

**KAMU TERCİHİ TEORİSİ PERSPEKTİFİNDE BÜROKRAT DAVRANIŞI, ŞEFFAFLIK
ve YOLSUZLUK, SİSTEMİ DEĞİŞECEK TÜRKİYE**

*BUREAUCRAT BEHAVIOR IN THE PUBLIC CHOICE THEORY PERSPECTIVE,
TRANSPARENCY and CORRUPTION, TURKEY WILL CHANGE SYSTEM*

Ömer DÖNMEZ

Eski Vergi Müfettişi - TRT Genel Müdürlüğü, Mali Denetçi, omerdonmez@gmail.com,
Ankara/Türkiye

ÖZ

Tarihin ilk dönemlerinden beri bürokrasi ülkelerin ve toplumların idaresinde kendini göstererek, tarih boyunca etkinliğini ve çalışma sistemini devam ettirmiş ve günümüze kadar da gerekliliğini koruyarak vazgeçilmezliğini sağlamıştır. Günümüzde bürokrasi deyince akıllarda kırtasiyecilik, sorumluluk almaktan kaçınma, işlerin yavaş yürütülmesi, keyfi kararlar alma hatta idari yoldan baskı yapma türünden anlamlar çıkmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi, bürokrasinin içinde yer alan aktörlerin kamu yönetiminin eksik ve aksak çalışmasına etki ettiği hususları incelemeye çalışırken “kamunun başarısızlığı” temel prensibinden hareket etmektedir. Kamu tercihi teorisyenlerince yapılan çalışmalar arasında bazı farklılıklar bulunmasına rağmen temel hareket noktaları, bürokratların rasyonel ve özel çıkar maksimizasyonu peşinde koşan bireyler olduğu varsayımdır. Bu nedenle, bürokrasi kavramının oluşumunda temel rol sahibi ve uygulayıcısı kabul edilen bürokratların davranışlarının şekillenmesine neden olan “bürokrat davranışı” anlayışının incelenmesi ve var olan aksaklığın düzeltilebilmesi adına yapılabilecekler hususunda fikirler ifade edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Bürokrat Davranışı, Yolsuzluk, Şeffaflık, Yönetişim

ABSTRACT

Since the early days of history, the bureaucracy has shown itself in the administration of the countries and societies, has maintained its efficiency and working system throughout history and has maintained its necessity by maintaining its necessity as much as it is daily. Nowadays, bureaucracy has meanings like paperwork, avoidance of responsibilities, slow execution, arbitrary decisions and even administrative pressure. The Public Choice Theory is based on the basic principle of "failure of the public" while trying to examine the fact that the actors involved in the bureaucracy have an impact on the lack of public administration. Although there are some differences between the studies of public choice theorists, the main points of movement are the assumption that bureaucrats are individuals pursuing rational and private interest maximization. For this reason, it has been tried to express opinions about the examination of the concept of "bureaucrat behavior" which causes the behavior of the bureaucrats who are considered to be the main role and practitioner in the formation of the bureaucracy concept to be shaped and to be able to be done in order to correct the existing bureaucracy.

Key Words: Bureaucracy, Bureaucrat Behavior, Corruption, Transparency, Governance

1. GİRİŞ

Dünyanın ortaya çıktığı zamanlardan buyana hayatın devamlılığını sağlama isteği içerisinde olan insanoğlu, birlikte yaşama gayretini daha düzenli bir şekilde sürdürme niyetinde olmuş ve bu anlayış devletlerin ortaya çıkışını sağlamıştır. Kendisini meydana getiren halka karşı devletler, çeşitli hizmetleri sunma gerekliliği ile birlikte bu hizmetleri sunarken kullandıkları temel yönetim organı olarak nitelendirilen yürütme erkini ülke gündemlerindeki meşguliyeti hiç şüphesiz sürekli olarak ön plana taşınmıştır.

Devletlerin idaresinde ön planda olan yürütme erkine ait olan idari işlemler kamuya bağlı örgütler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamunun sevk ve idaresinde yer alan kurum ve kuruluşların üstlendiği sorumlulukların, düzgün işleyen ve aksama yapmayan bir sisteme sahip olması gerekliliği vazgeçilemeyen

bir beklentidir. Hal böyleyken uygulama içerisinde devlet(kamu) idaresinin kendi bünyesinde birçok sorunu barındırdığı da görülmektedir.

