında bir bölümlenmeye gitmiş; B,C,Ç Grup Başkanlıkları Büyük Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı, A Grup Başkanlığı ise Küçük Ve Orta Ölçekli Grup Başkanlığı şeklinde sınıflandırılmıştır. Elbette eski unvanlara göre yapılmış bir sınıflandırma değildir. Ancak sayıca baskın olan bir ayrışma da söz konusudur. Daha açık bir ifade ile daha önce Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler Kontrolörü olan kişiler B, C, Ç Grup Başkanlıklarına; Vergi Denetmenleri ise A Grup Başkanlıklarına dağıtılmıştır. Ancak yapılan görüşmelerde edinilen izlenimlere göre, yapının eski unvanlar bazında, giderek karmaşık hale gelmesi kurum içi bazı kimseleri rahatsız etmektedir. Bu kimseler, “bürokratik elitizm” isteklerini dile getirmektedirler. Yasal olarak aynı unvanlara, hak ve yetkilere sahip olsalar bile birbirlerini eşit görmeyen unvan sahipleri kurum içi barışçıl iş ortamını olumsuz etkilemektedir. Bununla ilgili belirli bir olay, anı ya da örnek paylaşılmamıştır. Elde edilen bu bulgular araştırma günlüğünde tutulan notlar ve beyanlardan elde edilmiştir.

Bununla ilgili birkaç örnek;

“2011 yılından önce Denetim birimlerinin ayrı ayrı örgütlenmesi vergi denetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması üzerine dört ayrı denetim birimi birleştirilerek Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kuruldu. Ancak kurulması üzerinden uzun yıllar geçmesine rağmen mesleki birlik sağlanamamış, vergi denetiminde planlama ve koordinasyon eksikliği devam etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ekonomik kalkınma, sosyal ve kültürel politikaları aşağıdan yukarıya belirlenmeyip, aksine devletin denetimi ve gözetimi ile gerçekleşmesi bürokrasiyi yani devlet adına kanun ve yetkiyi kullanan bürokratlara imtiyaz sağlamış ve yönetimde güçlü bir sınıf olmalarını sağlamışlardır. Özellikle Maliye Bakanlığında Teftiş Kurulunun ve Hesap Uzmanlarının bu şekilde güçlü bir örgütlenmeye ve vergi denetiminde söz sahibi olması ve bu gücün paylaşımına izin vermemeleri bir anlamda mesleki taassuba sebebiyet vermiştir. 2011 yılında Vergi Denetim Kurulu başkanlığının denetimde çok başlılığın kaldırılması ve vergi denetiminde koordineli ve planlı bir şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla kurulmasına rağmen bahsetmiş olduğum mesleki taassup Vergi Denetim Kurulunda son birkaç yıl haricinde etkili olmuş ve barışçıl bir çalışma ortamını maalesef sağlayamamıştır. Halbuki bahsetmiş olduğum kurumlarda görev almış Üstatlarım yılların bilgi birikimi ve deneyimleriyle oluşturdukları kurumsal kültürün ve değerlerinin diğer müfettişlere aktarılmasında çaba sağlasalardı Vergi Denetim Kurulunu daha başarılı ve etkin hale getirilmesine katkı sağlayacaklardı. Bu sorunlarla mücadelede her ne kadar bazı aksaklıklar devam etse de özellikle son yıllarda gerçekleştirilen rotasyon uygulamasının kaldırılması, atanamayan müfettiş yrd. atanması, sektörel incelemelerin yaygınlaşması, iş bölümünün ve uzmanlaşmanın artması, E denetim uygulamalarının incelemelerde kullanılması Vergi Denetim Kurulu bünyesinde yaşanan aksaklıkların giderilmesine büyük katkı sağlamıştır (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“VDK yapısında ise, eski kurullar döneminden kalan bazı rövanşist duygu ve düşüncelerin, ortak beklentilerle köretilerek, Kurumun gelecek hedeflerine yönelmesi yolunda engel oluşturmayacağı bir çalışma ikliminin yaratılması gerektiğini ümit etmekteyim (Vergi Başmüfettişi).”

Burada şaşırtıcı olan VDK kurulduktan sonra ilk kez mesleğe başlayan Vergi Müfettiş Yardımcılarının verdikleri tepkilerdir. Diğer bir ifade ile daha önce Hesap Uzmanı, Maliye Müfettişi, Gelirler Kontrolörü ya da Vergi Denetmeni değildirler. Buna rağmen eski kurumların lağvedilmesini fazlaca içselleştirmişlerdir. Büropatolojiyi bir davranış biçimi olarak göstermektedirler. Vergi Müfettiş Yardımcılarının aidiyet duygusunu neredeyse eski unvan sahipleri ile aynı oranda içselleştirmesi büropatolojik bir davranış biçimidir.

VDK'nın kurulması ile yeni bir kurum kültürü oluşması ve kurumda homojen bir yapının oluşması elbette zaman alacaktır. Eski unvanları kaybedenlerin yaşadığı bu olumlu ya da olumsuz psikolojik durumun yapılan vergi denetim, teftiş ve inceleme işlerine büropatolojik olarak değerlendirilecek bir yansıması gözlemlenmemiştir. Bunun yanında yeni kurulan kurumda yer almak istemeyen çalışanların istifaları, yeni personelin yetişme süresinin uzunluğu gibi nedenlerle insan kaynaklarında unvan bakımından dengesiz bir durum ortaya çıkmıştır.

Yayınlanmış son faaliyet raporu olan 2018 Faaliyet Raporuna göre hali hazırda 8263 Vergi Müfettişi (Başmüfettiş, Müfettiş ve Yardımcılar) görev yapmaktadır. VDK'nın kuruluşundan bir yıl sonra yayınlanan faaliyet raporunda (2012 yılı) toplam sayı 4763 kişi olarak belirtilmiştir. Çalışan müfettiş sayısı geçen yıllar itibari ile yaklaşık iki katına çıkmıştır. Bu artışın önemli kısmı müfettiş yardımcısı alımı şeklinde gerçekleşmiştir. 2012 yılında 1889 Vergi Müfettiş Yardımcısı mevcut iken 2018 yılı itibari ile 5220 müfettiş yardımcısı görev yapmaktadır. Diğer unvanlarda orantısız bir artış yaşanmamıştır.

VDK'nın kurulması ile önceki unvan ve kurumlarını kaybeden pek çok çalışan deyim yerinde ise kuruma “küsmüş” ve istifa etmiştir. Katılımcı beyanlarında elde edildiğine göre bu istifalar daha çok Başhesap Uzmanı, Maliye Başmüfettişi gibi yılların tecrübesine sahip, yetişmiş elemanlar tarafından yapılmıştır. Katılımcı beyanlarına göre bu durum yeni kurulan kurumda yetişmiş eleman kaybı yaşamasına yol açmıştır.

İstifalar kuruluştan sonra da çeşitli sebeplerle ve münferit olarak değerlendirilmeyecek ölçüde yaşanmaya devam etmiştir. Belirli bir periyotta kaç müfettişin istifa ettiği bilgisine ulaşmak elbette mümkün olmamıştır. İstifa edenlerin yerine yeni elemanlar alınarak açık kapatılmaya çalışılmıştır. Zira 2018-

2012 arasında vergi müfettişi sayısında %36,18’lik bir artış yaşanmıştır. Bir katılımcı beyanı Şöyledir:

“Vergi Denetim Kurulu bünyesinde görev yapan Vergi Müfettişlerinin yetiŐmesi en az 3 yıllık bir eēitim-uygulama sonucunda gerçekleŐmektedir. Daha sonra Vergi Müfettişleri mesleklerinin en verimli oldukları  aēlarında 5-15 yıl arasında istifa ederek kamudaki görevlerinden ayrılmaktadırlar. Vergi idaresi personel ihtiyacını yeni personel alımı yaparak gidermekle birlikte yetişmiş elemanları ayrılmakta yerine gelenler ise tecrübesi olmayan ve hizmet verebilmek için bile en az 3 yıl eēitim alması gereken personelden oluşmaktadır. Böyle olunca sahte belge ve kayıtdıŐı ile mücadele sekteye uēramakta ve bu sorunları yıllarca giderememekteyiz. Yetişmiş elemanların en verimli dönemlerinde dışarı salınması ve bunların yerine yetiŐtirilmek üzere sürekli yeni personel alınması bürokraside israfa bir örnektir. Bu israfın çözümü için yetişmiş Vergi Müfettişlerinin meslekte kalmalarını teşvik edecek çalışmalar yapılmalıdır (Vergi Başmüfettişi).”

Daha  nceki kurumlarda, Hesap Uzmanı, Maliye Müfettişi, Gelirler Kontrolörü ve Vergi Denetmenlerinin insan kaynakları bilgisine ulaşmak mümkün olsa idi VDK’nın son durumdaki insan kaynakları ile bir kıyaslama yapılabilir, daha anlamlı bir bulgu edinilebilirdi. Katılımcı beyanlarına göre 1 başkan 5 başkan yardımcısı ve 8263 vergi müfettişinin doērudan bakana baēlı olarak görev yaptığı bu kurum kalabalık ve aŐrı merkezileŐmiŐ bir yapıdadır.

5.3.2.3.2.  statlık kurumu ve teamüller

VDK’nın kendine has kültürel ögelerinden başta geleni “ statlık” kültürü ve buna baēlı olarak geliştirilmiş team llerdir. Kurum ile ilgili kavramların bahsedildiēi kısımda üstatlık ve team llerle ilgili katılımcı beyanlarına dayanılarak tanımlar yapılmıştır. Bu kısımda üstatlık kültürü ve teamüllerin büropatolojik eēilim g sterdiēini ifade eden bulgulara deēinilmiŐtır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki kurumda daha az kademelenmiŐ bir hiyerarşik yapı vardır. Müfettiş yardımcıları, müfettişler ve baŐm fettiŐler arasında bir amir-memur ilişkisi yoktur. Tüm müfettişler önce grup baŐkanlarına daha sonra Kurul başkanına ve daha sonra da doērudan Bakan’a baēlıdır. Yapılan görüşmelerde vergi denetim, inceleme ve teftiş işlerinde yardımcılardan dahi baēımsız oldukları

vurgulanmıştır. Müfettişler kendileri isterlerse diğer müfettişlerden görüş alabilirler, tecrübelerine başvurabilirler. Her bir müfettiş yerine getirdiği görevin sonunda hazırladığı rapora sadece kendi imza ve mührünü eklemektedir. Diğer bir ifade ile yerine getirilmiş olan görevler için aşırı dikey hiyerarşilerde olduğu gibi şef, şube müdür, daire başkanı vb. gibi uzayıp giden bir imza silsilesi yoktur. Bir katılımcı şöyle ifade etmiştir:

“Burada zaten herkes kendi işini yapıyor kendi halinde daha çok yardımlaşma oluyor o bakımdan herkese gelen iş ayrıdır. Kendi  zerine emir şeklinde gelir. Her müfettişin ismine gelir o şirkete o bakar birbirimizden rapor, bilgi bu şekilde soru sorarak paylaşıyoruz çünkü her inceleme başka bir şey öğretiyor, ayrı bir tecrübe. Her sektör ayrıdır her şirket ayrıdır o yüzden de. Bence mesleğin güzel yanlarından biri başında bir amirin olmaması hani direk Bakan’a bağlı olma olayı budur yani kimse kimsenin burada amiri değil o bakımdan direk bakanla muhatap olmak değildir bundaki amaç. Herkes kendi işini yapıyor, yardımlaşma var. Tabi ki burada idarecilerimiz var onlara karşı daha saygılı oluyoruz o şekilde devam ediyor işler. Raporlarımız bittiğinde RDK’ lar tarafından değerlendiriliyor. O da incelemenin ayrı bir boyutu gibi aslında orada bizim incelemelerimiz en son kontrol ediliyor aslında burada bir denetim mekanizmamız var yani kendi içimizde. 3 başm fettişten oluşan RDK dediğimiz komisyonlarımız var raporlarımızı biz işimizi bitirdiğimiz zaman her iş sonunda bir rapor yazarız onu da idarecilerimiz bu RDK’ lara verir. Aslında burada bir denetim fonksiyonumuz var (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Bu unvan sahipleri arasında üstatlık kültürü dolayısıyla kıdeme dayalı “kıdem hiyerarşisi” vardır. Bu hiyerarşi kurum içi sosyal ilişkiler açısından belirleyici olmaktadır. Aradaki bu ilişki “hiyerarşi” kavramına uygun olan amir-memur ilişkisinden daha çok mesleki tecrübeye dayanan “usta-çırak” ilişkisine yakındır. Yasal ve/veya resmi bir sonucu/yaptırımı yoktur. Kurumdaki müfettişler kendilerinden kıdemli olanlara “ stat” diye hitap ederler.  statlık kurumu bazı yardımcılar tarafından olumsuz diğer unvan sahipleri tarafından olumlu ya da nötr bakış açısıyla tanımlanmıştır. Birkaç katılımcı beyanı şöyledir:

“ stad kelimesi bir nevi kurum içi iletişim kolaylığı. Ben askere gittiğimde komutanlarıma üç ay boyunca  stad dedim. Bana gülüyorlardı. D nd ğ imde  stadlarıma komutanım dedim. Yine güldüler. Bir nevi dil aalışkanlığı “ stad”

kelimesi. Tabiki bir alışkanlık kolay kazanılmıyor bunun için biraz olsun zorlama lazım. Bu da mesleğe girişte yardımcılarının kendisinden kıdemli olana üstad demesi ile oluyor. Kelimeler hiçbir şeydir önemli olan o kelimelere yüklediğiniz anlamlardır. Kurumda herkes üstad kelimesine kendi kişiliğine göre değişik anlamlar yüklüyor. Saygı bekleyen saygı, otorite bekleyen otorite anlamı yüklerken büyük bir bölümü buna sadece hitap olarak bakıyor. İsmi bilmediğim üstadlarım var. Düşünsenize hiç ismini söylemeden iki saat onunla sohbet edebiliyorum müthiş bir iletişim kolaylığı. Benden kıdemsiz birisi bana üstad demese ne olur. Benim için hiçbir şey olmaz. Askerde bunun için disiplin cezası alırsınız. Çünkü bu bir saygısızlık göstergesidir ve saygısızlık disiplinsizlik demektir ve disiplin olmayan yerde kan vardır anlayışı hakimdir. Kelimelere takılmıyorum ama kelimelere saygı anlamı yüklenmiş ve bunun kullanılmaması saygısızlık olarak yorumlanıyorsa bence kullanılmaya devam etmek gerekir. Bugün üstad kelimesine çoğu kişi saygı anlamı yüklemiş durumda ona üstad demediğinizde bunu saygısızlık olarak yorumluyor. Bunun yaygınlaşması (yani üstad kelimesinin kullanılmaması) kurum içi barışı zedeleyebilir (Vergi Müfettişi).”

“Üstünlük kavramına gelince kurumun olmazsa olmazlarından biridir. Mesleğe başladığımızda bizim için de uzak olan bu kavram zaman içerisinde çok önemli anlamlar kazanmıştır. Aslında içerisinde saygı, sevgi, hiyerarşi, bilgi, tecrübe gibi birçok kavramı barındırdığına inanıyorum. Bu yüzdendir ki bu meslekte yardımcılık döneminde uygulanan refekat sisteminin de (her üstadın sağladığı katkı birbirinden farklıdır, kimi tecrübesi ile, kimi bilgisi ile, kimi iletişimi ile) başarısına inanan bir çalışanın (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Ayrıca “Üstünlük Kültürü” VDK için daha çok bir saygı ifade eden bir iletişim biçimidir. İçerisinde mesleğe giriş tarihine göre hiyerarşi de barındırmakla birlikte bu hiyerarşinin resmi sonuç ve/veya yaptırımları yoktur. Daha çok kurum kültürü ve geleneğidir (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“ÜSTADLIK, Vergi Müfettişliği’nde örgüt kültürünün olmazsa olmaz bir parçasıdır. Meslektaşlar arasında saygı ifadesi olsa da , kendi içinde yazılı olmayan bir hiyerarşi barındırır. Şöyle ki mesleğe bir gün veya bir yıl olsa da önce başlayan, kuruma kendinden sonra gelenin üstadıdır. Hatta aynı anda başlayan meslektaşlar arasında bile başarı durumuna göre üstünlük söz konusu olabilir.

Kıdem esası da üstadlığın bir belirleyicisidir. Diğer taraftan üstadlık, kuruma verilen görevlerin yürütülmesindeki düzenin adıdır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Üstad kelimesi camiamızda kullanılan çok eskilerden gelen bir kavram. Hem saygıyı hem de hiyerarşiyi barındırır. Karşınızdakini hem kıdem olarak hem de tecrübe ve birikim olarak önünüze koyar değer verdiğinizi hisseder ve hissettirirsiniz. Hiyerarşik bir yaptırımı yoktur. Mesleğimize özgü, derin bir sevgi ve saygı uyandıran kelime olduğunu düşünüyorum. Bizden kıdemlilerimize hitap ederken ya da bize hitap edenler tarafından seerek kullanıldığı kanaatindeyim (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Denetim elamanı mesleğe girdikten sonra, iş ve işlemleri(inceleme, soruşturma, teftiş vb.) kanunların uygulanışını, mesleğe daha önce girmiş ve alanında yetişmiş Müfettişlerin yanında geçirdiği Refakat dönemleri ile öğrenmektedir. Bu durumda, bireysel öğrenme ve yetişmenin yanı sıra, usta-çırak ilişkisine dayalı uygulamalı eğitimler ile denetim görevini ifa etmede gerekli mesleki tüm değerleri kendisinden daha önce mesleğe girmiş ve yetişmiş Denetim Elemanlarından almaktadır. Bu sebeple orta ya Üstadlık müessesesi çıkmıştır. Denetim elemanı görev ifasında kıdem önemli bir yere sahiptir ancak, bunun hiyerarşi içerisinde herhangi bir yaptırımı (adli-idari) yoktur. Üstadlık, aslında kendisinden daha önce mesleğe girmesi dolayısıyla daha fazla bilgi birikim ve tecrübeye sahip olmaktan kaynaklanmaktadır (Vergi Müfettişi).”

Tüm bu beyanlardan da anlaşılacağı üzere üstatlık, kurum kültürünü ve teamülleri aktaran bir kıdem hiyerarşisidir. Usta-çırak ilişkisi benzeri, mesleki saygıya ait olan bir hitap biçimidir. Müfettiş Yardımcılarını daha çok bağlayıcı olmasının nedeni yetiştirme dönemlerinde katıldıkları refakat usulüdür. Bu durumda üstatlık, özellikle yardımcıları için tamamen gayriresmi bir ilişki düzeni olmaktadır.

Üstatlık ve teamüller zaman zaman biçimcilik, kuralcılık gibi büropatolojiler kapsamında değerlendirilebilecek baskı unsuru haline gelebilmektedir. Kılık kıyafet, mesai saatleri, yıllık izin kullanılması gibi konularda Müfettiş Yardımcılarının meslekteki ilk yılları oldukça baskı altında geçmiştir. Bu konu ile ilgili katılımcı beyanlarından birkaçı şöyledir:

“Kendi düğününe giderken 7 gün düğün iznime ilaveten birkaç gün daha üstadımdan izin istemiştım vermemişti baya bir zorlanmışım gece havaalanında falan ertesi gün düğünüm vardı Tekirdağ’dan Mardin’e falan gitmişim baya zor olmuştu benim açımdan böyle bir anım var ama şikayetçi değilim ama (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“Bizim kurumu kurum yapan zaten kültürüdür. Yıllardan beri gelen kültürler burada eski kurumların eski ünvanların kültürleri devam ettirilmeye çalışılır bizimle. Kimisi devam ettirilebildi kimisi unutuldu vs. bu şekilde aslında çok güzel birsey hem saygıyı hem biribirmizle olan ilişkilerimiz etkiliyor. Önceden tabi bu daha katı imiş mesela ast üst ilişkisinde muavin ile üstad arasında müfettiş arasında bir uçurum vardı. Daha bir atıyorum onların tepeden bakma olayı vardı mesela aynı asansöre bile binmeleri hoş karşılanmaz idi bunlar varmış eskiden şu an öyle şeyler pek yok. Daha bir böyle nasıl söyleyeyim çok sık olmayan kurallar devam ettiriliyor (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“Valla mesleğe ilk girdiğimizde size mobbing denilebilecek baskı yapılıyordu. Üstadlarınıza karşı mutlaka ceketinizin önü ilikli olacak, ceketinizin önü ilikli olmazsa inanılmaz saygısızlık yapmış olursunuz, üstadlarına karşı kesinlikle çok düzgün cümle kurmalısınız eğer bir anlatım bozukluğu yaparsanız çok büyük bir saygısızlık yapmış olursunuz bu şekilde abartarak bizi çok zorladılar burada ki olumsuz yanı buydu. Ama olumlu yanı da var. Psikolojimizi olumsuz etkiledi çünkü bir üstad görünce konuşmayı unutuyorduk acaba bir saygısızlık yapar mıyız diye. Ya da o üstad tamam saygımız sonsuz ama neden aynı anda asansöre binmeyelim ki biz onun asansörle çıkmasını bekliyorduk elimi kolumuz dolu iken. Onun daha önce geçmesini bekliyorduk hani çok daha böyle saçma sapan saygı sınırlarına giriyordu iş sonra siz selam verdiğimiz halde kendi egosundan selam vermeyip geçebiliyordu ve bizim buna asla bozulma hakkımız yoktu, yazın 30 derece sıcakta altın biz uzun kollu gömleğin üstüne ceket giyiyoruz (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

“işte bunun adına teamüller adetler gelenekler deniliyor. Ama işte ne kadar faydası var bazılarının çok faydası var ama bazı özel durumlar oluşuyor. Üstadlık kavramı çok kötü olan bir kavram değil. Şöyle mesela biz refakattayken yetkimizi yeterliliğimizi tek başımıza yapmazken işi üstadlar alırdı kafam çok rahattı sen ne yaparsan yap sorumluluk olarak altına imza atacak olan o ne zaman bitti

sorumluluk ozaman devreye girdi ve yani hem kafan rahat arkandan bir üstad olduğunu biliyorsun birisi olduğunu biliyorsun şu anda yok 2015 Temmuz'dan her kurum olduğu gibi burada etkilendi eskilerden çok giden oldu. Bizden sonraki kıdem neredeyse 15 yıldan başlıyor. O arada 10 yıllık müfettiş tamamen gitti. Bize yakın olanlarda genelde iş yapmayan daha az iş yapan 15-20 yıl üstü daha iş yapan ama sıkıntılı işler geldiğinde yapan üstadlar. Bu aradaki dönemin gitmesi şeye sebep oldu. Bi sıkıştığında gidip soru soracağın kimse kalmadı. Fetöcüdür şudur budur orası ayrı konu ama kurum içinde baktığında senden kıdemli 5-10 yıl kıdemli bir adam var senden daha tecrübeli zaman olarak da sana yakın soru sorabiliyorduk. Bir dönem şey oluştu kime soru soracağız eskilerde iş yapmadı iş yapmadıkları için süreci bilmiyorlar mesela üstadlık kavramının ne kadar önemli olduğunu o dönemde anladık. Gidince kendi başına kalmış oluyorsun. İşte dediğim gibi o tatiller yıllık izinler mesai saatler yine muavin saat 8.45 de gelir. 5.45 de çıkar dayatmaları, üstattan önce girmez, üstattan sonra işe gelmez.. biz 36 saat hiç çıkmadan ...³⁷ iş yaptığımızı biliyorum. Hangi devlet dairesinde 36 saat çalışılıyor üstad raporu değiştirin dedi oturduk mecbur başta raporu değiştirdik. Gece bulvarda kaldık falan o şekilde iş bitirdik. Hangi kurumda ya da hangi devlet dairesinde yapabilirsin gibi gibi gibi birsürü sey. Üstadlık kavram olarak güzelmiş ama şuanda içi boş. Eskiden güzelmiş şöyleymiş eskiden (Bence kurum kültürü açısından en önemlisi üstadlık kavramı onun için üstünde duruyorum) öğretiyormuş arkanda duruyormuş. Devletin hiçbir yerinde öğretme hala vardır da öğreten kişi bulabilirsin de hani arkanda duranı bulman zor. Herşey bireysel sen resmi yazıyla halledeceksin herşeyi arkanı sağlama alacaksın işlerini tastamam yapacaksın yoksa senin birinin senin arkada durma ihtimali çok zayıf herkes kendi yolunda. Eskiden öyle değilmiş. Kurum kültürü dediğinde o zaten birlikte hareket etmek birlikte olmak sahip çıkmak. O şu anda yok onun için bu kavramın devam etme ihtimali de çok zayıf bir kaç seneye içi boşaldığı için birbirine hitap ederken kullanırsın ya hacı hoca oraya doğru gidiyor çünkü içi boş. Öyle genel olarak şuan aklıma gelenler bu şekilde (Vergi Müfettiş Yardımcısı).”

Bu beyanlardan da anlaşılacağı üzere özellikle Müfettiş Yardımcılarının yetiştirilme dönemleri oldukça disiplin altında geçmiştir. Kılık kıyafetlerle ilgili,

³⁷ Burada katılımcı bir arkadaşının ismini kullanmıştır, katılımcı kimlik bilgilerinin gizliliği bakımından silinmiştir.

takım elbisenin rengine kadar belirli olduğu, görüşmelerde esprili bir dille anlatılmıştır. Bu beyanlar abartı olmayacak derecede gerçekçi ve doğrudur. Çünkü görüşmeler boyunca kurumda kimlerin vergi müfettiş yardımcısı olduğu kılık kıyafetlerinden hemen anlaşılyordu. Kurumun herhangi bir mevzuatında yer almayan bu kılık kıyafet teamülüne diğ er unvan sahiplerinin uymadığını görmek araştırmacı tarafından ş aşırtıcı bulunmuştur.

İ yi bir müfettiş olmak için gerekli olan disiplin unsurları, müfettiş olduktan sonra esneyebiliyordu. Daha farklı renklerde takım elbiseler, mevsime uygun kıyafetler yardımcılar dış ındaki unvan sahipleri tarafından kullanılabiliyordu. Görüşmeye katılan müfettiş yardımcılarının tamamı yetkili müfettiş yardımcıları idi. Yani meslekteki ilk 3-4 yılını tamamlamış olanlardı. Geçmiş yıllarda yaşadıkları bu baskılardan duydukları rahatsızlığı dile getirseler de etkisi geçmiş bir anı olarak paylaşılar.

5.3.2.3.3. Kamu kurumları arası işbirliği sorunu

Kamu kurumları, kamu politikalarını uygularken çoğu kere birbirleri ile işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışmak durumundadır. Kimi zaman bu işbirliği sağlanamaz ve sunulacak olan kamu hizmeti yavaşlayabilir, sekteye uğrayabilir. Gerekli olan işbirliğinin sağlanamaması büropatolojik sebeplerden kaynaklandığı durumlarda “kurumlararası işbirliği sorunu” olarak adlandırılan büropatoloji türü ortaya çıkmaktadır. Bu tip büropatoloji teorik kısımda tartışılmamıştır. Çünkü yapılan alan çalışmasında elde edilmiştir.

Daha önce, kurum içi büropatolojiler veya vatandaş ile kurum arası büropatolojiler tartışılmıştı. Kamu Kurumları Arası Koordinasyon ve İşbirliği sorunda muhatapların ikisi de kamu kurumudur. Gizlilik ve Dış a Kapalılık’ın bir başka boyutu olarak da değ erlendirilecek olan bu tip büropatoloji VDK’nın sunduğu kamu hizmetini yavaşlattığı ileri sürülmüştür.

VDK kimi vergi inceleme işlerini doğru bir biçimde yerine getirebilmek için bazı kurumlardan ve aynı bakanlık çatısı altındaki başka kurumlardan mükellefler, sektörler, firmalar, konu ile ilgili kararlaştırılan politikalar vb. bilgilere ihtiyaç duymaktadır. Bu bilgiler doğrultusunda söz konusu mükellefin beyanlarını daha net değ erlendirme fırsatı bulmaktadır. Bu durumda ilgili kamu kurumundan

gereken bilgileri talep ettiği resmi bir yazı yazmakta ve alacağı cevap için kimi zaman uzun bir bekleyişin içerisine girmektedir.

Kurumların birbirleri ile bilgi paylaşması konusu, istenen bilginin türüne, istenildiği döneme vb. gibi birden fazla faktöre bağlıdır. Daha açık bir ifade ile her zaman istenilen bilgiyi istenilen hızda paylaşmak mümkün olmayabilir ve bu gibi her durum büropatolojik olarak değerlendirilmemektedir. Bunun dışında başka bir kurumdan bir bilgi istediğinde hemen cevap aldığını belirten beyanlar (sadece 2 beyan) da vardır. Ancak aksini iddia eden beyanlar daha fazladır. Burada katılımcı beyanlarından yola çıkarak, güvensizlik, hiyerarşı sarmalı ya da herhangi bir mahsur olmaksızın geciktirme sebepli bilgi-belge paylaşmama konusuna odaklanılmıştır.

Birkaç katılımcı beyanı şöyledir:

“Gelir politikasını uygulayan birim olan Gelir İdaresi Başkanlığı ile arasındaki yetersiz eşğüdüm (Vergi Müfettişı).”

“Bürokrasiden kaynaklanan en önemli sorun “zaman” sorunudur. Yapılmakta olan incelemelerde ihtiyaç duyduğumuz bir bilgi kaldı ki bu bilgiyi sağlayacak olan Başkanlıkta, Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı kuruluş olsa dahi bu bilginin bize ulaşmasında izlenen yollar bürokrasi kaynaklıdır. Bu bilgilerin ortak bir çatıda toplanarak bilgiye ihtiyacı olan kişiye sisteme giriş izni verilerek bu bilgilere daha çabuk ulaşması hem zaman hem de kırtasiyecilik yönünden inceleme süresinin en aza indirilmesinde etkili olacaktır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Müfettişin işi ile ilgili konularda başka kurumlara ait verilere doğrudan ulaşamaması dolayısıyla her bir kurumdan ayrı ayrı yazı ile bilgi istenilmesi, bu durumun da inceleme veya teftiş süresini uzatması. Örneğın Vergi Müfettişinin kullandığı sistemde yürütölen incelemelerde genellikle ihtiyaç duyulan, banka bilgileri, tapu bilgileri, SGK bilgileri tam olarak yer almamaktadır. Hatta aynı bakanlık bünyesinde yer alan Gelir İdaresi Başkanlığı’nın bilgi havuzunda yer alan bazı veriler bile doğrudan ulaşılabilir durumda değildir. Bir müfettişin, teftişini yaptığı vergi dairesinin müdürünün doğrudan ulaştığı verilere doğrudan ulaşamaması gibi bir durum ortaya çıkmış oluyor (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Yaptığımız iş ile ilgili olarak bazı kamu kurumlarından talep edilmesi gereken bilgi ve belgelerin grup başkanlığı veya Kurul başkanlığı aracılığı ile birçok yazışma ile talep edilebilmesi ve istenilen bilgi ve belgelerin gereken sürede ve içerikte gönderilmemesi veya hiç gönderilmemesi örnek verilebilir. Bu durum incelemelerimizin büyük ölçüde aksamasına yol açmaktadır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Mesela sistemimizde yazılan, yazılmakta olan, işlemleri tamamlanan tüm raporların sorgulandığı buton tüm Müfettişlere açık olmalı. Spesifik incelemelerde ya da yaptığımız incelemelerde veri veya örnek olması açısından bu sorgulamalar Müfettişlere açık olmalı. İlgili birimden söz konusu raporu istemek zaman alan bir durum. Hem incelemelerin hızlanacağını, hem de mevzuat ve uygulama konusunda birikimimizin artacağını düşünüyorum. Diğer bir sorun, bürokrasiden kaynaklı olarak bazı kurumlar ile direkt yazışma yerine Kurul aracılığı ile yazışma yapmaktayız. Bu durum aşama aşama düzeltiliyor ancak bu tip yazışmalar idari süreler de göz önüne alındığında zaman almakta (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Çalıştığım projeler kapsamında, proje için gerekli verilerin ilgili bakanlıktan alınması sırasında karşılaştığım birçok kez tekrar eden sorunlar olmuştur. İlgili bakanlıkta söz konusu veri ile alakalı birim ile temasa geçildiğinde, kendisinin bu veri ile alakalı bir işlem yapamayacağı gibi reddedilişler ile karşılaşılıp, bir üst amire gidildiği onun da bu konu hakkında bir işlem gerçekleştiremeyeceğini bildirip en üst amire kadar gidildiği durumlar olup. En üst amire gidildiğinde de böyle bir verinin olup olmadığı konusunda bilgisinin olmadığı dolayısı ile kendilerine yazı ile başvurulup, yazı gereği işlemlerin gözden geçirilerek bize dönüş yapılacağı cevabından sonra yaklaşık altı ay bu veri elde edilememiştir. Yapılan görüşmeler ile aynı gün alınacak verinin alınamamış olması takdir edersiniz ki Devletin gelirsel yönden zarar görmesine sebebiyet vermektedir (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

Bu beyanlarda katılımcılar, istenilen bilgi-belgeye verilecek olumlu veya olumsuz cevabın geç elde edildiğine vurgu yapmışlardır. Bunun sebebi olarak kurumlar arası yazışmaların fazla vakit aldığını beyan etmişlerdir. Özellikle aynı Bakanlık çatısı altında olan farklı kurumların, farklı periyotlarda, her zaman ihtiyaç duyulan bilgi-belge türüne doğrudan erişim imkânının ortaya çıkan büropatolojiyi

gidereceği düşünülmektedir. Belli türdeki vergi teftiş ve inceleme işlerinde, her inceleme için aynı tür bilgi-belgeye ihtiyaç duyulmakta ve her defasında söz konusu yazışma silsilesi yerine getirilmek durumundadır. Sonuçta bu bilgi-belgeler sorunsuz paylaşılmaktadır. Tekrar eden ve sonucu değişmeyen her talep için aynı yazışma trafiğine maruz kalmanın bir büropatoloji olduğu beyan edilmiştir.

5.3.2.3.4. VDK’ da e-... uygulamalar ile ilgili bulgular

Katılımcılara sorulan son soru kurumdaki elektronik uygulamaların başarısı hakkındadır. Bu soruya verilen cevaplardan herhangi bir büropatolojik bulgu elde edilemediği için diğer bulgular gibi “tema” olarak tartışılmamıştır.

Otomasyon sistemine dayalı elektronik uygulamalar sayesinde zaman, emek ve kaynak tasarrufu sağlandığı konusunda tüm katılımcılar hemfikirdir. Ancak burada da verileri belgelere dayandırmak mümkün olmamıştır. Zaman, emek ve kaynak bakımından ortaya çıkan tasarrufu, sayısal olarak ifade etmek için, daha önceki iş görme usullerinin süre, kişi ve kaynak bakımından verilerine ihtiyaç vardır. Ancak bu verilere ulaşmak, kurum paylaşmadığı için mümkün olmamıştır. Bir katılımcı da bu durumu desteklemiş yine de herhangi bir veri paylaşmamıştır:

“Bu sorunun doğru şekilde cevaplanabilmesi için bazı istatistiksel verilere ihtiyaç vardır. Örneğin her bir inceleme türüne göre inceleme süresi, inceleme neticesi, ihtilaf durumu, ihtilaf neticesi vb. Bu neticeler bilinmeden yargısal bir neticeye varılması mümkün değildir. Ancak muhtelif uluslararası çalışmalar vergisel hizmetlerin elektronikleşmesinin iş verimliliğini ve mükellef memnuniyetini artırdığını göstermektedir. Elektronikleşme iş tanım ve uygulamalarının baştan aşağıya değişmesi neticesini vermektedir bu anlamda dönüşüm sürecinde yeni sorunların ortaya çıkması da normal olup önemli olan olumlu manadaki bürokrasinin bu sorunları sürdürülebilir şekilde kontrol altında tutabilmesidir.”
(Vergi Müfettişi)

Bu halde elde edilen veriler sadece katılımcı beyanlarına dayanmaktadır. Elektronik uygulamaların başarısını örneklerle açıklayan birkaç katılımcı beyanı şöyledir:

“E-uygulamalar sistemin önceden belirlenmiş kurallar bütünü çerçevesinde işlemesine ve hataların minimize edilmesine olanak sağlamaktadır. Bu açıdan

bakıldığında kurumumuz bünyesindeki e-uygulamaların başarılı olduğu, istatistiklere de yansımış bulunmaktadır. Eski usulde; kimin hangi işi yaptığını, aynı konuyla ilgili iş yapan çalışanın olup olmadığını, hangi işin ne zaman yapılmaya başlandığını bilmek mümkün olamayabiliyordu. Dolayısıyla aynı konuda farklı çalışanlar iş çakışması yaşayabiliyorlardı. E-uygulamalar sayesinde bütün bu sorunlar ortadan kalkmış oldu. E-uygulamaların dışında 2011 yılında başlayıp günümüze kadar devam eden ve aynı işi yapanların farklı kategorilerde yer almalarının önüne geçildiği kurumsal değişimin çalışanların çok büyük bir kısmında motivasyonu artırıcı bir unsur olduğu da yine istatistiklere yansımış bulunmaktadır (Vergi Müfettişi).”

“Elektronik uygulamalardan vergi denetiminden yararlanılması konusunda geçmişe kıyasla önemli mesafe alınmıştır. Bu hem bilgiye ulaşmayı kolaylaştırmakta hem de mükellefçe verilen bilginin doğruluğu daha hızlı bir şekilde kontrol imkânı vermektedir. Diğer taraftan iç işlemlerde de sağladığı avantajlar tartışmasızdır. Yazıların, raporların elektronik ortamda yazılması, birçok işlemin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi hız, doğruluk ve bilgiye ulaşma yönünden etkinlik ve maliyet tasarrufu sağlamaktadır. Keza özellikle teftiş süreçlerin bu uygulamaların kullanılması da sürece hız ve doğruluk ve tam kavrama açısından katkı yapmaktadır. Sorunlar geçiş döneminin getirdiği alışma ve uygulamayı yerleştirme sorunları olduğu gibi, devam eden uygulamalardan doğan sorunlar da olabilmektedir. Ancak elektronik uygulamadan doğan sorunlara çözüm üretilmesi nispeten daha kolay olmaktadır (Vergi Başmüfettişi).”

“E- uygulamalar hem zaman, hem kaynak ve hem de personel bakımından tasarruf sağlamış olup çok faydalı olmuştur. Örneğin düzenlenen yazılar ve raporlar e-imza uygulaması ile idareye gönderilmeye başlanılmış, bu durum raporların kağıt ortamında çıktı alınması, her bir sayfanın mühürlenmesi ve imzalanması yükünü ortadan kaldırmış, ayrıca raporların rapor değerlendirme komisyonlarının önerileri doğrultusunda düzeltmeleri gerektiği zaman, yine bu konudaki düzeltmelerinde çok rahat yapılmasını sağlamıştır. Önceden bir vergi inceleme raporunda bir değişiklik yapılması gerektiği zaman raporun tel zimbalarının sökülmesi ile başlanır, daha sonra düzenlenen yeni sayfalar imza ve mühürlenerek yerine yerleştirilir ve üst yazı ile tekrar idareye gönderilirdi. E-imza uygulaması ile raporun metin kısmında yapılan düzeltmeden sonra rapor elektronik ortamda

ve elektronik imza kullanılarak zahmetsiz bir şekilde gönderilebilmektedir. E-imza uygulaması ile yazıların ve raporların elektronik ortamda gönderilmesi imkanı hem zamandan kazandırmakta, hem yardımcı personelin bu raporları ve yazıları birimler arasında götürüp getirmesine ihtiyaç bırakmadığından personel açısından tasarruf sağlamaktadır, hem de bu işlemlerde kağıt, kalem, mürekkep gibi malzemelerin kullanılmasına gerek kalmadığından kaynak tasarrufu sağlanmış olmaktadır. Sonuç itibariyle E-uygulamalar başarılı olmuştur (Vergi Başmüfettişi).”