Kamunun idaresi anlamında tanımlanan bürokrasi kavramı, kendi içerisinde barındırdığı kabul edilen sorunlar nedeniyle günümüzde çoğunlukla olumsuz anlam yüklenen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasiye karşı olumsuz anlam yüklenmesi sadece bürokrasi kabul edilen işleyişe muhatap olanlar tarafından değil; bizzati bürokrasi içerisinde temel faktör kabul edilen ve bürokrat olarak tanımlanan yöneticiler tarafından ya da bürokrasinin gerçekleştireceği iş ve işlemlerde karar verici durumda olan politikacılar tarafından da kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında bürokrasi çoğunlukla halkın dilinde “verimsiz işleyiş”, “işlerin ağır yürümesi”, “katı kuralcılık” ve “kırtasiyecilik” gibi, genellikle hoşnutsuzluğu belirten bir kavram olarak dile getirilmektedir.

Devlet idaresinin başarısızlığı düşüncesini analiz eden mali teoriler çerçevesinde bürokrat davranışı anlayışının, bürokrasi ve verimsizliği oluşturan etkenlerden biri olduğu kanaati ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle devletin sevk ve idaresi anlamında son zamanlarda yaşanan kuramsal dönüşümler paralelinde, kamu örgütlerinde şeffaflık, bürokratların hesap verebilirliği, kamu harcama kararlarında etkinlik ve verimlilik gibi esaslar, kamusal gündelik bürokratik uygulamalar ile kamu politikalarının oluşumunu günümüzde derinden etkilemektedir.

Bu çalışmamızda, bürokrasi olgusunu oluşturan bürokratların temel davranış felsefelerini Kamu Tercih Yaklaşımı çerçevesinde irdelemeye çalışacak, bürokrat davranışı temel felsefesiyle oluştuğunu düşündüğümüz yolsuzlukların mali şeffaflığın sisteme dâhil edilebilmesi durumunda önlenilebileceği ve Türkiye’de bürokratik çalışma sisteminde olması gereken değişim yönündeki fikrimizi beyan etmeye çalışacağız.

2. GENEL OLARAK KAMU TERCİHİ TEORİSİ

Kamu Tercih Teorisi, iktisadi düşünce teorik yapısının içerisinde mübadele süreci analizleri için geliştirilen araç ve metotların kullanımı açısından siyasi karar süreçlerinin analizini yapmak temel düşüncesine sahiptir. Bu teori içerisinde, piyasanın var ettiği sürecin yerini siyasi karar alıcıların oluşturduğu süreç, piyasa aktörlerinin yerini ise siyasi sürecin aktörleri kabul edilen seçmen, bürokrat, politikacı ve baskı gruplarının oluşturduğu kabul edilmektedir. Kamu Tercih Teorisi yaşanan bu süreçleri bir mübadele süreci olarak kabul etmekte ve bunların olumlu çıkarımlarını ortaya koyarak analizler yapmak düşüncesini ortaya koymaktadır (www.canaktan.org).

Kamu Tercih Teorisi, bürokrasinin içinde yer alan aktörlerin kamu yönetiminin eksik ve aksak çalışmasına etki ettiği hususları incelemeye çalışır. Verimsiz ve ağır işleyen devlet idaresi düşüncesinin eleştiri ve analiz çalışmaları, neo-klasik iktisatçıların “Piyasa Başarısızlığı Teorisine” karşılık Kamu Tercih Yaklaşımının temelinde “Devletin Başarısızlığı” teorisini ortaya çıkarmaktadır. Kamu Tercih Teorisyenleri, devletin başarısızlığı olarak kabul edilen Keynesyen iktisadi düşünce doğrultusunda hareket eden akademisyen, bürokrat ve siyasetçilerin önemli bir yere sahip olduğunu belirtmektedir (Akçagündüz, 2010: 30).

Kamu tercihi kuramı, bürokrat olarak kabul edilenlerin kamunun oluşturduğu politikalara etkilerini, kamu yönetiminde yaşanan ideal model değişimi ve kamu idaresinin işleyiş süreçlerine ilişkin yürütülen çalışmalarda çoğunlukla yer verilen kuramsal yaklaşımlardan biridir. Bu teorik düşünce temel yapısı itibariyle 20 yy. ortalarında D. Black (1948), J. M. Buchanan (1949) ve K. J. Arrow (1950) tarafından yazılmış makale çalışmalarıyla şekillenmiş ve devamı süreçlerde ise devletin işleyiş anlayışına ait çalışmalarda önemli bir şekilde teorik temel oluşturmuştur. Buchanan ve Tullock tarafından 1962’de yayımlanan “The Calculus of Consent” isimli eser ise devam eden yoğun çalışmaları ile birlikte bu teorisyenleri kamu tercihi ekolü içinde en bilindik teorisyen sıfatını kazanmalarını sağlamıştır. Kamu tercihi teorisyenlerinin düşünsel çıkış noktaları itibariyle ilk ve en önemli tartışmış oldukları husus, bireysel materyallere bağlı çıkar kaygısının siyasi davranışlarda en önemli belirleyici olduğu yönündedir (Orchard ve Stretton, 1997: 410).