“İç işleyişte, vergi inceleme ve teftiş süreçlerinin pek çok aşamasında e-uygulamalardan yararlanmayı kesinlikle faydalı buluyorum. Özellikle e-imza uygulaması ile birlikte birçok işlem eskiye nazaran daha hızlı bir şekilde çözüme kavuşturuluyor. Yine bu anlamda VDK-BİS uygulamamız her Müfettiş için gerek inceleme gerekse özlük gibi birçok işi kolaylaştırmış oldu. Örneğin izin alma işlemlerinde; eskiden yazılı bir belge gönderilirken artık sistem üzerinden yapacağımız iki dakikalık bir işlem ile izin işlemlerimiz gerçekleştirilmektedir. Yine raporların ve rapor eklerinin sisteme yüklenmesi, bu belgelerin çıktı alınarak imzalanması ve mühürlenmesi işlemlerinin de son bulmasına neden olmuştur ki zaman unsuru bakımından da çok faydalıdır. Zaman zaman sistemsel sorunlar ile karşılaşılrsa da bu sorunlarda tecrübe oluşturmakta ve sistemin daha iyi kurgulanmasında faydalı olmaktadır (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Elektronik ortamda yapılan her türlü çalışma kesinlikle desteklenmelidir. Çok büyük hız farkı ortaya çıkmaktadır. Birçok uygulama başarılı olmakla birlikte bazen eksiklikler ortaya çıkabilmektedir. Bunlar da zamanla çözülecektir. Yaptığımız incelemelerde birçok bilgiyi elektronik ortamda bulmak gereksiz birçok yazışmanın önüne geçmektedir. Bu durum hem zaman hem de kağıt israfına engel olmaktadır. E-defter, e-fatura gibi sistemler özellikle çok büyük veriye sahip firmaların incelenmesinde ciddi hız farkları ortaya çıkarmaktadır. Örneğin şu an incelediğim bir firmanın yaklaşık 300.000 satır defteri ve yüzbinlerce faturası var. E-defter aracılığıyla istediğim hesapları çok daha hızlı bulup araştırabiliyorum. Eski usul defterde bunları odalara sığdırmak bile imkansız iken şimdi 1 klasörde duruyor. Benzer şekilde mükelleflerin hemen hemen bütün verilerini elektronik ortamda görebiliyoruz. Sadece vergi ile ilgili değil, mernis adreslerinden tapu kayıtlarına, taşıt bilgilerinden noter bilgilerine,

gümrük kayıtlarından banka bilgilerine birçok veri elimizin altında. Bunlar için eskiden sürekli yazışma gerekiyordu. Yeni uygulamaya giren e-tebligat sistemiyle daha da hızlanacağız. Günlerce süren posta serüveni olmayacak. Yani e-uygulamaların iyisi kötüsü seçilmeden hepsinin desteklenmesi gerektiği düşüncesindeyim. Olumlu eleştirilerle kötüler de iyileşir. Her çalışma kıymetlidir (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“Kullanılan e-uygulamalar büyük ölçüde zaman ve kağıt israfının önüne geçmiş bürokrasiyi azaltmaya yardımcı olmuştur. Birkaç örnek vermek gerekirse; elden gönderilip alınan yazılar artık sistem üzerinden e-imzalı olarak gönderilip alınıyor, bir kısım mükelleflerin incelemeleri koli koli defter ve belgeler üzerinden yapılır iken şimdi e-defter ve e-belge üzerinden yapılıyor, mükellefler beyannamelerini elden vergi dairelerine verirken artık sistem üzerinden e-beyanname veriyorlar (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

“E-uygulamaların gerek kurum içindeki iş ve işlemlerde gerekse vergi incelemelerinde birçok faydası olmuştur. Örneğin, vergi incelemesi sonucunda düzenlenen raporlar genellikle çoklu sayfalardan oluşmaktadır. E-uygulamadan önce raporlar nüshalar halinde çoğaltılırdı ve tek tek imzalanırdı. E-uygulama ile raporların elektronik ortamda hazırlanması ve imzalanması sağlanmıştır. Bu sayede hem zamandan hem de kaynaktan tasarruf edilmiştir. Diğer taraftan e-denetim uygulaması aracılığıyla mükelleflerin risk analizleri yapılarak, incelenmesi gereken mükellefler belirlenmekte, bu sayede Vergi Müfettişleri etkin ve verimli incelemeler yapmaktadırlar. Yine Vergi Müfettişleri vergi incelemesi gerçekleştirdikleri mükellefe ilişkin bilgilerin büyük bir bölümüne elektronik ortamda erişerek, mükellef hakkında isabetli kanaat ve sonuçlara varmaktadırlar (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

Görüldüğü gibi katılımcı beyanları elektronik uygulamaları zaman, kaynak ve emek bakımından kayda değer bir tasarruf sağladığını ifade etmektedir. Özellikle vergi başmüfettişleri eski usul ve yeni usulde aynı işleri yaptıkları için, belge paylaşmasalar da iki durum arasındaki farkı somut ve gerçekçi biçimde kıyaslamışlardır.

Yapılan görüşmelerde hiçbir katılımcı tarafından elektronik uygulamalara direnç gösterdiği gözlemlenmemiştir. Neredeyse tüm iş görme biçimlerini

değiştirmesine rağmen otomasyon sistemine bağlı elektronik uygulamalar desteklenmiştir.

Bir katılımcı ile yapılan görüşmede e-imzanın psikolojik etkileri tartışılmıştır. E-imzanın müfettiş için son derece önemi olan “mühür”ü sembolik hale getirmesi, değişime dirence neden olmasa da buruk bir psikoloji oluşturduğundan bahsetmiştir. Katılımcı ile araştırmacının arasında geçen konuşma şöyledir:

Katılımcı G: Eskiden raporlar yazardık yüzlerce sayfa mühürle mühürle imzala imzala şimdi bilgisayardan tek tuşla gönderiyoruz. Teknolojik alt yapıyı iyi kullanıyor bu konuda bir hantallık yok. Ama neye bağlı bilmiyorum ama geleneğin göreneğin önemli olması mı bunu getiriyor bilmiyorum ama TEKNOLOJİK HARİÇ DEĞİŞMEYE KARŞI BİR KURUM. Yani zor değişen kafa olarak zor değişen bir kurum. ...

Araştırmacı: Bu arada mühürün ayrıca sembolik öneminden de bahsedebilir miyiz?

Katılımcı G: Vardı, çok vardı. Eskiden mühür sınavı idi yetki sınavı. Mührü aldın, tören yapılıyordu mesela.

Araştırmacı: Bahsedermisiniz biraz mühür töreninden?

Katılımcı G: Grup başkanı ve o zaman bizden sorumlu üstad vardı şuanda ayrıldı. Pastalar meyve suları herkesle mühürle ve mührün beratlarıyla fotoğraflar..

Araştırmacı: Mühür bürokrasinin en büyük göstergelerinden biridir. Sıradan bir vatandaşla müfettişi ayıran en büyük göstergelerden biri gravattan takım elbiseden de öte. ...

Katılımcı G: Şuanda etkisi teknolojiyle birlikte biraz azaldı. Daha da sembolik hale geldi. Çünkü şuan sadece tutanaklarda kullanılıyor.

Araştırmacı: Psikolojik olarak da etkisi azalttı mı artık eski hazzı vermiyor mu mühür taşımak?

Katılımcı G: Çok fazla günlük kullanmıyoruz. Eskiden çok kullanırdık. O da doğal olarak şey sağladı hani yazı çıkamazdık yani eskiden. Şimdi arkadaşlar mesleğe girdiği ilk günden itibaren kendileri adına yazı yazabiliyorlar e-imzaları var. Bizde mühür almadan kendi adına yazı yazamazdık. 1buçuk yıl sonunda o mührü alacaksın. Öyle yazı yazmaya başlayacaksın. Kendi adıma altına vergi

müfettişi G yazan yazıyı 1buçuk sene sonra çıkartabiliyorsun. Şu anda öyle değil şu anda e imza var. Mesleğe girdiğin gün e-imzan var ve istediğin yazıyı çıkartabilirsin.

5.3.3. Değerlendirme

Türkiye’de devletin bürokrasi kesiminin önemli bir Bakanlığının, önemli bir kurumunda büropatolojileri ölçen örnek olay inceleme çalışması yapılmıştır. Yapılan alan çalışmasının bulgularını değerlendirirken bu şekilde cümleye başlamak, çalışmanın araştırmacıda bıraktığı en baskın intibadır. Kurul’da bürokrasi kavramı öncelikle devleti, daha sonra devletin sorunları olan örgütlenme biçimini ifade etmektedir.

Bir kamu kurumunda yapılan bu çalışmada bürokrasinin devlet yönetimi ile bağdaştırılması beklenen bir sonuçtur. VDK’da “bürokrasi” denilince “devlet yönetimi”; “bürokrasinin sorunları” denilince ise “idare-i maslahatçılık”, “prosedürcülük” ve “inisiyatif sorunu” öncelikli olarak anlaşılmaktadır. Başka bir ifade ile bürokrasi gereklidir ancak sorunları halledilmelidir yorumuna varmak mümkündür. Çalışmadan elde edilen büropatolojiler teorik kısımda anlatılan büropatolojiler ile uyumludur.

VDK, bürokrasinin önemli bir kurumu olmasına uygun olarak müfettişler de önemli birer bürokrattır. Bu kimlik ve aidiyet duygusu neticesinde son derece dışa kapalı ve gizlilik prensibi ile hareket etmektedirler. Bu durum en fazla çalışmaya gereken kurum izni alma sürecinde hissedilmiştir. Kurumdan izin almak, çalışmanın yöntemi anlatılırken de bahsedildiği gibi uzun ve zahmetli bir süreç olmuştur. Öyle ki 2 kez dilekçe ile başvuruda bulunulmuş bu dilekçelere yazılı bir red cevabı bile verilmemiştir. Eğer yazılı ve gerekçeli bir red cevabı alınabilseydi kurumun korumacı yaklaşımı bu belgeler ile de pekiştirilmiş olacaktı.

Daha sonra alan çalışmasının yapılmasına izin verildiğini beyan eden izin belgesinde ise “Vergi mahremiyeti gözetilerek..” ibaresi yer almıştır. Oysa çalışmanın soruları pek çok kez Kurul ile paylaşılmış mükellef, teftiş, inceleme vb. konularla ilgili hiç soru olmadığı bildirilmiştir. Başvuru dilekçesi ve kabul belgesi çalışmanın eklerinde mevcuttur.

Kurumu dışa kapalı ve gizlilik duygusu ile hareket etmeye yönelten, devlet kesimindeki bürokrasi alanlarına olan korumacı duygu olduğu düşünülmektedir.

Daha açık bir ifade ile “dışarıdan” olabilecek herhangi bir müdahaleye karşı son derece hassas bir hava hâkimdir. Çalışmanın siyasi hiçbir amacı olmadığı defalarca ifade edilmiş olmasına rağmen çekinceli tutum bir türlü değişmemiştir. Son denemede, izin başka bir kamu kurumundan yine önemli bir makam sahibi vasıta ile alınmıştır. Yine bu dışı kapalı tutum dolayısıyla araştırmacı ile hiçbir belge paylaşılmamıştır.

VDK’da bürokrasi, sorunları olsa da varlığı devam etmesi gereken bir örgütlenme biçimi olarak algılanmaktadır. Bürokrasi algısı sorusunda verilen cevaplarda dikkat çeken nokta bürokrasinin köklü bir örgütlenme biçimi olmasının vurgulanmasıdır. Oysa katılımcıların esas ifade etmek istediği köklü yapı bürokrasi değil devletin kendisidir. Bu durumda anlaşılıyor ki kişilerin bürokrasiye bakış açıları mensubu oldukları kurumun kimliği belirleyici olmaktadır. Buna uygun olarak devletin önemli bir kurumunun bürokrasi tanımı devlet tanımı ile eşdeğer algılanmaktadır.

Katılımcılar bürokrasi sorunları yani büropatolojiler sorusuna gelince daha tarafsız ve nesnel tanımlar yapmışlar ve anılar paylaşmışlardır. Büropatolojileri anlatırken, ilgili sorunun da yönlendirici olması nedeniyle tamamen kendi iş ve kurumlarından münferit değerlendirmeler yapmışlardır. Katılımcıların büropatoloji algısı idare-i maslahatçılık büropatolojisi ekseninde yoğunlaşmıştır. Müfettişlerin başka kurumlarla ilişkilerinde maruz kaldıkları büropatolojilerin başında işlerin hiç bitmeyecek gibi uzaması, ne için istenildiği net olmayan evrakın toplanması gibi kırtasiyecilik ve biçimcilik büropatolojileri sıralanmıştır.

İdare-i maslahatçılık, kırtasiyecilik, biçimcilik, zaman kaybı, işlerin sürüncemede kalması, evrak yükü ve imza toplamak için oradan oraya dolaşma büropatolojilerini ifade etmek için kullanılmıştır. Elbette, kamu kurumlarında bir işin bitmesi gereken makul süre ne kadardır, evrakların kaç âdeti gerekli görülür, bir iş için gerekli imza sayısı en fazla kaç kişiden alınmalıdır gibi sorulara standart cevaplar almak çok zordur. Bu soruların cevapları işin türü, kurumun sunduğu hizmetin konusu, dönemsel yoğunluklar, personelin bilgi ve tecrübesi gibi birden fazla değişkene bağlıdır. Bu çalışmada standartlara göre bir tespit yapmak değil idare-i maslahatçılık durumunun hissiyatını ölçmek amaçlanmıştır. Diğer bir ifade ile ölçü birimi katılımcıların psikolojik sınırı olmuştur. Psikolojik sınırlar katılımcıların anılarından, örneklerinden ve tanımlamalarından elde edilmiştir.

Çalışmadan elde edilen idare-i maslahatçılık kavramı, kırtasiyecilik, hantallık, biçimcilik, zaman kaybı, evrak kaybı vb. gibi pek çok büropatoloji türünü kapsayan çatı bir kavramdır. Bilimsel çalışmalarda birden fazla kavramla ifade edilen bir durumu tek bir kavramla kapsamak elbette daha pratik bir çalışma metodudur. Aynı zamanda bu kısımda paylaşılan anılar ve örnekler teorik kısımda 3.1.2.1. Kırtasiyecilik ve Biçimcilik alt başlığı altında anlatılan örnekler ile benzerlik göstermektedir. Farklı kurumlarda, farklı işleri yapan farklı kişiler aynı büropatolojik tepkileri vermektedir.

Daha sonra, kural olmadığı hale kuralmış gibi davranılması, aşırı kuralcı davranılması, kuralın amaç haline gelmesi gibi büropatoloji türlerinde anılar paylaşmışlardır. Burada bu büropatoloji türü “prosedürcülük” olarak daha kapsamlı bir kavram ile ifade edilmiştir. Bu sayede “kural” denilince sadece kanun kurallarının anlaşılması ihtimalinin önüne geçilmiş olacaktır. Katılımcılar farklı kurumlardan farklı anılar paylaşmışlardır. Buradaki her bir büropaolojinin çıkış noktası aynı prosedürcülük davranışıdır.

Bürokrasilerde prosedürcülük patolojisinin en saf hali kural-amaç uyumsuzluğudur. Kimi durumlarda prosedürler amaç haline geldiği için esas yerine getirilmesi gereken iş ve işlem bir türlü sonuçlanmamakta, kimi durumlarda ise prosedür hiç kullanılmadığı için kişiye göre değişen keyfi durumlar ortaya çıkmaktadır. Bürokrasilerde yetki ve otoritenin kaynağı yasalar ve yazılı kurallar olduğu için kişiler bu yazılı kuralları korumakta çok ısrarlı davranırlar. Aksi durumda otorite kaybedeceklerinden endişe eder ve güvensizlik duygusuna kapılırlar. Bu nedenle büropatolojik davranışların bu türünde prosedürlere sıkı sıkıya bağlı olmak esas amaç haline gelmiştir.

Bir sonraki alt başlıkta da “inisiyatif sorunu” na ait bulgular tartışılmıştır. Burada çalışmadan elde edilen yenilik, inisiyatif sorununun tek taraflı olmadığıdır. Kişilerin inisiyatif almaktan çekinmeleri ya da inisiyatif almak istememeleri bir büroapatoloji olduğu gibi inisiyatif almak istedikleri halde örgütsel ya da prosedürel engellerle karşılaşmaları da bir büropatolojidir.

Elde edilen bulgulara göre bürokratik örgütlenme biçimden kaynaklanan inisiyatif hakkı tanımama sorunu olduğu kadar inisiyatif kullanabilecekleri durumda kullanmamak da bir bürokrasi sorunu meydana getiriyor. Kişiler sorumluluk

almaktan kaçınma, denetim mekanizması yetersiz olduğu için görevini yerine getirmeme gibi nedenlerle standart işlerini bile yapmayabiliyorlar. Burada bürokratik örgütlenme biçiminde hantallaşan devlet mekanizması içinde hantallaşan kişileri görüyoruz.

Daha sonra yine teoride anlatılan büropatolojilerle uyumlu olarak hiyerarşi sarmalı, yenilik ve değişim sorunu, yozlaşma ve siyaset-idare dengesi sorunu elde edilen bulgular arasındadır. Bunlardan “hiyerarşi sarmalı”, bürokrasinin hiyerarşik yapısının büropatolojik durumunu ifade etmek için kullanılmıştır. Burada kastedilen, iş ve işlemlerin aşırı dikey hiyerarşide uzun bir yolculuğa çıkıp daha sonra başladığı noktaya geri dönmesidir. Burada işlerin sonuçlanıp sonuçlanmamasıdan ziyade, kişilerin adeta bir sarmalda gibi oradan oraya, ellerinde evrak ile dolaştığı tablonun oluşturduğu olumsuz psikoloji vurgulanmıştır. Bulgularda kullanılan katılımcı beyanını tekrar etmek gerekirse;

“Herhangi bir kurumun örneğin bankanın müşteri hizmetlerini aradığınızda ilgili birime ulaşana kadar birçok birimden kişiyle uzun ve anlamsız konuşmalar yaparsınız. Ya da hastane, noter, tapu, vergi dairesi, belediye gibi yerlerdeki işlemlerinizi oda oda kat kat gezersiniz, evrak imzalatır arada vezneye birkaç kez uğrar sonra yorulmuş bir şekilde ilk uğradığınız odada işlemlerinizi tamamlatırsınız (Unvan paylaşmayan katılımcı).”

VDK’da katılımcıların başka kurumlarda karşılaştıkları sorunları değerlendirmeleri neticesinde ortaya çıkan hiyerarşi sarmalı, daha çok dikey hiyerarşinin neden olduğu idare-i maslahatçılık büropatolojileri ile ilgilidir. Teoride anlatılan hiyerarşik yapı ise sadece dikey hiyerarşinin hizmet sunumunda ortaya çıkan büropatolojileri değil hiyerarşi içerisinde ast-üst ilişkisine etki eden büropatolojileri de kapsamaktadır. Hiyerarşi Sarmalı büropatolojisi söz konusu kamu kurumunun işlerinin gecikmesi, yanlış işlemelerin yapılması, evrak yükünün artması gibi sorunlara neden olmaktadır.

Hatırlatmak gerekirse dikey hiyerarşilerde kararlar tek taraflı alınır, astlar pek fazla yönetime katılmaz, üstlerden gelen emir ve talimatları uygular, buna karşın üstler astlara karşı anksiyete derecesinde güvensiz olurlar idi. Yapılan çalışmada bu anlamları ifade edecek bir beyan yoktur. Çünkü VDK’da daha yatay bir hiyerarşi mevcuttur. Hem VDK başkanlığın denetim ve danışma birimi olarak

bakanlık hiyerarşisinde yatay bir konumdadır hem de müfettişler hangi unvanda olursa olsun aralarında bir hiyerarşi yoktur. Daha açık bir ifade ile başmüfettiş ile müfettiş yardımcısı arasında bir ast-üst ilişkisi yoktur.

Bunun yerine daha çok usta-çırak ilişkisine benzeyen “üstatlık” kurumu vardır. Burada aradaki hiyerarşiyi belirleyen kıdemdir. Resmi bir dayanağı ve sonucu olmayan üstatlık kurumu kurum kültürü ile ilgilidir. Başmüfettişler ve müfettişler için olumlu ya da nötr anlam ifade etmekle birlikte bazı müfettiş yardımcılarını için olumsuz anlamlar taşıyabilmektedir. Vergi müfettiş yardımcılarının yetiştirilme dönemleri (ilk bir buçuk yıl ve daha sonraki bir buçuk yıl olmak üzere 3 yıl sürer. Bu sürede iki kez sınava girerler, ilk sınavı geçtikten sonra biraz daha rahat olabilirler) boyunca bir üstata refakat ederler. Çeşitli eğitimler alırlar. Tüm bu süreçlerde vergi inceleme ve teftiş işlerinin prosedür kısmı ile birlikte kurum kültürü de aktarılır.

Bu eğitimlerin “iyi bir müfettiş” olmak için yapıldığı sıklıkla ifade edilmiştir. Bu süreçte vergi müfettiş yardımcılarını üstatları tarafından titizlikle takip edilmiş ve gözlemlenmiştir. Bu açıdan üstatlık kurumunu bir ast-üst ilişkisi kapsamında değerlendirecek olur isek son derece baskıcı ve güvensizlik yaşayan bir kurum olduğundan bahsedilebilir. Kılık kıyafet, yıllık izin kullanma gibi örnekler sıklıkla belirtilmiştir. Konunun ilginç kısmı bu şekilde son derece disiplin altında geçen yardımcılık sürecinin bu süreç sona erdikten sonra esnemesi ve sona ermesidir. Bu nedenle üstatlık ve teamüller açısından müfettiş yardımcılığı öncesi ve sonrası olarak bir kıyasma yapmak mümkün olmuştur.

Vergi müfettiş yardımcılarını, bürokrasiye girdikten sonra öğrenilen iki farklı dönemi kapsayan iki farklı davranış kalıbını öğrenmek durumunda kalmışlardır. Müfettiş yardımcısı iken giydikleri renkleri, yıllık izin kullanma şartları, katı olan mesai saatleri yardımcılık döneminde sonra daha özgür ve esnek hale gelmiştir. Dolayısıyla VDK’da üstatlığın getirdiği kültürün, vergi müfettiş yardımcılarını, kıdem esaslı baskı aracı olduğu durumlar da yaşanmıştır.

Aynı zamanda VDK’nın kuruluşu ile lağvedilen kurumlarda çalışanların unvan sahipleri arasında gergin bir hava olduğu bulgularda anlatılmıştı. (Yapılan beyanlar sadece kurum içi barışçıl ortamın zedelendiği yönündedir, detaylar ve örnekler hakkında bilgi verilmemiştir.) Üstatlık kurumu burada da geçerli

olmamıştır. Sonuç olarak üstatlık kurumu kurum kültürünü aktaran en önemli araç olmakla birlikte örgütsel değişim yaşandıktan sonra eski önemi kaybetmiştir.

VDK'nun kuruluşu kurumda “bürokratik oligarşi”nin sonu ve kamu kurumuna “politik müdahale” olarak iki yönlü etkiye sebep olmuştur. Bu iki durum da kendi içinde tutarlı psikolojik tepkiler olduğu düşünülmektedir. Bir tarafta özlük hakları, hiyerarşik konumları vb. gibi konularda radikal bir iyileşme yaşayan bir grup diğer tarafta daha önce amiri olduğu grup ile hiyerarşik olarak aynı düzeye gelen grup, birleşmeden sonra aynı kurumda aynı unvan ile aynı görevleri ifa etmektedir. Her bir müfettiş sahip olduğu örgüt kültürü ve aidiyet duygusu bakımından önemli bir değişim yaşamıştır. Bu durum zaman zaman kurum içi sürtüşmelere yol açmıştır.

Vergi müfettiş yardımcıları herhangi bir geçmiş bağı olmamasına rağmen, kurumda açıkça ifade edilmeyen ama son derece hissedilen iki farklı zümreden birine kendilerini ait hissetmektedirler. Bu aidiyet duygusunda A gurubu ve B,C,Ç grupları ayrımının ve eğitimleri sürece kendilerine biçilen “müfettiş elbisesinin” etkisi elbette büyüktür. Ancak giderek yapının homojen hale geleceği endişesi kendilerini güvensiz hissetmelerine sebep olmaktadır. Oysaki meslekteki geçirdikleri yıllar kıyaslandığında, vergi müfettiş yardımcılarının üniversite yıllarında oldukları sırada, şu anda kendilerini ait hissetmedikleri müfettiş zümresi yıllardır vergi teftiş ve inceleme işi yapıyordu. Dolayısıyla güvensiz hissetmelerinin makul bir dayanağı görülmemektedir. Burada üstatlık kültürüne atfedilen saygı ve usta-çırak ilişkisinin geçerli olmadığını görüyoruz.

VDK'da yenilenme ve değişim denildiğinde iki konu ortaya çıkmaktadır. İlki VDK'nın doğrudan kurum olarak kurulması, teftiş ve denetim dünyasındaki en önemli örgütsel değişimdir. Bu değişim ve yenilenmenin bir ya da birden fazla büropatolojiyi bertaraf etmek için yapıldığı hala kurumda da tartışılan bir konudur. VDK kuruluşu ile daha önceki kurumların lağvedilmesine karşı çıkılmasına “yeniliklere karşı olma” büropatolojisi ile yorumlamak doğrudan ulaşılabilecek bir sonuç değildir.

İkinci konu teftiş ve denetim işlemlerinin e-.. uygulamalar ile yerine getirilmesidir. Katılımcılar tarafından desteklenen yenilikler teorik kısımda bahsedildiği üzere “tali değişiklik” denilen teknolojik yeniliklerdir. Elektronik uygulamalar hemen her kurum ve/veya iş yerinde kullanılmaktadır. Hazine ve

Maliye Bakanlığı da bu konuda başı çeken kamu kurumlarından. VDK’da teftiş ve denetim işlerini yerine getirirken elektronik uygulamalardan faydalanılmasına hiçbir katılımcı itiraz etmemiş, aksine desteklemiştir. Dolayısı ile kurum içi uygulamalarda teknolojik değişim ve yeniliklere direnç gösterilen bir büropatoloji yoktur.

VDK’da daha yatay bir hiyerarşi olduğundan ve müfettişleri yaptıkları vergi inceleme ve teftiş işlerini doğrudan kendi isim, imza ve mühürleri ile yerine getirdikleri için bunun aksi bir hiyerarşi sürecine girdiklerinde aşırı tepki göstermektedirler. Kamu Kurumları Arası İşbirliği sorunu kısmında bahsedildiği gibi başka bir kurumdan istenen bilgi-belgeler VDK Grup Başkanlığınca istenmektedir. Bu süreç müfettişler bakımından “zaman kaybı” olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde söz konusu kurumlarda gelecek olan bilgi-belgelerin de geç elde edildiği ifade edilmiştir. Oysa yaşanan bu gecikme vergi inceleme ve teftiş işlerini aksatmamaktadır. Dolayısıyla göz ardı edilebilir bir durum iken tepki ile karşılanmıştır.

Başka bir kurumdan gelecek olan bilgi-belgenin geç gelmesi dolayısıyla vergi inceleme ve teftiş işleri vaktinde tamamlanamaz ise o zaman bir büropatolojiden bahsetmek daha makul olacaktır. Bu hali ile müfettişlerin verdikleri tepkiler, “bir amire bağlı olmanın getirdiği hissiyat ile yaşanan bürotik durumu” ve “olmayan büropatoloji durumunu tarif etme” olarak değerlendirilmektedir. Burada yatay hiyerarşilerde iş gören çalışanların dikey hiyerarşi ile muhatap olduklarında olmayan bir büropatolojiyi var gibi algılama tepkisi verdikleri sonucuna varmak mümkün olmakla birlikte bu sonucun genel geçer olduğu iddia edilmemektedir.

Başka bir açıdan bakıldığında VDK müfettişlerinin “bürotik” davranış sergilediklerinden bahsedebiliriz. Bürotikler bir çocuk gibi talep ettikleri herhangi şey için hemen cevap almak istemekte aksi durumu güvensizlik olarak yorumlamaktaydı (bkn. s. 81). Müfettişler yaptıkları teftiş ve inceleme işlerinde birden fazla amire bağlı olmadan, bağımsız bir biçimde diğer bir ifade ile kendi isim, imza ve mühürleri ile görevlerini ifa ettikleri daha önce belirtilmişti. Başka kurumlardan bilgi-belge isteme konusuna gelince alışık olmadıkları bir usul ile hiyerarşi sarmalına girmeleri gerekmektedir. Kendi kimlikleri ile değil Grup Başkanlıkları ile yazışmalar yapmaktadırlar.

Bu yazışmaların hemen sonuçlanmaması katılımcılar tarafından “zaman kaybı” olarak ifade edilmiştir. Oysa hiçbir katılımcı istedikleri bilgi-belgenin geç gelmesi nedeniyle vergi teftiş ve inceleme işlerini zamanında bitiremediğinden bahsetmemiştir (Yüzyüze görüşmelerde “Bu sebepten dolayı işlerinizi zamanında bitiremediğiniz oldu mu?” sorusu sorulmuş ve “Hayır.” Cevabı alınmıştır). Eğer bir bilgi-belge talebi vergi teftiş ve inceleme işlerinin zamanında tamamlanmasını engelleyen ölçüde geç sonuçlanıyorsa o zaman bir zaman kaybından bahsetmek daha makul olacaktır. Oysa onlar kendi isim, imza ve mühürleri ile değil de ihtiyaç duydukları bilgi-belgeleri kendi kurumlarının grup başkanlığı aracılığıyla talep ettikleri için “bir amire bağlı olan astlar gibi” hissetmekte ve bürotik tepkiler vermektedirler. Kurum dışı yazışmaları grup başkanlıkları aracılığı ile yerine getirmelerini tam da bürotiklerin yaptığı gibi güvensizlik olarak yorumlamaktadırlar.

Öte yandan tekrar Kamu Kurumları Arası Koordinasyon Eksikliği sorununa geri dönecek olur isek katılımcılar vergi inceleme ve teftiş işinde kurum içi her defasında farklı mükelleflerin aynı bilgi-belgelere ihtiyaç duyduklarından bahsetmişlerdir. Bu durumda bu bilgi-belgeleri edinmek için kurum içi yazışma trafiği yaşandığına, bu yazıların sonuçları beklendiğine dikkat çekilmiştir. Katılımcılar bu tip bilgi-belgeler doğrudan ulaşılabilecek bir otomasyon sisteminin çözüm olacağını da eklemektedirler. Şüphesiz aynı iş ve sonuç için hep aynı yazışmaları yapmak bir büropatolojidir.

Katılımcıların sundukları çözüm ise makul görünmektedir. Ancak bu sistemin mükellefler bakımından bazı sakıncaları taşıyıp taşımadıkları araştırmacı tarafından bilinmemektedir. Muhatapların her ikisinde kamu kurumudur. Deyim yerinde ise aynı gemide olan kamu kurumları arasında güvensizlik kaynaklı bilgi paylaşımının olmaması şaşırtıcıdır. Bu güvensiz davranış biçimi de yine bürokrasilerde görülen gizlilik ve dışa kapalılık sorununun bir başka yansımasıdır.

Eğer kurumlar bilgi-belge paylaşmak istemediği için gecikme yaşıyor ve sonuçta talep edilen bilgi-belge paylaşılmıyor ise burada iki durum söz konusudur. Ya istenilen bilgi-belgenin paylaşılmasında ilgili kurum uygun görmemektedir (ör. Mükellefin bazı yatırımlarının yer aldığı banka bilgileri). Burada büropatolojik bir refleks olduğu düşünülmektedir. Diğer durumda ise kurumlar gizlilik, güvensizlik refleksi ile hareket ettikleri için bilgi-belge paylaşmak

istememektedir. Burada kurumlar arası işbiliği zarar görmekte ve büropatolojik bir durum ortaya çıkmaktadır.

Yozlaşma sorunu da teoride anlatılan kısım ile aynı anlamları taşımaktadır. Katılımcılar tarafından daha çok liyakat eksikliğine vurgu yapılmış, genel olarak da yüzeysel cevaplar verilmiştir. Bulgularda da bahsedildiği gibi katılımcılar yozlaşmanın bürokrasi değil ahlak ve etik sorunu olduğu düşünülmektedir.

Adam kayırma, haksızlık vb. gibi yozlaşma türlerini karşılayan bir bulgu elde edilmemiştir. Özellikle işe alım koşulları belli standartlarda yapılan sınav, mülakat ve performansa ölçümü periyotlarına dayalı olduğu için bu gibi büropatolojilerin kurumda yaşanmaması beklenen bir sonuçtur. Yozlaşmayı ahlak sorunu olarak değerlendiren katılımcılar ise vergi kaçakçılığı, kayıt dışı ekonomi bakımından konuyu değerlendirmişlerdir.

Aslında katılımcılar kurumlarda yozlaşmanın olmadığını ya da nadiren yaşandığını düşündükleri için değil yozlaşmanın bir bürokrasi sorunu değil de bir ahlak ya da etik sorunu olduğunu düşündükleri için daha az üzerinde durmuşlardır. Özellikle rüşvet, nepotizm, zimmet gibi sorunların ahlak sorunu olduğu düşünülmektedir. Suça meyilli kimselerin az ya da çok bürokratik her ortamda bu sorunlara sebep oldukları ifade edilmiştir. Bu ifadeler daha çok “off the record” sohbetlerde ve birkaç kurum mensubu tarafından dile getirilmiştir. Elbette yozlaşmanın bürokrasi sorunu olduğunu ifade eden katılımcılar da mevcuttur.

Yozlaşmanın bürokrasi ile ilgisi olmadığının düşünülmesi ilginçtir. Ancak her bir büropatolojinin sonunda bir ahlak ya da etik sorunu olduğu da iddia edilebilir. Böyle bir iddia teorik kısım yazılırken hiç düşünülmemiş yapılan alan çalışmasında not alınmıştır. Kaldı ki yozlaşmanın ifade ettiği tüm kavramlarla beraber bir büropatoloji olduğu teorik kısımda 3.1.2.4 Yozlaşma başlığı altında anlatılmıştır. Sonuçta bürokratik örgütlenme biçimi yozlaşmaya ortam hazırlayan bir yönetim ortaya çıkarmaktadır. Buna uygun olarak tezin büropatoloji tasnifi de iki kısımdan oluşmuştur. İlki 3.1.1.Bürokrasinin Patolojik Eğilim Gösteren İlkeleri; diğeri ise 3.1.2.Bürokrasinin Bozulan İlkelerinin Neden Olduğu Büropatolojiler’dir. Burada ilk kısımda başlangıçta büropatolojiye yol açmayan ya da bu amaçla tasarlanmayan ilkelerin zaman içerisinde, uygulama esnasında bozulduğu tartışılırken ikinci kısımda bu bozulan ilkelerin yeni sorunlara ortam

hazırlamasından bahsedilmiştir. Dolayısıyla yozlaşma bürokrasilerde var olan bir sorundur.

Siyaset-idare dengesi sorunu da yüzeysel değinilen sorunlar arasındadır. Bir katılımcı vergi teftiş ve inceleme işlerinde politik müdahale ile karşılaştıklarından bahsetmiştir. Başka bir katılımcı tarafından aynı minvalde beyanda bulunan olmamıştır.

Siyaset- bürokrasi dengesi sorunu teorik kısımda bürokrasinin baskın olduğu durumlarda meydana gelen sorunlar ve siyasetin baskın olduğu durumlarda meydana gelen sorunlar olarak incelenmiştir. Alan çalışması yapılan kurum Türkiye’de kamu bürokrasisinin önemli bir kurumudur. Katılımcılar da buna uygun olarak kendilerini “bürokrat” olarak tanımlamaktadırlar. Yani bürokrasi-siyaset tahterevallisinin bürokrasi tarafını oluşturmaktadırlar. Bu duruma, bir de VDK kurulması ile önceki köklü kurumların lağvedilmesi eklenince (kurumların lağvedilmesinin politik müdahale olduğu düşünülmektedir) kurumda “siyaset” kelimesini kullanmak bile büyük tepkiye neden olmuştur.

Bu anlamda kurumun siyaset- bürokrasi dengesi sorununa tarafsız bakmadığı ve yorumlamadığı düşünülmektedir. Birkaç katılımcı “bürokratik oligarşi”nin asla burada olmadığını, kurumun sadece kamu hizmeti sunmak amacıyla olduğunu vurgulamıştır. Diğer bir ifade ile bürokrasinin ağır bastığı durumların VDK da olmadığını, politikaların uygulayıcısı olduklarını belirtmişlerdir. Öte yandan kurumlarında siyasetin baskın olduğu yani politik müdahalenin olduğu durumları ise 2 katılımcı hariç tüm katılımcılar tepki ile reddetmişlerdir. Katılımcılara göre politik müdahale kurumun kapısından dahi girmemesi gereken, kötü bir durumdur. Vergi inceleme ve teftiş işlerinin özü gereği tarafsız ve bağımsız kişilerce yerine getirilmesi şarttır.

VDK, teoride anlatılan yenilik ve değişim sorunu kısmında tartışılan asli değişiklikler ve tali değişiklikler türünün ikisini de yaşamıştır. Asli değişiklik VDK’nın kurulmasıdır. Bu değişim lehlerine olanlar tarafından desteklenmiş ve uyum sağlaması kolaylaşmıştır. Lehlerine olmadığını düşünenler tarafından ise desteklenmemiş ve tepki ile karşılaşılmıştır. Tali değişiklik ise elektronik uygulamalara geçilmesidir. Bu değişim direnç ve tepki ile hiç karşılaşmamış ve son derece başarılı bir biçimde adapte olmuşlardır.

Bununla birlikte kişiler kendilerini güvende hissetmedikleri durumlarda resmiyete, kuralcılığa ve eski iş yapma usullerine başvururlar. İnisiyatif kullanmaktan ve yeni usulü benimsemekten kaçınırlar. Bu durumun her bir bürokratik birim için genel geçer olduğu bu tez tarafından iddia edilmektedir. VDK teknolojik yeniliklere ve gelişmeye açık bir kurum olabilir ancak verilen bir örnek kişileri kendilerini koruma güdüsü ile hareket ettiklerini göstermektedir:

“Bazı uygulamalarda çelişkili olunması. Vergi incelemesi amacıyla turne görevlendirmesi yapılmıştı. Aylık olarak turne mahallindeki giderlerimizi kurumumuz mutemetlik servisine bildiriyorduk. O dönemde mükellefler E-faturaya geçmişti. Konaklama gideri için tarafımıza e- fatura düzenlenmişti. Mutemetlik servisi e-faturayı o şekilde kabul etmemiş, çıktısının alınarak kaşe-imza yaptırılmasını talep etmişti. Maliye Bakanlığı olarak mükelleflere e-fatura uygulaması getirmemize rağmen, aynı faturanın tekrar kaşelenip imzalanmasını istemişti.”

Mutemet yeniliklere bir tepki göstermemekle birlikte eski usulde iş yapmaya devam etmektedir. Benzer örnek, Yenilenme ve Değişim Sorunu’nun anlatıldığı s. 104’da, EBYS sistemi ile sonuçlandırılan bir işlemin, elektronik ortamda saklanmasını güvenli bulmayan bir çalışan tarafından çıktı alınarak saklama yöntemine başvurması ile karşımıza çıkmaktadır. Farklı kurumlarda, farklı kişiler, farklı işler için aynı güvensizlik hissiye aynı tepkileri vermişlerdir.

Elektronik uygulamaların zaman, emek ve kaynak bakımından VDK’da tasarruf sağlamıştır. Bu sayede vergi inceleme ve teftiş işleri daha etkin ve verimli yapılmaktadır. Bu sonuç tamamen katılımcı beyanlarına dayanmaktadır. Öte yandan elektronik sistemlerin kurulması sırasında ortaya çıkan maliyetten kimse bahsetmemiş bu durumun parasal bir yük getirdiğini iddia eden olmamıştır. Katılımcılara elektronik uygulamaların başka bir probleme neden olup olmadığı sorulmuş, veri güvenliği bakımında göz ardı edilebilir sorunlar dışında bir sorundan bahsedilmemiştir. Bir örnek vermek gerekirse:

“Yeni sorunlara yol açtı mı? Evet. Güvenlik korkusu veri korkusu. Her e-uygulama ne yazık ki beraberinde güvenlik zafiyeti korkusunu besliyor. Haklı ama abartılan bir korku olduğunu düşünüyorum. Siber suçlarla mücadele yöntemi engelleme değil düzeltme şeklinde olur. Her elektronik sürecin güvenlik açığı

vardır. Siyah şapkalılar her zaman beyazların önündedir. Daha hızlı hizmet vermenin alternatif maliyeti daha fazla güvenlik açığıdır. Bugün burada da bürokrasiyi görüyoruz. Daha hızlı olabilecek e-uygulama süreçleri güvenlik korkusu ile daha yavaş ilerliyor. Fakat bu sorunda risk iştahı daha yüksek daha cesur uygulayıcılarla günden güne azalıyor.”

İmza bürokrasinin en önemli araçlarından biridir. Örneğin herhangi bir kurumda yapılan tek bir işlem için kaç imza gerektiği o işin büropatoloji derecesi hakkında fikir verebilir. Mühür de tıpkı imza gibi bürokrasi için önemlidir. Mühür ve imza, işi yapan kişi ve işin nerede yapıldı hakkında bilgi verir. Söz konusu işin onaylandığı ya da onaylanmadığının resmi ve hukuki göstergesidir. Kısacası bürokraside imzasız ve gerekiyorsa mührsüz hiçbir belgenin geçerliliği yoktur. Mührün imzadan farkı, içerisinde bir unvan da barındırıyor olmasıdır. Yetişkin her bir bireyin imzası vardır ancak mühür kişiye bir kurum tarafından gerekli şartları yerine getirdiği takdirde verilir. Dolayısıyla mühür bir yetki ve sorumluluk göstergesidir.

Teknolojinin gelişmesi ile kurumlarda yaygınlaşan elektronik uygulamalar e-imza ile resmiyet kazanmaktadır. VDK’da yapılan prosedürel değişiklik ile de e-imza müfettişlerin kendi adları ile yazı yazmalarında yeterlidir. Öte yandan müfettiş yardımcılarının mesleğe başladıktan bir buçuk yıl sonra girdikleri sınavın adı da “mühür sınavı” iken “yetki sınavı” olarak değiştirilmiştir. Bu sınavda başarılı olanlara mühür takdim edilmiştir. E-imza ve mühür kıyaslamasında müfettişlerin mühür taşımaya başlamadan önce e-imzaya sahip olması ve bununla iş ve işlem yapabilmesi mührün bürokratik önemini azaltmıştır.

Tüm değerlendirmeler birlikte okunduğunda, anlaşılan o dur ki kişiler farklı kurumlarda, farklı işleri görmekte ya da farklı hizmetleri sunmakta ve farklı unvan ve özlük haklarına sahip olmakla birlikte aynı patolojik tepkileri verebilmektedir. Dolayısıyla büropatoloji, V. Thompson’ın ifade ettiği gibi bürokrasiye girdikten sonra öğrenilen bir davranış biçimi haline gelmektedir. Bu genel geçer bir kuraldır.

Aynı zamanda ayrı ayrı büropatolojinin türlerine de yapılan alan çalışmasında ulaşılmıştır. Katılımcılara sadece bürokrasiden kaynaklanan sorunların ne olduğu sorulmuştur. Her bir büropatoloji için ayrı ayrı soru yöneltilmemiştir. Verilen

cevaplar ile teoride anlatılan büropatoloji tasnifine çok benzer bir tasnif elde edilmiştir. Bu tasnif bir tablo yardımı ile aşağıda açıklanmıştır:

	Teoride Anlatılan Büropatolojiler	Örnek Olay İnceleme Sonucu Ulaşılan Büropatolojiler
Bürokrasinin Patolojik Eğilim Gösteren İlkeleri	Hiyerarşik Yapı	Hiyerarşi Sarmalı
	Aşırı Merkeziyetçilik	-
	Örgütün Büyümesi	-
	Kuralcılık	Prosedürcülük
	İnisiyatif Alamama Sorunu	İnisiyatif Sorunu
Bürokrasinin Bozulan İlkelerinin Neden Olduğu Büropatolojiler	Kırtasiyecilik ve Biçimcilik	İdare-i Maslahatçılık
	Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık	Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık
	Yenilenme ve Değişim Sorunu	Yenilenme ve Değişim Sorunu
	Verimsizlik ve Etkinsizlik	-
	Yozlaşma	Yozlaşma
	Siyaset-Bürokrasi Dengesi Sorunu	Siyaset-Bürokrasi Sorunu
	-	Kamu Kurumları Arası İşbirliği Sorunu

Tablo 5.5. Büropatolojiler: Teori- Alan Çalışması Karşılaştırması

Tablodan da anlaşıldığı üzere teoride anlatılan 11 büropatoloji türünün 8'sine örnek olay inceleme çalışması bulgularında doğrudan ulaşılmıştır. Bunlardan Yozlaşma, Siyaset-İdare Dengesi Sorunu, Yenilenme ve Değişim Sorunu büropatoloji teorideki isimleri aynı ifade edilmiştir. Diğer büropatoloji türlerinde bulgulardan elde edilen verilere göre farklı adlandırma denemesi yapılmıştır. Bu tabloda ifade edilen büropatolojiler katılımcı beyanlarına dayanılarak elde edilen büropatolojilerdir. Bunun yanında Aşırı Merkeziyetçilik ve Verimsizlik ve Etkisizlik büropatolojilerine dair herhangi veri elde edilememiştir.

Kamu Kurumları Arası İşbirliği Sorunu büropatolojisi teorik kısımda anlatılmayan, yapılan örnek olay inceleme neticesinde elde edilen ve sadece VDK'ya has olmayan bir sorun olduğu düşünülmektedir. Aynı zamanda teoride yapılan ve tabloda da görülen ikili tasniften hangi kısma dahil olacağı konusunda da araştırmacı bir karara varamamıştır. Kamu kurumları arasında yaşana

koordinasyonsuzluk sorunu, başlı başına bir büropatoloji mi yoksa diğer büropatolojilerden kaynaklanan bir sonuç olduğu, tartışma olarak bırakılmıştır.

Kamu kurumlarının birlikte iş yapma, hizmet sunma durumu sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. VDK'nın işbirliği yapmak zorunda olduğu kurumlar ile arasında zaman zaman bir koordinasyon sorunu yaşanıyor ise bu diğer kamu kurumları arasında da olması olasıdır. Bu nedenle başka kurumlarda da bu tip bir büropatolojinin yaşanabileceği en azından bu konunun tartışılması gerektiği bakımından önemlidir. Bu bulgu elde edildikten sonra yapılan literatür araştırmasında Kurumlar Arası İşbirliği konusunda sınırlı sayıda çalışmaya rastlanmıştır. Bir de kurumlar arasında işbirliği yapmayı sağlayan “protokol” uygulaması vardır. Bu protokol ile taraf olan kurumlar işbirliği yapması resmiyet kazanmış olmaktadır.

Teoride tartışılan anlamda bir örgütsel büyümeden bahsedilemez. Ancak VDK örgütsel gelişim ve değişim yaşamış bu da kurum içi büropatolojik davranışlara neden olmuştur. Bu davranışları sergileyen vergi müfettiş yardımcılardır. Diğer unvan sahiplerinin eski kurumlarının lağvedilmesine tepki göstermesi normal kabul edilebilecek iken meslek hayatına VDK da başlayan vergi müfettiş yardımcılarının tepki göstermesi büropatolojik bir davranış biçimi geliştirmelerinden kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda VDK da yaşanan istifalar insan kaynakları kaybına neden olmuştur. Bu açık ise daha fazla vergi müfettişi işe alma ile kapatılmaya çalışılmıştır.

Bir diğer kuruma has büropatoloji üstatlık kurumunun kimi zaman baskı aracına dönüşmesidir. Bu hali ile üstatlık kurumu yardımcılar için biçimcilik, aşırı kuralcılık ve aşırı kontrolcülüğe olanak sağlayan bir kültür haline gelmiştir. Kurumun kendine has bir başka büropatolojisi yatay hiyerarşiden kaynaklanmaktadır. Daha yatay hiyerarşide meslek ifa eden çalışanlar daha dikey bir hiyerarşi ile iş yapmak zorunda kaldıklarında olmayan büropatolojiyi var gibi algılamakta, büropatolojik davranış sergilemektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi bu sonuç VDK'ya ve has ve yapılan alan çalışması sonucu elde edilmiştir. Genel geçer olma iddiası taşımamaktadır.

Son olarak VDK'nın bürokrasi ile mücadelede ortaya koyduğu en büyük başarı elektronik uygulamalara gösterdiği uyum ve adaptasyondur. Neredeyse tüm vergi

inceleme ve teftiş süreçlerine elektronik uygulamalar dâhil edilmiş, zaman emek ve kaynak bakımından tasarruf sağlanmıştır. Bu sayede kaynaklar daha etkin ve verimli kullanılmıştır. VDK'nın uyguladığı elektronik uygulamalar şunlardır: e-denetim, e-defter, e-teftiş, Sade-Ram (Sahte Belge Risk Analiz Modülü), VDK-BİS (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Bilgi İşletim Sistemi), VDK-DEBİS (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Denetim Bilgi Sistemi), VDK-Portal (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Portalı), VDK-RAS (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Risk Analiz Sistemi), VDK-SADEBİS (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Saymanlıklar Denetim Bilgi Sistemi), VDK-VEDAS (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Vergi Denetim Analiz Sistemi), VDK- VEDEBİS (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Bilgi Sistemi).

VDK, e-devlet uygulamaları ile uyumlu hale gelmek için önemli bir çaba sarfetmiş, ilk olarak e-teftiş uygulamalarını geliştirmiştir. E-teftiş ile geleneksel teftişlerde yapılabilenden çok daha fazla işlem, çok daha hızlı bir şekilde teftiş edilebilmektedir. E-teftiş faaliyeti kapsamında büyük miktarlardaki veri, kısa süre içinde değerlendirilerek analiz edilebilmekte ve böylece yapıcı, önleyici, caydırıcı, çözüm önerici ve otomasyon sistemlerinin iyileştirici teftiş sonuçlarına ulaşmaktadır (VDK, Faaliyet Raporu, 2012, s.27).

VDK, teftiş faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinden mümkün olan en üst seviyede faydalanılması ve fonksiyonel bir denetim bilgi sisteminin geliştirilmesi amacıyla VDK-DEBİS oluşturulmuş olup bu sistem VDK-VEDEBİS ve VDK-SADEBİS adlı iki alt e-teftiş programından oluşmaktadır (VDK, Faaliyet Raporu, 2018, s.55).

Ayrıca Başkanlığın e-denetim kapasitesinin geliştirilmesi kapsamında, vergi müfettişlerinin yapmış oldukları incelemelere ilişkin mükelleflere ait e-deftere anlık erişebilmeleri için GİB ile birlikte yapılacak işlemler belirlenerek, Başkanlıkça yapılması gereken çalışmalar tamamlanmıştır. Vergi inceleme işlemlerinde ise “Denetim 2.0 Projesi” çalışmaları devam etmektedir. Bu proje vergi inceleme görevlerini baştan sona bir bütün olarak elektronik ortama taşımayı ve inceleme aşamalarını emek yoğun süreçlerden teknoloji yoğun süreçlere dönüştürmeyi amaçlamaktadır (VDK, Faaliyet Raporu, 2018, s.37).

Son olarak “VDK Mükellef Portalı” uygulamasın da VDK elektronik uygulamaları kullanmadaki başarısını göstermek açısından önemlidir. VDK Mükellef Portalı, mükellef odaklı ve katılımcı yönetim anlayışı çerçevesinde vergi bilincinin ve mükellef haklarına yönelik farkındalığın artırılması amacıyla www.vdk.gov.tr web sayfası üzerinden mükelleflere çeşitli bilgiler sunmakta ve vergi inceleme süreçlerini takip etme, çeşitli dilekçeler gönderme imkanı tanımaktadır. Uygulama cep telefonların indirilebilir özellikte tasarlanmıştır (VDK, Faaliyet Raporu, 2018, s.38).





6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu tez çalışmasında kamu yönetimi disiplini ve bürokrasi modeline dayanarak büropatolojiler incelenmiştir. Bu teori dayanağına bağlı olarak Türkiye’de bir kamu kurumunda örnek olay inceleme çalışması yapılmıştır. Tez, ilk üç bölümde literatür taraması ve son bölümde alan araştırması olacak şekilde dört bölüm olarak kurgulanmıştır.

Birinci bölümde kamu yönetimi ve bürokrasinin tarihsel gelişimi anlatılmıştır. İkinci bölümde kamu yönetiminin sorgulanması, bürokrasinin eleştirileri ile büropatolojiler anlatılmıştır. Bürokrasinin eleştirileri ideolojiler bağlamında değil bürokrasinin sorunlarını gidermek için geliştirilmiş olan yeni yönetim metotları bağlamında anlatılmıştır. Yine de hangi fikir ekseninde tartışıldığı belirlenecek olur ise bahsi geçen yeni metotların geliştiği ekonomik ortam Yeni Sağ ideolojiyi karşıladığı için bürokrasi eleştirileri de bu ideoloji bağlamında ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde ikinci bölümle bağlantılı olarak büropatolojilere çözüm uygulamaları dünya ve Türkiye kıyaslanarak anlatılmıştır. Son bölümde, ilk üç bölümde yapılan literatür taramasında elde edilen bilgiler Türkiye’de bir kamu kurumunda alan çalışması yapılarak test edilmiş, elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

Bu literatür taraması neticesinde, bürokrasi modern toplumlarda, geleneksel yönetim usulüne eleştirel olarak geliştirilmiş, bilim ve teknik odaklı, yönetim ve örgütlenme biçimidir. Büyük, karmaşık, kapitalist ve modern sistemlerin örgütlenme biçimidir, M. Weber tarafından geliştirilmiştir. İleri uzmanlaşma, rasyonellik, yasal-ussal otorite, ast-üst ilişkisine dayalı hiyerarşi, yasaların ve örgütün amaçlarının kişilerden üstün olduğu, memurluğun liyakata dayalı bir meslek olduğu, gayrişahsi bir yönetim modelidir.

Hala pek çok örgüt, bürokratik örgütlenme modeline sahiptir. Bununla birlikte bürokrasi uygulandığı yıllar boyunca yozlaşmış, önemli sorunlara sahip olmuştur. Bürokrasi hastalıklı bir yapıya dönüşmüştür. Bürokrasinin bu halini ifade etmek için Victor A. Thompson “büropatoloji” kavramını kullanmıştır. Büropatoloji kavramına ilişkin literatürde araştırmalar son yıllarda artmakla birlikte kavram uzun yıllar boyunca “bürokrasinin sorunları” şeklinde yazılmıştır. Bu tez de büropatolojiler, “3.1.1.Bürokrasinin Patolojik Eğilim Gösteren İlkeleri” ve

“3.1.2.Bozulan İlkelerinin Neden Olduğu Büropatolojiler” olarak ikili bir tasnif ile incelenmiştir.

Thompson’a göre bürokratik örgütlerde üç çeşit davranış türü görülür. Bunlardan ilki ileri uzmanlaşmanın sonucu olan bürokratik davranıştır. Weberyana bürokrasideki memurun karakteridir. İkinci tür, büropatolojik davranıştır. Büropatolojik davranış bürokratik örgütlerdeki anksiyete derecesindeki güvensizliği ifade eder. Üçüncü tür davranış ise bürotik davranış biçimidir. Dış paydaşların (daha çok vatandaşlar ve müşteriler bazen de astlar) bürokraziye gösterdikleri aşırı tepkiyi ifade eder.

Bürokrazi ve kamu yönetimi 1960’lı yıllardan itibaren sorgulanmaya başlanmış, bürokrasinin sorunlarına çözüm bulmak amacıyla yeni yönetim metotları geliştirilmiştir. Bu yaklaşımların neticesinde, sonuç odaklılık, yönetişim, hesap verebilirlik, şeffaflık, devletin küçülmesi, adem-i merkeziyet, müşteri odaklılık gibi yeni kavramlar yönetim dünyasına girmiştir. Bu yönetimi iyileştirme çabaları Türkiye’de ve dünyada geniş uygulama alanı bulmuştur. Bu kapsamda Türkiye’de Bilgi Edinme Kanunu, 5018 sayılı Kanun, performans yönetimi, stratejik yönetim, özelleştirmeler gibi kamu kurumlarında yasal ve örgütsel çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Bu girişimlere telekomünikasyon sektörünün gelişmesi ile elektronik uygulamaların yaygınlaşması da eklenmiştir. Sonunda bürokratik örgütler önemli değişimler yaşamış ama tam olarak ortadan kalkmamış ve hastalıklı yapısı da tam olarak iyileşmemiştir.

Bunun en önemli nedeni bürokratik örgütlenme yapısının çok uzun yıllardır yerleşmiş olmasıdır. Devletlerin BİO’lar, yerel yönetimleri güçlendirme, özelleştirmeler gibi kamu kurumlarında yeniden yapılanma girişimleri devasa devlet yapıları yanında çok küçük girişimler olarak kalmıştır.

Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı da bürokratik bir bakanlığın hiyerarşisinden ayrı bir birim olarak bu girişimlere örnek teşkil eder. VDK, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Danışma ve Denetim birimidir; Bakanlığın hiyerarşisinde değil; doğrudan Bakan’a bağlıdır. Yine de kurumda bürokratik zihniyet hâkimdir. Yapılan alan araştırmasında VDK’da devlet kavramı ile bürokrazi kavramı eş anlamlı tutulduğu görülmüştür. Bu algılama biçimi bürokrasinin zihinlerdeki yerleşikliğini ve sanki değiştirilemez bir yapı olduğunu göstermektedir.

Aynı zamanda kişilerin bürokrasiye bakış açılarında onların mensup oldukları kurumlar belirleyici olmaktadır. VDK, kökeni Osmanlı Devleti'ne kadar uzanan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın kurumudur. Devletin en eski kurumlarından biri olmasının getirdiği bu aidiyet duygusu devlet ile bürokrasi kavramları arasında sarsılmaz bir bütünlük oluşturmuştur.

Yapılan alan çalışmasına göre bürokrasinin devletin ayrılmaz bir parçası olarak görülüyor olmasına rağmen bu örgütlenme biçiminin sorunları olduğu kabul edilmektedir. İster kamu ister özel sektör olsun bürokrasi denilince ilk akla gelen olumsuz anlamı kırtasiyecilik, evrak yükü, zaman kaybı, hantal devlet gibi anlamlardır. Bu kavramlar daha genel bir ifade ile “idare-i maslahatçılık” olarak ifade edilmiştir. Bürokrasilerde “Bugün git yarın gel!” anlayışını özetleyen bu kavram, bürokrasilerin yapmaları gereken işi halletmek yerine günü kurtarma eğiliminde olduklarını ifade eder.

Bir diğer büropatoloji türü prosedürcülük olarak ifade edilmiştir. Prosedürcülüğün temelinde kural- amaç uyumsuzluğu yatar. Kimi zaman örgütlerdeki kurallar amaç haline geldiği için örgütün yerine getirmesi gereken esas iş ve işlemler gecikmekte/ bir türlü sonuçlanmamakta kimi zaman da gereken prosedür yerine getirilmediği için kişiden kişiye değişen keyfi durumlar ortaya çıkmaktadır. Bürokrasilerde otoritenin kaynağının yasalar olması nedeniyle örgüt yasalarını veya prosedürlerini aşırı korumacı yaklaşan durumlarda bu tip büropatoloji ortaya çıkmıştır. Özellikle kişiler kendilerini güvensiz hissettiklerinde prosedürlere bağlılık daha da artar. Aksi durumlar otorite ve güç kaybına neden olacağı için endişe uyandırır. Kısacası, bürokrasilerde otoritenin kaynağının yazılı kurallar ve prosedürler olması yönetimleri patrimonial ve geleneksel usullerden kurtarmakla birlikte; kişilerin bu yasalara anksiyete derecesinde bağlılığı “prosedürcülük” olarak tanımlanan büropatolojiye neden olmuştur.

Bürokrasilerde inisiyatif kullanma sorunu önemli bir sorundur. Hayatın akışı içinde bürokrasilerin idealize ettiği gibi her zaman planlanan durumlar yaşanmamaktadır. Olası beklenmedik durumlar için bürokrasi mensuplarının inisiyatif alma cesaretlerinin olması gerekliliktir. Ancak bürokrasilerde kişiler bir hiyerarşiye tabidir ve burada kararlar tek taraflı alınır. Astlar karar almaya katılmazlar, üstlerden gelen emir ve talimatları yerine getirirler. Bürokrasi böyle

tasarlanmıştır. Dolayısı ile kişilerin inisiyatif kullanmaları önünde örgütsel/yapısal bir engel vardır.

Öte yandan örgütsel ve yasal bir engel olmadığı durumlarda da kişileri inisiyatif alıp işi sonuçlandırmada isteksiz oldukları görülmüştür. İnisiyatif ile ilgili bir başka sorun ise “ölçü birimi” sorunudur. Bürokrasilerde memurun inisiyatif kullanımı, örgütün kamu ya da özel sektörde oluşuna, kamu kurumunun görev alanı, personel hacmi ve kültürel yapısına, inisiyatif kullanması muhtemel olayın durumuna göre değişkenlik gösterir. Özellikle söz konusu kurumun örgüt kültürü ve memurun kendi iç dinamikleri memurun inisiyatif kullanma sınırlarını belirler. Dolayısıyla inisiyatif eksikliği sorununu gidermek için standart bir çözüm önerisi sunmak son derece zordur.

Bürokrasinin hiyerarşik yapısının büropatolojik durumunu ifade etmek “hiyerarşi sarmalı” ifadesi kullanılmıştır. Burada kastedilen, iş ve işlemlerin aşırı dikey hiyerarşide uzun bir yolculuğa çıkıp daha sonra başladığı noktaya geri dönmesidir. Burada işlerin sonuçlanıp sonuçlanmamasıdan ziyade, kişilerin adeta bir sarmalda gibi oradan oraya, ellerinde evrak ile dolaştığı tablonun oluşturduğu olumsuz psikoloji vurgulanmıştır.

Yapılan çalışmada ulaşılan diğer büropatolojilerden Yozlaşma, bürokrasi sorunu değil ahlak sorunu olarak değerlendirilmiştir. Bunun yanında liyakat eksikliğine de vurgu yapılmıştır. Bürokrasiler doğası gereği uzmanlaşmaya ve bunun sonucu olarak da liyakata dayanan sistemlerdir. Liyakat eksikliği bu ilkenin gerçekleşmesini engellemektedir. Burada bir bürokratik ilkenin bozulmasında dolayı ortaya çıkan hastalıktan değil ilkenin hiç olmamasından kaynaklanan sorun ortaya çıkmıştır. Dolayısı ile iyileştirme çabaları da bürokrasinin ilkesini değiştirmek değil sağlamak üzerine olmalıdır.

Siyaset-idare dengesi sorununda, kuruma siyasi müdahale olduğuna sınırlı sayıda katılımcı, yüzeysel olarak değinmiştir. Otoriter ve merkeziyetçi yönetimlerde siyaset- idare dengesi sağlanması son derece zordur. Literatürde de bu tip büropatolojiyi gidermeye yönelik gerçekçi çözüm önerisine rastlanmamıştır. Siyasetin idareye müdahalesi, her zaman açık açık ifade edilmekten kaçınılan ancak inkâr edilmesi imkânsız olan bir sorundur.

Bürokrasiler evrensel olma iddiası ile statükocu yapılardır. Yenilik ve değişime kapalıdır. Yenilik ve değişim sorunu bürokrasinin bu yapısından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte bürokrasi mensupları tali yeniliklere daha kolay adapte olurken asli yenilikleri kabul etmekte zorlanmakta ve direnç göstermektedir. Tali değişikliklerin en belirgin örneği teknolojik gelişmelerdir. Bunda da kişiler bir risk algıladıklarında en iyi bildikleri yol olan bürokrasiye başvururlar. Kendini garantiye almak garantili bir meslek olarak tasarlanan bürokrasi mensupluğunun tipik tepkisi olmuştur.

Son yıllarda kamu yönetimini en çok etkileyen tali değişiklik/yenilik elektronik gelişmelerdir. Kamu yönetimi önemli ölçüde e- .. uygulamalar kullanmaktadır. VDK'da bu konuda başarılı olan kurumlar arasındadır. Aynı zamanda bürokrasiyi giderme yöntemlerinde de en çok kabul göreni ve sonuçları takip edilebilir olan yöntem olduğu söylenmesi mümkündür. Elektronik uygulamalar zaman, kaynak ve emek tasarrufu kazandırması ile idare-i maslahatçılık gibi birden fazla büropatoloji alt türünü gidermeye yardımcı olmaktadır.

Bundan başka performans yönetimi, stratejik yönetim, bilgi edinme hakkı, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi çözüm önerilerine alan çalışmasının bulguları arasında rastlanmamıştır. Türkiye bu çözüm önerilerini uygulamaya sokacak yasal düzenlemeleri yapma konusunda başarılıdır. Bir dizi yasa yürürlüğe girdiği ilgili kısımlarda anlatılmıştır. Kurumların daha çok bütçe ve harcamaları bakımından hesap verebilir ve şeffaf olma çabaları olduğunu söylemek mümkündür. İncelenen faaliyet raporlarında harcamaları, insan kaynakları değişimi gözlemek mümkündür. Bu açıdan hesap verebilirlikte kamu kurumları hesap verecek muhatap olarak sadece devleti ve onu temsil eden resmi kurumları görmektedir.

Örneğin bu bilimsel çalışmaya izin alma süreci son derece zor ilerlemiştir. Kurumun dışı kapalı ve ketum yapısı burada, faaliyet raporlarında belirtilen açıklık, şeffaflık ilkeleri ile ters düşmektedir. Elbette kurumun tüm belgelerini paylaşması her türlü bilgiyi vermesi araştırmacı tarafından beklenen ve talep edilen bir durum değildir. Ancak kurum orta yolu bulma konusunda oldukça muhafazakâr davranmıştır. Sonunda alınan izin neticesinde çalışma yapılmış ancak bazı gerekli veriler, belgeler elde edilemediği için bazı bulgular eksik kalmıştır.

VDK'nın hiyerarşik yapısı ise daha yatay bir konumdadır. Kıdem esaslı üstatlık kurumu vardır. Ast-üst ilişkisinden daha çok usta-çırak ilişkisi örneğidir. Buna bağlı olarak üstatlık kurumu mesleğe yeni başlayan vergi müfettiş yardımcılarını için bir okul niteliğinde olmuştur. Bu okul zaman zaman vergi müfettiş yardımcılarını için bir baskı unsuru olarak değerlendirilmiştir. Aynı zamanda, VDK'nın kuruluşu ile lağvedilen kurumlarda çalışan unvan sahipleri arasında gergin bir hava olduğu bulgularında anlatılmıştı. Üstatlık kurumu burada geçerli olmamıştır. Sonuç olarak üstatlık kurumu kurum kültürünü aktaran en önemli araç olmakla birlikte örgütsel değişim yaşandıktan sonra eski önemi kaybetmiştir. Üstatlık ile ilgili büropatoloji kurumun kendine has büropatolojisi.

Kurumun kendine has bir başka büropatolojisi VDK'nın hiyerarşisinin daha yatay olmasından kaynaklanır. Başka bir kurumdan gelecek olan bilgi-belgenin geç gelmesi dolayısıyla vergi inceleme ve teftiş işleri vaktinde tamamlanamaz ise o zaman bir büropatolojiden bahsetmek daha makul olacaktır. Bu hali ile müfettişlerin verdikleri tepkiler, “bir amire bağlı olmanın getirdiği hissiyat ile yaşanan bürotik durumu” ve “olmayan büropatoloji durumunu tarif etme” olarak değerlendirilmektedir. Burada yatay hiyerarşilerde iş gören çalışanların dikey hiyerarşi ile muhatap olduklarında olmayan bir büropatolojiyi var gibi algılama tepkisi verdikleri sonucuna varmak mümkün olmakla birlikte bu sonucun genel geçer olduğu iddia edilmemektedir. Özelden genele gidilen tümevarım yöntemine göre elde edilen bir sonuçtur.

VDK yeni yönetim uygulamalarının katılımcı, müşteri odaklı, etkin, verimli, gelişmeye açık olma unsurlarını gerçekleştirmek için başarılı girişimler yapmıştır. Öte yandan devletin önemli bir kurumu olan VDK, dışarıdan gelebilecek herhangi müdahaleye (bu bilimsel çalışma olsa bile) karşı son derece kapalı, ketum bununla birlikte siyasi müdahalerden arınmış olmayan ve bürokrasi kurumunu devlet kurumu ile eş anlamda tutan bir kurumdur. Daha yatay bir hiyerarşiye sahip olması müfettişlere daha katılımcı ve bağımsız iş yapma imkânı tanırken, müfettişler alışılmışın dışında bir usul ile karşılaştıklarında bürotik tepkiler vermişlerdir.

VDK, eski ve köklü vergi teftiş ve denetim kurumlarının bir birleşmesi de olsa yeni kurulmuş, genç bir kamu kurumudur. Bu açıdan VDK mensupları hem örgütsel hem de kurum kültürü bakımından bir geçiş süreci içerisinde. Çalışma

yapılırken ve bittikten sonra da kurumun teşkilat yapısı değişmeye devam etmektedir. Bu durum müfettişlerde “belirsizlik” hissiyatına neden olmaktadır. Daha önce lağvedilen kurumlarda meslek hayatlarına devam edip VDK kurulduktan sonra VDK’da görev alan müfettişlerin “bürokratik oligarşinin sonu” ve “bürokratik elitizm isteği” gibi iki farklı grubun iki farklı hissiyata sahip oldukları gözlemlenmiştir. Bunlar araştırmacı tarafından örgütsel değişime gösterilen ve beklenen tepkiler olarak değerlendirilmiştir. Daha önce lağvedilen kurumlarında meslek ifa etmeyen, meslek hayatına VDK başlayan vergi müfettiş yardımcılarının bu iki görüşten birini içselleştirmeleri ise kuruma girdikten sonra öğrenilen büropatolojik davranıştır.

Buraya kadar anlatılan büropatolojilerde tümdegelim metodu ile genelden özele gidilmiştir. Kurumlar arası işbirliği sorunu ise teoride tartışılmayan ancak alan çalışması neticesinde elde edilen bir sorundur. Tümevarım yöntemi ile VDK özelinde elde edilen bu sorunun kamu yönetimi genelinde de var olduğunu söylemek mümkündür. Zira kurumlar arası işbirliğini mümkün ve resmi kılan “Kurumlar Arası İşbirliği Protokolü” usulü kullanılmaktadır. Yine literatürde çalışmalar yeterli değildir. Bu çalışmanın literatüre bu büropatoloji türünün tartışılması bakımından da katkı yapacağı düşünülmektedir.

Bürokrasi hala geçerliliğini koruyan, en çok kamu kurumlarının kullandığı, yerleşmiş bir yönetim ve örgütlenme modelidir. Bununla birlikte yıllar içerisinde bürokratik yapı ideal tipe ulaşmak yerine hastalıklı bir hale gelmiştir. Bu hastalıklı yapı, literatürde, “büropatolojiler” başlığı altında türlerine ayırarak incelenmiştir. Bu tez çalışmasında yapılan alan araştırmasında, teorik kısımda anlatılan 11 büropatolojiden 8’sine ulaşılmış; 1 tür de teoride anlatılmayan büropatoloji tespit edilmiştir. Bu 8 büropatoloji tümdegelim yöntemi ile 1 büropatoloji de tümevarım yöntemi ile değerlendirilmiştir.

Bunların yanından araştırma yapılan kurumun kendine has büropatolojileri de mevcuttur. Bunlardan ilki kurumun hiyerarşik yapısı ile ilgilidir. Yatay hiyerarşilerde yer alan kişiler dikey hiyerarşilerde iş ve işlem yapma durumunda olduğunda olmayan büropatoloji var gibi algılamakta; büropatik davranış sergilemektedir. Diğer üstatlık kurumunun vergi müfettiş yardımcılar aleyhinde abartılmasıdır. Son kendine has büropatoloji ise VDK kuruluşu dolayısı ile eski unvan sahiplerinin bu örgütsel değişime verdikleri tepkilerdir. VDK son derece

dışa kapalı, ketum aynı zamanda teknolojik gelişmeye açık, genç ve örgütsel değişimi devam eden bir kurumdur.

Bu tez çalışmasında yapılan alan araştırmasında tek bir kamu kurumunu incelenmiştir. Başka araştırmacılar tarafından başka bir kamu kurumunda ve/veya özel sektör kurumlarında da aynı çalışma yapılabilir. Aynı zamanda bu çalışmada bürokrasi ve büropatoloji algısı genel sorular ile ölçülmeye çalışılmıştır. Teoride anlatılan büropatoloji tasnifine benzer bulgular elde edilmiştir. Ancak her bir büropatoloji türü için ayrı ayrı çalışmalar yapılabilir. Örneğin bir kamu kurumunda sadece “prosedürcülük” büropatolojisi incelenebilir. Bu büropatolojinin vuku bulduğu durumlar tasnif edilerek vaka analizleri çoğaltılabilir. Yine aynı büropatoloji türü farklı kurumlarda incelenebilir ve elde edilen sonuçlar kıyaslanabilir.

Türkiye’de kamu kesiminde büropatoloji konusu sadece kırtasiyecilik ya da bu tez çalışmasında ifade edildiği gibi “idare-i maslahatçılık” tan daha fazla anlamlar taşımaktadır. Büropatolojiler devlet yönetimine yerleşmiş köklü sorunlar ihtiva etmektedir. Dolayısıyla her bir büropatoloji türü tüm kamu kurumlarında incelenmeye değerdir. Yapılacak olan çalışmalar uzun süreceği muhtemeldir ancak gerçekçi çözümler bulmak için önemlidir.

Aynı zamanda yapılan bu çalışmada ideolojiler ve ..izmlere yer verilmemiştir. Çalışmanın kapsamı genişleyeceği endişesiyle yönetim ve örgütlenme türlerini açıklayan farklı fikir akımları kapsam dışı tutulmuştur. Başka çalışmalarda örneğin Marksizim bağlamında büropatolojiler ele alınabilir. Yine Dijital Kamu Yönetimi bağlamında da büropatolojiler çalışılabilir. Teorik kısımda da değinildiği gibi bazı teknolojik iyileştirmelerin bazı büropatolojileri azaltmak yerine daha da artırdığını iddia eden çalışmalar vardır. Bu açıdan teknolojik gelişmelerin literatürde hakim olan büropatolojiler dışında başka büropatolojiler oluşturup oluşturmadığı konulu başka bir çalışma yapılabilir.

Yine yapılan bu çalışmada, büyük ölçüde katılımcı beyanlarına bağlı olarak bulgular elde edilmeye çalışılmıştır. Kamu kurumlarının bu tür bilimsel çalışmalara destek olması son derece önemlidir. Devlet politikalarını uygulayıcı konumda olan kamu kurumlarının bu dışa kapalı ve ketum yapısını gözden

geçirmesi ve hesap vereceği muhataplar arasına bilim insanlarını da yerleştirmesi gerekmektedir.

Kamu kesimine hakim olan “bürokrasi=devlet” anlayışı büropatolojilerle mücadelede en büyük engeldir. Bürokrasiye ve büropatolojiler yönelik iyileştirme çabalarının devletin varlığına ilişkin bir müdahale olmadığını, bu konuda yapılan bilimsel çalışmaların sıklıkla tekrar etmesi gerekmektedir. Kamu kesimi üst düzey olsun olmasın tüm memurlar için “güvenli liman”dır. Dolayısıyla kişiler koltuklarına sıkı sıkıya bağlıdır. Herhangi bir değişim ve/veya müdahale risk ve güvensizlik duygusunu ortaya çıkarmakta ve var olan büropatolojilerin şiddeti artmaktadır.

Bürokrasinin olmazsa olmaz kuralı olan memurun iş güvencesi hakkı, son yıllarda kamu kurumlarında da denenen performansa dayalı iş görme yönteminin önünde büyük bir engeldir. Bu yönetimi işlevsel hale getirmemektedir. VDK’da da olduğu gibi kurumlar belli periyotlarda koydukları hedeflere ulaşmayı en net performans ölçme yöntemi olarak görmektedir. Ancak bu periyotların aynı zamanda büropatolojik olup olmadığı ile ilgili bir veri elde edilememektedir.

Bu performansa dayalı iş görme yöntemine bağlı olarak kamu kesiminde herhangi bir büropatolojiye bağlı olarak yaşanan zaman kaybına sıklıkla dikkat çekilmiştir. Bu açıdan kamu kesiminin yapılacak olan iş ve işlemler için prosedürel olarak süre belirlemesi yeterli değildir.

Bu tez çalışmasının büropatolojik davranış türleri bağlamında elde ettiği sonuç ise kurumlarda kişiler güvensiz ve belirsiz ortamda risk altına iş ve işlemlerini sürdürme durumu ortaya çıktığında büropatolojik davranma eğilimi artmaktadır. Kendilerini güvende hissetmeyen bürokrasi mensupları en iyi bildikleri yol olan prosedüre ve alışkın oldukları eski usullere daha sıkı bağlanmış davranışlar göstermektedir. Örgütsel değişim, teknolojik yenilik, hizmet türünün genişlemesi, yöneticilerin sık sık değişmesi, yasaların sık sık değişmesi gibi durumlar iş ortamlarında güvensizlik ve risk duygusunu artırmaktadır.

Literatür taramasında pek çok teorisyen bürokratik örgütlenme modelinin kişilere bürokrasiye girdikten sonra öğrendikleri davranış kalıplarına soktuğunu ifade etmiştir. Bunlar teorik kısımda anlatılmıştır. Farklı kurumlarda farklı işleri yerine getiren farklı kişiler aynı büropatolojilere aynı tepkileri vermişlerdir.

Büropatolojik davranış güvensiz ve risk ortamında artan genel geçer bir davranış türüdür.

Bu tez çalışmasının literatüre en önemli katkısı bürokrasinin sorunlarını ve büropatolojileri davranışlar bağlamında da incelemiş olmasıdır. Bu açıdan incelenen kurum büropatolojik davranışları gözlemlemek açısından uygundur. Kurumun bir örgütsel değişim yaşamış olması, hem köklü bir kamu kurumu olması hem de bürokratik dikey hiyerarşiye dahil olmaması gibi nitelikleri bakımında özel bir kurumdur.

Tüm bunların toplamında bu tez çalışmasının Araştırmacılara, Uygulayıcılara ve Teorisyenlere önerileri sırasıyla şunlardır:

1.Büropatolojilerin türlerinin ve alt türlerinin ne olduğu ve hangi durumlarda, ne şekilde ortaya çıktığı ile ilgili daha çok çalışmaya ve vaka analizine ihtiyaç vardır. Literatürde hakim olan büropatoloji listesi güncellenmelidir. Her bir büropatoloji için her kurumda vaka analizleri yapılmalıdır. Sonunda bu vakalar kıyaslanmalı ve büropatolojileri meydana getiren nedenler derinlemesine incelenmelidir. Bu çalışmaları araştırmacıların bireysel olarak yapması oldukça zordur. Bu anlamda bir araştırma ekibinin oluşturulması ya da “Türkiye’de Kamu Kurumlarında Büropatolojiler” konulu bir sempozyum ya da kongre ile kolektif bilimsel çalışmaların yapılması daha pratik olacaktır. Ancak bu şekilde gerçekçi çözümler geliştirilebilir.

2.Yapılacak olan bilimsel çalışmalara en çok uygulayıcıların yani kamu politikası yürütücüleri olan bürokratların hem paydaş olarak bilimsel çalışmalara bizzat katılması hem de kamu kurumlarında bilimsel çalışma yapılmasına daha ılımlı yaklaşması gerekmektedir. Büropatolojiler ile mücadele bağlamında yapılan girişimlerin sonuçlarını en fazla uygulayıcılar deneyimlemektedir. Uygulayıcıların bu anlamda sağlayacağı destek çok önemlidir.

3. Son yıllara bürokrasileri iyileştirmek için yasal, örgütsel ve teknik pek çok yöntem girişimleri yapılmıştır. Ancak bu girişimlerin sonuçlarına ilişkin vaka analizler son derece sınırlıdır. Örneğin bu çalışmada VDK’da e.. uygulamaların kamu kaynaklarının kullanımında israfın önüne geçtiği, zaman kaybını azalttığı yönünde bulgular elde edilmiştir. Bu türde başka girişimlerin sonuçlarına da literatürde ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bu vaka analizlerinin bu tez çalışmasında

olduğu gibi eksik olarak değil belge ve verilere dayandırılarak yapılması gerekmektedir. Bu konuda kamu kurumlarının bilgi/belge paylaşma konusunda daha cömert olması beklenmektedir.

İncelenen kamu kurumunda büropatolojilerle mücadele uygulamalarından, e-.. uygulamaların başarılı olduğu elde edilmiştir. Literatür taramasında da dünyada pek çok ülkede e-.. uygulamaların yaygınlaştığı ve kullanıldığı alanlar anlatılmıştır. Türkiye'deki e-.. uygulamalarla ilgili gelişmeler de dünya ile uyumludur. Dijital çağa doğru evrilen dünyada kamu yönetimlerinin büropatolojileri gidermek için dijital yöntemlere uyum sağlayacak değişimleri sağlaması gerekmektedir.

Son söz olarak, son yıllarda yaşanan küresel pandemi süreci, bürokrasi ilkelerinin aslında olmazsa olmaz kurallar olmadığını gözler önüne sermiştir. Örneğin ıslak imza şartı olan iş ve işlemlerde bile tarayıcıdan elde edilen belgeler kabul edilmiş ve işlemler yapılmıştır. Mesaiye gidilmeden iş ve işlemler sürdürülmüştür. Bu süreç münferit ve özel bir süreç olsa bile zihinlerde bürokrasinin değişmezlik iddiasını sarstığı kaanatindeyim.



KAYNAKLAR

- Acar, W., Pourdehrad, J., Sachdeva, P. S., & Sharan, S. (1981). *Bureacracy As A Social Pathology. Philadelphia: Social Systems Sciences Department Published.*
- Adams, Guy B. (2000, September Vol.22 No. 3). "Uncovering the Political Philosophy of the New Public Management". *Administrative Theory & Praxis*, pp. 498-499
- Aguinis, H., & Pierce, C. A. (2008, Jan. Vol. 29 No. 1139-145). "Enhancing the Relevance of Organization Behavior by Embracing Performance Management Research". *Journal of Organizational Behavior.*
- Ağar, S. (2007). "Geçmişten Bugüne Mali İdare". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi.* s. 372-432.
- Akdoğan, A. A. (2007). İşletmeden Devşirerek Değiştirmek: Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi . Ş. Aksoy, & Y. Üstüner içinde, *Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Akıncı, M. (2009, Ocak Cilt: 1 Sayı:1). "Muhafazakarlık ve Değişim: Değişime Direniş mi Yoksa İhtiyatlı Değişimi Savunmak mı?". *Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi.*
- Aksoy, Ş. (2012). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. B. Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Aktan, C. C. (1998). Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli. D. Dursun, & H. Al içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (s. 251-257). İstanbul: İlke Yayınevi.
- Ar, F. (1976). "Fransa ve Türkiye'de Yönetici Yataştiren Başlıca Kurumlar-ENA, IIAP ve TODAİE". *Amme İdaresi Dergisi.* s. 71-80.
- Aras, Z., & Altınok, E. B. (2009, Kış Sayı:1). "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı ve Uygulama Sorunları". *Ankara Barosu Dergisi.* s. 107-112.
- Armağan, V. (2015). IV. Murad Döneminde (1623-1640) Osmanlı Devleti'nin Bürokrasi Sorunları: Koçi Bey Risalesi Örneği. *I. Türk İslam Siyasi Düşüncesi Kongresi* (s. 115-135). Aksaray: Aksaray Üniversitesi .
- Ateş, H. (2013). Postbürokratik Kamu Yönetimi. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 85-109). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ateş, H., & Çetin, D. (2004). Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2007). *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, M. D. (2004). Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi. M. K. Öktem, & U. Ömürgönülşen içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (s. 139-187). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Aykaç, B. (2012). Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 57-67). Ankara : Nobel Yayınları.
- Aykaç, B., & Altınok, H. (2014). Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik. *İGÜSBD cilt 1 sayı 1 haziran*, 1-18.

- Bakır, C. (2012, Haziran Sayı 2). "Maliye Bürokrasisinde Örgütsel Değişim ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın Kurulması". *Amme İdaresi Dergisi*, s. 81-102.
- Balcı, A. (2013). Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik Anlayışı . A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 155-181). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Balta, T. B. (2012). İdare İlmi Sahasındaki İncelemeler. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 45-57). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Baltacı, C. (2004, Cilt: 9 Sayı:2). Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, s. 359-373.
- Barry, J. M. (1997, Nov Vol. 60 No. 4). "Performance Management: A Case Study". *Journal of Environmental Health* , s. 35-39.
- Barry, P. N. (1989). *Yeni Sağ* (Çev. C. Aykan). TİSAMAT Baskı.
- Baysal, T. (2016). "Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri". *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, s. 186-213.
- Bektaş, E. (2019, sayı. 39). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri". *Yasama Dergisi*. s. 199-218
- Bektaş, M. (2015). Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS)'nin İnsan Kaynaklarının Dönüşümüne Etkisi: Marmara Üniversitesi Örneği (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). *Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Bilge ve Belge Yönetimi Anabilim Dalı* İstanbul.
- Beşel, F. (2017, Ekim-Aralık sayı.107). "Türkiye'de Vergi Denetiminin Çeşitli Göstergeler ile Analizi". *Sayıştay Dergisi*, s. 65-99.
- Bilmez, N. (2014). Türk Kamu Bürokrasisinde Patolojik Bir Olgu Olarak Kırtasiyecilik ve Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). *Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı*. Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Biricikoğlu, H., Yalnızoğlu, Y. (2018, Cilt. 16 Sayı. 32). "6360 Sayılı Kanun'un Etkinlik-Verimlilik ile Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaali İlçesinde Yapılan Bir Araştırma". *Yönetim Bilimleri Dergisi*. s. 255-284.
- Blackman, D., West, D., O'Flynn, J., Buick, F., & O'Donnell, M. (2015). Performance Management: Creating High Performance, Nothigh Anxiety. J. Wana, H.-A. Lee, & S. Yates içinde, *Managing Under Austerity Delivering Under Pressure*. ANU Press.
- Bozlağan, R. (2014). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. M. Acar & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Bozeman, B. (2012). A Theory of Government 'Red Tape'. *Journal of Public Administration Research Theory* .
- Bryer, T. (2009, Vol.: 31 Issue: 1). "Minnowbrook III: What Was Missing?: Procedural Justice and Backbone". *Administrative Theory & Praxis*, s. 102-105.
- Bryson, J. M. (2010, December Vol.70,). "The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States". *Public Administration Review*, s. 255-267.

- Büyüköztürk, Ş., Kılıç Çakmak, E., Akgün, Ö. E., Karaadeniz, Ş., & Demirel, F. (2016). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.
- Campbell, A. K. (1972, Jul-Aug Vol 32.). "Old and New Public Administration in the 1970's". *Public Administration Review*, s. 343-347.
- Carrizales, T. (2008). Functions of E-Government: A Study of Municipal Practice . *State & Local Government Review*, s. 12-26.
- Carter, N. M. (1986). General and Industrial Management by Henri Fayol. *Academy of Management* , 454-456.
- Cengiz, M. (2009). Kamu Bürokrasisinde Yolsuzluğun Yapılaşması . *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Yayıncınamış Doktora Tezi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Chen, Y.-C., & Hsieh, J.-Y. (2009, Dec Vol. 69). "E-Governance: Comparing Taiwan and the United States". *Public Administration Review* , s. 151-158.
- Crosby, P. B. (1982, July Vol. 25 No. 4). "The Management of Quality". *Research Management*, s. 10-12.
- Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. London: The University Chicago Press.
- Çanaklı, A. L. (2010). *Türk Romanında Bürokrasi ve Memurlar (1872-1950)*. İstanbul: Özgür Yayınları.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çolak, Ç. D. (2016, Spring No:44). "Yeni Sağ'ı Oluşturan Bileşenlerin Birbiri ile Çelişen Kavramları Üzerine Bir Değerlendirme". *The Journal of Academic Social Science Studies*, s. 351-361.
- Çomaklı, Ş., Ekinci, K., & Şahin, T. (2007). *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim* . Ankara: A-C Yayınevi.
- Delibaş, K., Akgül, A. E. (2010, Cilt. 13, Sayı. 1). "Dünya'da ve Türkiye'de E-devlet Uygulamaları: Türkiye'de E-demokrasi ve E-Katılım Potansiyellerinin Harekete Geçirilmesi". *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*. s. 100-144.
- Demirel, D. (2006, sayı: 60). "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet". *Sayıştay Dergisi*.
- Denhardt, V. J., & Denhardt, B. R. (2015, Eylül). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, s. 664-672.
- Dereli, T. (1976). *Organizasyonlarda Davranış*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını.
- Dowdle, M. W. (2017). Public Accountability: Conceptual, Historical and Epistemic Mappings. P. Drahos içinde, *Regulatory Theory*. ANU Press.
- Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı (Çev. I. Ergüden)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dumenil, G., & Levy, D. (2007). Neoliberal (Karşı) Devrim. A. S. Filho, & D. Ç. Johnston içinde, *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* (s. 25-42). İstanbul: Yordam Kitabevi.
- Duran, L. (2007). Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler. B. Aykaç, Ş. Durgu, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Emre, C. (1991, www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/46/3/cahitemre.pdf). Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*.

- Ercan, Ü. (2014, Kasım 1). Öğrenen Örgütler, Örgütsel Değişim ve Değişime Direnç: Bir Tipoloji Önerisi. *İş ve İnsan Dergisi*, s. 33-42.
- Erkul, H., & Özcan, A. (2009). Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Reformlarının Kamu Yönetimi Disiplini Üzerine Etkileri. N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı, & N. Aytemir Sağiroğlu içinde, *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* (s. 209-224). Ankara: TODAİE No:350.
- Eryılmaz, B. (2012). Türkiye'de Bürokrasinin Sorunları. B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 207-215) Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., & Biricikoğlu, H. (2011, Cilt:4 SAYI:7). "Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik ve Etik". *İş Ahlakı Dergisi*, s. 19-45.
- Farazmand, A. E. (2009). Bureaucracy, Administration and Politics: An Introduction. A. Farazmand içinde, *Bureaucracy, Administration and Politics* (s. 1-19). New York: CRC Press.
- Farmby, K. (2009, Mar Vol. 31 No. 1). "Legacies and Diversity: Postgathering Reflections on Minnowbrook III". *Administrative Theory & Praxis*, s. 112-115.
- Fayol, H. (2013). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. Ankara: Adres Yayınları.
- Felts, A. A. (1993, Spring Vol 16 No 3). "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector by David Osborne and Ted Gaebler". *Public Productivity & Management Review*, s. 315-320.
- Finamore, S. (2009, June 5). "Accountability and Bureaucratic Pathologies in International Organizations: A Social Constructivist Perspective". *Social Science Research Network*.
- Frederickson, H. G. (1989, Mar-Apr Vol. 49 No. 2). "Minnowbrook II Changing Epochs of Public Administration". *Public Administration Review*, s. 95-100.
- Frederickson, H. G. (1996, May- Jun Vol. 56 No. 3). "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". *Public Administration Review*, s. 263-270.
- Gay, d. P. (2002). *Bürokrasiye Övgü (Çev. E. Yıldırım)*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Gay, P. D. (1993, Dec Vol. 7 No. 4). "Entrepreneurial Management in the Public Sector". *Work, Employment & Society*, s. 643-648.
- Genç, F. N. (2010, Mart (Sayı) 466). "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı". *Türk İdare Dergisi*, s. 145-159.
- Gerçek, A. (2009). "Gelir İdaresi ve Vergi Denetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünü, Bugünü ve Yarını. *Vergi Sorunları Dergisi*". s. 7-50.
- Giblin, E. J. (1981). Bureaupathology: The Denigration of Competence. *Human Resource Management*.
- Giray, F. (2010). *Maliye Tarihi*. Bursa: Ezgi Yayınları.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration*. New York: The Macmillan Company.
- Goodsell, C. T. (1993, Jan- Feb Vol. 53 No. 1). "Reinvent Government or Rediscover It? *Public Administration Review*". s. 85-87.
- Goodsell, C. T. (2006, Jul-Aug Volume: 66 No:4). "A New Vision for Public Administration". *Public Administration Review*. s. 623-635.

- Gouldner, A.W. (1952). On Weber's Analysis of Bureaucratic Rules. R. K., Merton, A. P., Gray, B. Hockey, H.C. Selvin içinde. *Bureaucracy*. New York: The Free Press Collier Macmillan Limited. s.48-51.
- Gökçe, O., Kutlu, Ö. (2002, Cilt: 2, Sayı: 3). "Amerikan 'Hükümetin Yeniden Keşfi'('Reinventing Government') Reformu Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. s.62-91
- Gökçe, O., & Şahin, A. (2002, Sayı: 3). 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*.
- Göküş, M. (2007). Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi. M. A. Çukurçayır, & G. Gökçe içinde, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* (s. 285-325). Konya: Çizgi kitabevi.
- Gözler, K. & Kaplan, G. (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahli Midir? *TBB Dergisi*.
- Graeber, D. Ç. (2016). *Kuralların Ütopyası* (Çev. M. Pehlivan). İstanbul : Everest Yayınları.
- Guy, M. E. (1989, Mar-Apr Vol. 49 No. 2). Minnowbrook II: Conclusions. *Public Administration Review* , s. 219-220.
- Gül, H. (2017, Sayı: 36). "Dijitalleşmenin Kamu Yönetimi ve Politikaları ile Bu Alanlardaki Araştırmalara Etkileri". *Yasama Dergisi*, s. 5-26.
- Güler, B. A. (2012). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 557-577). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Güler, T. (2018, Haziran, Cilt. 21 Sayı. 39), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, s.299-322
- Güler, H. (2019, Ocak sayı 232). Türkiye'de Vergi Denetim Sisteminin Gelişimi ve Etkinliği. *Vergi Raporu Dergisi*, s. 290-305.
- Gündüz, T. (2013). *Osmanlı Teşkilat Tarihi*. Ankara: Grafiker Yayınları.
- Güran, S. (2012). İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 201-207). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M. K. Öktem, & U. Ömürgönülşen içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 85-139). Ankara: İmaj Yayınları.
- Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV- XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Halis, M., Tekinkuş, M. (2013). Kamuda Performans Yönetimi. İçinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk & B. Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*. Seçkin Yayıncılık: Ankara. s. 223-254.
- Handler, J. F. (1996). *Down From Bureaucracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Harari, Y. N. (2019). *Sapiens* (Çev. E. Genç). İstanbul: Kolektif Kitap.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi* (Çev. A. Onacak). İstanbul : Sel Yayıncılık.
- Heeks, R. (2005, Jan-Apr Vol. 25 No. 1). e-Government as a Carrier of Context. *Journal of Public Policy* , s. 51-74.

- Heinrich, C. J., & Marschke, G. (2010, Winter Vol.29 No. 1). Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems . *Journal of Policy Analysis and Management* , s. 183-208.
- Heper, M. (2015). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Heywood, A. (2017). *Siyaset (Çev. Ed. H. Y. Başdemir)*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Hoffman, J. J., Digman, L. A., & Crittenden, W. F. (1991, Fall Vol. 3 No. 3). The Strategic Management Process In Nonprofit Organization With Dynamic Environments. *Journal of Managerial Issues*, s. 357-371.
- Hoggart, L. (2007). Neoliberalizm, Yeni Sağ ve Cinsel Siyaset (Çev. Ş. Başlı & T. Öncel). A. Saad-Filho, & D. Johnson içinde, *Neoliberalizm Muhalif Seçki*. İstanbul: Yordam Kitabevi.
- Hood, C. (1991, Spring Vol 69). A Public Management For All Seasons? *Public Administration* , s. 3-19.
- Hoover, K. R. (1988, Volume: 30 No:4). Response to King on "New Right Ideology". *Comparative Studies in Society and History* , s. 800-803.
- Hughes, O. E. (2012). *Kamu İşletmeciliği&Yönetimi (Çev. B. Kalkan, H. B. Akın & Ş. Akın)*. Ankara: BingBang Yayınları.
- İnalçık, H. (2011). *Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ingraham, P. W., Rosenbloom, D. H., & Edlund, C. (1989, Mar-Apr Vol. 49 No. 2). The New Public Personnel and the New Public Service. *Public Administration Review* , s. 116-126.
- İpşirli, M. (2016, 12 30). *Enderun*. İSAM Türkiye Diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi: <http://www.islamansiklopedisi.info/> adresinden alındı
- Irmak, A. İ. (2013). *Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Kurulların Yeri ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu*. Ankara: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Yayınlanmamış İdari Uzmanlık Tezi.
- Işıkçı, Y. M. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 167-191.
- Johnson, R., & Libecap, G. D. (1994). *The Federal Civil Service System and the Problem Of bureaucracy* . Chicago: The University of Chicago Press.
- Kaboolian, L. (1998, May-Jun Vol: 58 No:3). The New Public Management: Challenging The Boundaries Of The Management vs. Administration Debate. *Public Administration Rewiev*, s. 189-193.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği (Yayınlanmamış Doktora Tezi)*. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *SDÜ İİBF Dergisi*, 403-417.
- Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar . *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , 149-162.
- Kara, H. B. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Sorununun Türk Polis Teşkilatındaki Yansımaları: Hrant Dink Suikasti Örneği. *International Journal of Human Sciences*.

- Kara, M. (2016, Cilt: 14 Sayı:27). Türkiye'de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu. *Yönetim bilimleri Dergisi*, s. 249-276.
- Karaer, T. (1987 Haziran 20/ 2). Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 25-47.
- Karakaş, M. (2008, Ocak-Haziran Sayı 154). Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler. *Maliye Dergisi*, s. 99-120.
- Karasoym. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, s. 257-274.
- Karasu, K. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not. II. *Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri* (s. 225-242). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Karpat, K. (2014). *Osmanlı Modernleşmesi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kavili Arap, S. (2009). Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü ve Bağımsız İdari Otoriteler. N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı, & N. Aytemir Sağıroğlu içinde, *18.Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* (s. 287-302). Ankara: TODAİE NO:350.
- Kazancı, M. (2003, Sayı:2 Cilt:36). Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*.
- Keçecioglu, T. (2008). Örgüt Büyüklüğünün Örgüt Yapısına Olan Etkileri Üzerine Çok Boyutlu Yaklaşımlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Billimler Fakültesi Dergisi*, 179-207.
- Kemahlı, F., & Karcı, Ş. M. (2017). Siyasal ya da Bürokratik Bir Pozisyon Olarak Türkiye'de Bakan Yardımcılığı Statüsü. <https://www.researchgate.net>.
- Keskin, N. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin "Köken" Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 1-22.
- Kılavuz, R., & Yılmaz, A. (2005). Etkinlik ve Verimlilik Olguları Perspektifinde Kamu Yönetiminde Etkinliliğin Bileşenleri . N. T. Arslan içinde, *Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*. İstanbul: Aktüel Yayınları.
- Kılıç, S. (2000). Tanzimat Sonrası Osmanlı Vilayet Bütçeleri. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 193-207.
- Kim, S., & Kim, D. (2003, Jun Vol. 26 No. 4). South Korean Public Officials' Perceptions of Values, Failure and Consequences of Failure in E-Government Leadership. *Public Performance & Management Review*, s. 360-375.
- Kocaoğlu, F. (2019). Antik Çağda Bürokrasi. N. Öztaş içinde, *Bürokrasi* (s. 9-25). Ankara: Nobel Yayınları.
- Köseoğlu, Ö. & Şen, M. L. (2014). Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, s. 113-136.
- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine . *Sayıştay Dergisi*, s. 3-37.
- Külcü, Ö. (2007, 8 2). Belge Yönetiminin Değişen Yüzü: Standartlaşma Çalışmaları ve Uluslararası Uygulamalar. *Bilgi Dünyası*, s. 230-279.
- Lamba, M.; Aktel, M.; Altan, Y.; Kerman, U. (2014, Cilt: 21 Sayı: 1). "Türkiye'de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, s.173-189

- Lamba, M. (2014, Cilt:19, Sayı: 3). "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme". Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. s. 135-152.
- Lai, C. A., & Rivera, J. C. (2006, Oct. Vol. 36 No. 2). Using a Strategic Planning Tool as a Framework for Case Analysis. *Journal of Collage Science Teaching*, s. 26-30.
- Leblebici, D. N. (2004). Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi . M. K. Öktem, & U. Ömürgönülşen içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar* (s. 7-27). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Lee, C.-p., Chang, K., & Berry, F. S. (2011, May- Jun Vol. 71 No. 3). Testing the Development and Diffusion of e-Government and e-Democracy: A Global Perspective. *Public Administration Review* , s. 444-454.
- Levine, C. H., Backoff, R. W., Cahoon, A. R., & Siffin, W. J. (1975, Jul-Aug Vol: 35 No: 4). Organizational Design: A Post Minnowbrook Perspektive for the "New" Public Administration. *Public Administration Rewiev*, s. 425-435.
- Locke, E. A. (1982). The Ideas of Frederick W. Taylor: An Evaluation. *Academy of Management Review*, 14-24.
- Manoharan, A. (2013, Sep Vol. 45 No.3). A Three Dimensional Assessment of US County e-Government . *State & Local Government Review*, s. 153-162.
- Marufoğlu, A., & Gökbunar, R. (2021). Başbaki Kulluğu'ndan Vergi Denetim Kurulu Başkanlığına Vergi Denetim Müesseseleri Günümüz Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* , s. 1-22.
- Marx, K. (2017). *Hayal Et Karl Marx Seçme Yazılar*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Massa, M., & Zhang, L. (2010, July Vol: 29). The Role of Organizational Structure: Between Hierarchy and Specialization. *Asia-Pacifis Journal of Financial Studies*.
- Matejova, L., & Nemec, J. (2014). Decentralisation: Pros and Cons (Theory and Empirical Evidence). K. Göymen, & O. Sazak içinde, *Centralization Decentralization Debate Revisited* (s. 97-119). İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi.
- Meier, K. J. (1997, Volume: 57 Issue: 3). Bureaucracy and Democracy: The Case for More . *Public Administration Rewiev* .
- Merriam, S. B. (2013). *Nitel Araştırma* (Çev. Ed. S. Turan). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Merton, R. K. (Çev. A. Duman) (2016). Bürokratik Yapı ve Kişilik. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde (Çev. Ed. H. Akdoğan & S. Altıntop) içinde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (s. 127-143). Ankara: Global Poltika Strateji Yayınları.
- Mihçioğlu, C. (1988). *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları* . Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi.
- Mihçioğlu, C. (2012). Kamu Yönetiminde Reform. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 407-420). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Mills, W., & Gerth, H. H. (1946). *Fram Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Mises, v. L. (2000). *Bürokrasi* (Çev. A. Uzun). Ankara: Liberte Yayınları.
- Mouzelis, N. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi* (Çev. H. B. Akın). Konya: Çizgi Kitabevi.

- Mulgan, R. (2008, Spring Vol. 32 No. 1). Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability. *Public Administration*, s. 1-32.
- Mumford, L. (2013). *Tarih Boyunca Kent* (Çev. T. Tosun & G. Koca). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Nadworny, M. J. (1957). Frederick Taylor and Frank Gilbreth: Competition in Scientific Management . *The Business History Review* , 23-34.
- Nohutçu, A. (2004). Etik ve Kamu Yönetimi. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 389-413). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Oğuztürk, B. S., & Ünal, E. K. (2015). Türkiye'de Vergi Denetiminde Yeni Dönem. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 207-237.
- O'Leary, R. (2011, Janu Vol. 21). Minnowbrook: Tradition, Idea, Spirit, Event, Challenge. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-Part*, s. 11-i6.
- Okur, Y. (2014, sayı:13). "4982 Sayılı Kanuna Göre Bilgi Edinme Hakkının Niteliği, Kapsamı Ve Denetimle İlişkisi". *Denetim Dergisi*. s.34-47.
- Olgun, H. (2013, Eylül Cilt: 46 SAYI:3). 'Yeni Sağ' ve Sosyal Devlet: Thatcher Dönemi Britanyası'nda Konut Politikası. *Amme İdaresi Dergisi*, s. 89-111.
- Onar, S. S. (2012). İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 9-45). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Organ, İ., & Çavdar, F. (2017, Cilt: 6 Sayı: 2). Türkiye'de Vergi Müfettişleri Perspektifinden Vergi Denetiminde Sorunlar: İstanbul, Tekirdağ, Edirne ve Kırklareli'den Bulgular . *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, s. 145-168.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government* . New York : A Plume Book.
- Ömürgönülşen, U. (2004). Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Krumsal Gelişimi ve Sorunları. M. K. Öktem, & U. Ömürgönülşen içinde, *Kamu yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 27-85). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ömürgönülşen, U. (2014). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 3-45). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Ömürgönülşen, U., & Öktem, K. (2007). Avrupa Birliğine Yöneltilen Uyum ve Yöneltilen Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu. Ş. Aksoy, & Y. Üstüner içinde, *Kamu Yönetimini Yöntem ve Sorunlar*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Öner, E. (2001). *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2001/359.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayıncılık.
- Özgür, H. (2004). Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Özgür, H. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. M. Acar, & H. Özgür içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 181-222). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Özgür, H., & Cigeroğlu Öztepe, M. (2015). Amerikan Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi

- Anlayışı. Ö. Köseoğlu, & M. Z. Sobacı içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları* (s. 97-129). Bursa: Dora Yayınları.
- Öztaş, N. (2014). *Yönetim*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Öztaş, N. (2019). Bürokrasinin Anlamaları Derlemesi. N. Öztaş içinde, *Bürokrasi* (s. 1-10). Ankara : Nobel Yayınları.
- Özvar, E. (2017, Şubat 15). *Osmanlılar*. Türkiye diyanet Vakfı İslam Araştırmaları Merkezi: <http://www.islamansiklopedisi.info/> adresinden alındı
- Page, R. S. (1969, May-Jun Vol. 29 No.3). A New Public Administration? *Public Administration Review* , s. 303-304.
- Page, S. (2005, Nov- Dec Vol. 65 No.6). What's New About the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, s. 713-727.
- Parker, R., & Bradley, L. (2004). Bureaucracy or Post- Bureaucracy? Public Sector Organizations in a Changing Context. *Asia Pacific Journal of Public Administration*.
- Parkinson, N. (1957). *Parkinson'n Law*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Parlak, M., & Parlak, Z. (2012). Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebata Giden Yol. *Sayıştay Dergisi*, 19-38.
- Peter, L. J. & Raymond, H. (1976). *Peter Prensibi* (Çev. M. Ölçer). İstanbul: Bedir Yayınları.
- Saklı, A. R. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 97-120.
- Sarıllı, M. A. (2004). *Türkiye'de Gelir İdaresi ile Vergi Denetiminin Sorunları, Çözüm Önerileri ve Yeniden Yapılandırılması*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını Yayın No:2003-41.
- Savaşan, F., İzgi Şahbaz, K., & İnce, T. (2014). Vergi Denetim Birimlerindeki Değişikliğin Vergi Müfettişleri Gözüyle Değerlendirilmesi: Bir Alan Araştırması. 29. *Türkiye Maliye Sempozyumu* (s. 37-58). Antalya : Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü.
- Sayan Özkal, İ.(2007). Sicil Sisteminden Performans Değerlemesine. Ş. Aksoy, Y. Üstüner içinde, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar* (s. 521-537). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Sayın, A. V. (2000). *Tarih-i Mali* . Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2000/356.
- Saylam, A., & Öktem, K. M. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma:retrospektif Bir Yaklaşım mı? <https://researchgate.net>.
- Schröder, P. (2004). *Siyasi Stratejiler* (Çev. Şe. Akın & M. A. Can). Ankara: Liberte Yayınları.
- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler. *Amme İdare Dergisi*, 46-71.
- Serin, N. (1985). Mekteb-i Mülkiye'den Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne 125.Yıl . *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 9-18.
- Sevinç, H. (2014). Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 730-747.
- Shafritz, J. M., Russel, E. & Borick C. E. (Çev. A. Metin) (2017). Yönetimcilik ve Bilgi Teknolojileri. Çev. Ed. Nail Öztaş içinde, *Kamu Yönetimini Tanımak* (s. 122-165). Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Shafritz, J. M., Russel, E. & Borick C. E. (Çev. S. S. Kesgin) (2017). Yönetimcilik ve Bilgi Teknolojileri. Çev. Ed. Nail Öztaş içinde, *Kamu Yönetimini Tanımak* (s. 166-204). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Shafritz, J. M., Russel, E. & Borick C. E. (Çev. M. S. Özel Özcan) (2017). Yönetimcilik ve Bilgi Teknolojileri. Çev. Ed. Nail Öztaş içinde, *Kamu Yönetimini Tanımak* (s. 205-241). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Shafritz, J. M., Russel, E. & Borick C. E. (Çev. S. Sevgili) (2017). Yönetimcilik ve Bilgi Teknolojileri. Çev. Ed. Nail Öztaş içinde, *Kamu Yönetimini Tanımak* (s. 242-282). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Shafritz, J. M., Russel, E. & Borick C. E. (Çev. F. Şahin) (2017). Yönetimcilik ve Bilgi Teknolojileri. Çev. Ed. Nail Öztaş içinde, *Kamu Yönetimini Tanımak* (s. 325-355). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Shafritz, J. M., Russel, E. & Borick C. E. (Çev. Y. Aksakaloğlu) (2017). Yönetimcilik ve Bilgi Teknolojileri. Çev. Ed. Nail Öztaş içinde, *Kamu Yönetimini Tanımak* (s. 205-241). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Shostak, A. B. (2006, Vol.:18). Finding Meaning in Labor's "Perfect Storm": Lessons from the 1981 PATCO Strike. *Employ Respons Rights Journal* .
- Small, A. W. (1909). *The Cameralists*. Ontario, Kanada: Batoche Books.
- Snowdon, J., & Vane, H. Ç. (2012). *Modern Makroekonominin Temelleri, Gelişimi ve Bugünü*. Aankara: Efil Yayınevi.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2015). Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru. Ö. & Köseoğlu içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları* (s. 297-315). Bursa: Dora Yayınevi.
- Sönmez, Ü. (2007). Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Altyapısı ve Gelişimi. Ş. Aksoy, & Y. Üstüner içinde, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Şahin, Y. (2017). *Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Şener, H. E. (2013). Türkiye'deki Kamu Personel Politikalarının Bir Analizi. M. Yıldız & M. Z. Sobacı, içinde, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (s. 567-603). Ankara: Adres Yayınları.
- T.C. Başbakanlık. (2004). *Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Taslağı*. Ankara: T.C. Başbakanlık Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 7.
- Tan, T. (2007). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Taşdöven, H. (2015, October). Polis İnisyatifi/Takdir Yetkisi: Kanunla Belirlenen Polis Davranışı. <https://researchgate.net>.
- Tavernier, J. B. (2010). *17. Yüzyılda Topkapı Sarayı* (Çev. T. Tunçdoğan). İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Taylor, F. W. (1997). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* (Çev. H. B. Akın). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Temel, R., & Karagöz, B. (2018, Sayı:15). 6360 Sayılı Yasa'nın Yerel Yönetimler Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Thompson, V. A. (1968). *Modern Organization*. New York: Alfred A Knopf.
- TODAİE . (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu*. Ankara: TODAİE Yayınları.

- TODAİE Proje Yönetim Kurulu. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*. Ankara: TODAİE Yayınları No:238.
- Trondal, J. (2011). Bureaucratic Structure and Administrative Behaviour: Lessons from International Bureaucracies. *West European Politics*.
- Tutum, C. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma . B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 471-488). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Uçar, M., & Karakaya, A. (2014). Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye'de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 152-169.
- Uysal Şahin, Ö. (2014). *Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Uzuegbu, C. P., & Nnadozie, C. O. (2015). Henry Fayol's 14 Principles of Management: Implications for Libraries and Information Centres. *Journal of Information Science Theory and Practice*, 58-72.
- Uzunçarşılı, İ. H. (2014). *Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ünal, A. (2007). *Türkiye'de Vergi Denetimi ve Vergi Denetmenlerinin Denetim İçerisindeki Rolü* . Ankara: Vergi Denetmenleri Derneği Genel Merkezi.
- Ünal, I. (1989, Cilt: 22 Sayı:1). Verimliliğin Önemi ve Eğitim ile İlişkileri. *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi*.
- Üstüner, Y. (1995). "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı". Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu: Kuram ve Yöntem Sorunları (II) Grubu,13-14 Ekim 1994, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt: 2, s. 59-69
- Ütük, U. (2015, Ekim-Aralık (sayı) 99). Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış. *Sayıştay Dergisi*, s. 47-70.
- Vroman, H. W. (1994, Vol: 8 No: 1). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector by David Osborne and Ted Gaebler. *The Academy of Management Executive* .
- Warf, B. (2014). Geographies of E-Government in Latin America and the Caribbean . *Journal of Latin American Geography*, s. 169-185.
- Weber, M. (1952). The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal Type Construction. R. K., Merton, A. P., Gray, B. Hockey, H.C. Selvin içinde. Bureaucracy. New York: The Free Press Collier Macmillan Limited. s.18-27.
- Weber, M. (1952). The Presuppositions and Causes of Bureaucracy. R. K., Merton, A. P., Gray, B. Hockey, H.C. Selvin içinde. Bureaucracy. New York: The Free Press Collier Macmillan Limited. s.60-68.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum Cilt-I (Çev. L. Boyacı)*. İstanbul: Yarı Yayınları.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum Cilt- II (Çev. L. Boyacı)*. İstanbul: Yarı Yayınları.
- Weber, M. (2014). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı (Çev.Ö. Ozankaya)*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Weber, M. (Çev. C. Zengin) (2016). Bürokrasi. J. Shafritz, & A. C. Hyde (Çev. Ed. H. Akdoğan & S. Altuntop) içinde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (s. 55-65). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Wettenhall, R. (2009, Jun Vol. 31 No. 2). Minnowbrook Just American or More? *Administrative Theory & Praxis*, s. 255-260.

- White, L. D. (2016). Kamu Yönetimi Çalışmalarına Giriş. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde içinde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (s. 65-81). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Willoughby, W. F. (2016). Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Bütçe Reform Akımları. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde içinde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (s. 47-53). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Wilson, J. Q. (1996). *Bürokrasi* (Çev. S. Yalçındağ, D. Canman & Y. Ertekin). Ankara: TODAİE.
- Wilson, W. (1961). *Woodrow Wilson Seçme Parçalar* (Çev. N. Abadan). İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları Siyasi İlimler Serisi I.
- Wren, D. A. (2011). The Centennial of Frederick W. Taylor's The Principles of Scientific Management: A Retrospective Commentary . *Journal of Business and Management* , 11-22.
- Yalçınkaya, B. (2015, Kış 4). Elektronik Belge Yönetimi (EBY) Uygulamalarında Başarıyı Olumsuz Etkileyen Risk Unsurları. *Bilgi ve Belge Araştırmaları Dergisi*, s. 20-40.
- Yavuz, N. (2015). Dijital Çağ Yönetişimi: Kamu Yönetiminde İhtiyaç Temelli Bütünleşme Çabası. Ö. Köseoğlu & M. Z. Sobacı içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları* (s. 273-297). Bursa: Dora Yayınları.
- Yayman, H. (2012). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi . B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 1-9). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Yıldırım, M. (2011). *E-devlet ve Yurttaş Odaklı Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Yıldız, M. (2014). Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme. M. Acar, & Ö. Hüseyin içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Yıldız, M., Babaoğlu, C., & Demircioğlu, M. A. (2016, Spring Vol. 22 No. 2). E-Government Education in Turkish Public Administration Graduate Programs: Past, Present and Future. *Journal of Public Affairs Education*, s. 287-302.
- Yılmaz, A. (1998). Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar. D. Dursun, & H. Al içinde, *Türkiye'de Yönetim Geleneği* (s. 281-287). İstanbul: İlke Yayınları.
- Yürekli, Ö. (2015, Sayı. 480). Kamu Yönetimsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması. *Türk İdare Dergisi*, s.257-288.
- İNTERNET KAYNAKLARI
- (2017, Nisan 09). T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı: <http://www.igb.gov.tr/Kurumsal.aspx?bolum=3> adresinden alındı.
- Çetinkaya, F. (2021, 11 05). Vergi İnceleme Süreci: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/tr-sorumlu-vergicilik-fikret-cetinkaya.pdf> adresinden alındı
- Division, M. (2016, Aralık 19). hdl.loc.gov. Handle System: <hdl.loc.gov/loc.mss/eadmss.ms009194.3> adresinden alındı
- Hood, C. (2019, 03 20). "Public, Management, New". 2001. christopherhood.net/pdfs/npm_encyclopedia_entry.pdf adresinden alındı
- osym.gov.tr. (2021, 05 25). [osym.gov.tr: osym.gov.tr/TR,3566/1-genel-bilgiler-temel-ilke-ve-kurallar.html](http://osym.gov.tr/TR,3566/1-genel-bilgiler-temel-ilke-ve-kurallar.html) adresinden alındı

T.C. Devlet Personel Başkanlığı. (2012). T.C. Devlet Personel Başkanlığı 2012 Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: T.C. Devlet Personel Başkanlığı
www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/strateji_raporlari/2012_faliyet_rapor.pdf.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2021, 04 06). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Resmi Web Sitesi: tccb.gov.tr adresinden alındı

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (2017, Ocak 04).
<http://www.todaie.edu.tr/>:
http://www.todaie.edu.tr/genel/tanitim_katalogu.php adresinden alındı
imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf Erişim Tarihi: 20.10.2021
<http://www.maliye.gov.tr/cumhuriyet-donemi-mali-tarihi> Erişim Tarihi: 15.09.2021
<https://www.hurriyet.com.tr/ik-yeni-ekonomi/burada-herkes-yonetici-40726737> Erişim Tarihi: 24.04.2020
<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46039975> Erişim Tarihi: 30.04.2020
(<https://tr.euronews.com/2019/12/15/abd-de-yasal-sekilde-bulunanlar-n-dunyaya-getirdigi-72-bin-bebek-vatandasl-k-hakk-elde-edi> Erişim Tarihi: 30.04.2020
<http://www.aspanet.org/> Erişim Tarihi: 19.03.2017
<http://www.milliyet.com.tr/2004/03/09/yasam/yas05.html> Erişim Tarihi: 15.01.2017
<https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/yonetmelikler/maliye-bakanligi-gelirler-kontrolorleri-yonetmeligi> Erişim Tarihi: 24.06.2020
<http://www.mevzuat.gov.tr> Erişim Tarihi: 15.07.2020
Yücel, 2008, <https://www.mmd.org.tr/wp-content/uploads/eserler/Byucelref.pdf> Erişim Tarihi: 09.09.2021
<http://www.hud.org.tr/huz-kimlik> Erişim Tarihi: 24.06.2020
<https://www.kariyer.net/pozisyonlar/hesap+uzmani/nedir> Erişim Tarihi: 24.06.2020
<https://vergidosyasi.com/2018/01/11/teftis-nedir/> Erişim Tarihi: 22.06.2020
<https://www.hmb.gov.tr/vergi-denetim-kurulu-faaliyet-raporu> Erişim Tarihi: 09.10.2021



EKLER

EK-1. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Merkezi Etik Kurul İzni

Evrak Tarih ve Sayısı: 03/12/2019-E.37732



T.C.
ANKARA HACI BAYRAM VELİ
ÜNİVERSİTESİ
Etik Komisyonu



Sayı : 11054618-302.08.01-
Konu : Bilimsel ve Eğitim Amaçlı

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi : 16.10.2019 tarih ve E.32420 sayılı yazı.

İlgi yazınız ile göndermiş olduğunuz, Enstitünüz Kamu Yönetimi Bilim Dalı Doktora öğrencisi Vildan ARMAGAN, Prof.Dr. Nail ÖZTAŞ'ın danışmanlığında yürüttüğü "*Türkiye'de Büropatoloji ile Mücadele Etmeye Yönelik Kamu Politikaları: Maliye Bakanlığı Örneği (2003-2016)*" adlı tez çalışması ile ilgili konu Komisyonumuzun 22.11.2019 tarih ve 15 sayılı toplantısında görüşülmüş olup,

Etik Komisyonunca onaylanan ilgilinin çalışmasının, ekte gönderilen Başvuru Değerlendirme Raporunda önerilen görüş doğrultusunda yapılması planlanan yerlerden izin alınması koşuluyla yapılmasında etik açıdan bir sakınca bulunmadığına oybirliği ile karar verilmiş; karara ilişkin imza listesi ve onaylanan çalışmalar ekte gönderilmiştir.

Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

e-imzalıdır
Prof. Dr. Aydın KARAPINAR
Komisyon Başkanı

Araştırma Kod No: 2019/185

Ek:
1- İmza Listesi
2- Başvuru Değerlendirme Raporu
3- Onaylı Çalışma

**EK- 2. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'ndan
Alınan İzin**

T.C.
HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı

Sayı : 39002309-774.99-E.17599
Konu : Alan Araştırması

18.06.2020

Sayın Vildan ARMAĞAN
Aksaray Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Zemin Kat, Oda No: 103
Merkez/AKSARAY

17/03/2020 tarihli ve 13145 sayılı dilekçenizde "Türkiye'de Büropatoloji ile Mücadele Etmeye Yönelik Kamu Politikaları Maliye Bakanlığı Örneği (2003-2016)" konulu tez çalışması için Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nda, kamuda bürokrasinin etkilerini gidermeye yönelik girişimleri inceleyen bir örnek olay inceleme çalışması yapmanız gerektiği belirtilmektedir.

Söz konusu alan araştırması kapsamında Vergi Başmüfettişleri, Vergi Müfettişleri ve Vergi Müfettiş Yardımcıları ile gönüllülük esasına dayalı ve vergi mahremiyetine dikkat edilerek mülakat çalışması yapmanız Başkanlığımızca uygun bulunmuştur.

Bilgilerinize rica ederim.

 [e-imza]
Omur GÖK
Başkan a.
Vergi Denetim Kurulu Başkan
Yardımcısı V.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Vildan ARMAĞAN
Uyruğu : TC

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek Lisans	Gazi Üni. Kentleşme ve Çevre Sorunları	2014
Lisans	Gazi Üni. Kamu Yönetimi	2011
Lise	Elmadağ Lisesi	2005

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014-Devam ediyor	Aksaray Üniversitesi	Araştırma Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Armağan, Vildan, “Yusuf Has Hacip Nizam ül Mülk ve Koçi Bey Örneğinden Hareketle Türk Kamu Yönetiminde Türk Yönetim Mirasının İzlerini Sürmek”, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2016.

Armağan, Vildan, “IV Murad Döneminde (1623-1640) Osmanlı Devleti’nin Bürokrasi Sorunları: Koçi Bey Risalesi Örneği”, I. Türk İslam Siyasi Düşüncesi Kongresi, Aksaray, 2015.

Hobiler

Bisiklet sürmek, yürüyüş yapmak.