Teori, ekonomik yaşam içerisinde kamuya ait kesimin sınırlarını ve kamuyu ortaya çıkaranların birbirleri ile olan etkileşim ve ilişkilerini, ekonomik ve siyasi yapı kapsamı içerisinde inceleyerek kamu içerisindeki siyasi ve bürokratik karar süreçlerini ekonomik bulgular vasıtasıyla analize tabi tutmaktadır. Kamu idari sistemini oluşturan birimleri siyasi yapı içerisinde kabul etmekte, bürokratik yapıyı oluşturan idari süreçlerin ise ekonomik açıdan etkinsiz ve verimsiz olduğunu, bu yapısal süreç işleyişleri ortaya konulmak suretiyle açıklanmaya çalışılmaktadır (Dura, 2016: 108).

Kamu Tercih Teorisi, kamu tarafından sunulacak mal ve hizmetlerin nasıl üretilip nasıl tüketileceğini açıklarken klasik anlamda kamu idari öngörülerini değiştiren kamusal reformlar ortaya sunmaktadır. Teori, bürokrasinin ve onun temel aktörü bürokratların nasıl ve ne şekilde davranışlar ortaya koyduklarının cevaplarını vermekte ve bu davranış kalıplarına yapısal çerçeveler çizmektedir. Devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve politik yozlaşmaların ortadan kaldırılması için politik karar alma sürecinde yeniden yapılanma gerekliliği üzerinde durmuş ve bunun da devlet yönetiminin küçültülmesi doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerektiğini savunmuştur (www.dkbb.gov.tr).

Kamu tercihi teorisyenlerince yapılan çalışmalar arasında bazı farklılıklar bulunmasına rağmen temel hareket noktaları, bürokratların (diğer politik aktörlerin de olduğu gibi) rasyonel ve özel çıkar maksimizasyonu peşinde koşan bireyler olduğu varsayımdır. Kamu tercihi teorisyenlerinin bu çalışmalarından sonra bürokratların salt kamu çıkarı için çalışan tarafsız bireyler değil, faaliyetlerini politik bir çevrede sürdüren bireyler oldukları varsayımı geniş ölçüde kabul görmüştür (Peters, 1981: 58).

Kısaca ifade etmek gerekirse, bireysel tercihlerde görüldüğü gibi, toplumsal tercihlerde de kişisel çıkarlar belirleyiciliğini ön planda tutmaktadır. Kamu Tercih Teorisi teorik anlayışı içerisinde homo economicus ile siyasal kararlar sürecinde etkinliği bulunan aktörlerin kendi kişisel menfaatlerini maksimum düzeye çıkarmaya çabalamaları anlatılmaya çalışılır. Bu tanımlama çerçevesinde, seçmenlerin faydalarını, siyasi partilerin oylarını, bürokratların etkinlik alanlarındaki bütçelerini, çıkar ve baskı gruplarının ise kendi rantlarını maksimize etmeye çalıştıkları kabul edilir (Aktan, 1994: 134). Kamu Tercih Teorisyenlerine göre politikacılarla bürokratların ve siyasal sürecin sahiplenicisi olan seçmenlerin kişisel faydalarını maksimize etmeye çalışmaları yönündeki davranışları yolsuzluk oluşumuna zemin hazırlamaktadır. Bu yapısal anlayışta devletin ekonomiye müdahale etmesinin, piyasa dışında arz ve talep koşullarının farklılık yaratması nedeniyle kamusal başarısızlığa neden olacağını; kamunun başarısızlığı nedeniyle dolaylı olarak da yolsuzluk olgusunun kendini göstereceğini savunmaktadır (Yurdakul, 2013: 2).

Politik sürecin olumlu yönde araştırma ve analizini gerçekleştiren Kamu Tercih Teorisi sonuç olarak kamuya ait ekonomik yapının başarısızlığı ve yetersizliğini ortaya koymakta ve siyasal karar alma sürecinde etkinliği bulunan bireylerin davranış kalıplarını açıklarken, faydanın maksimize edilmesi kavramını geniş bir şekilde ele almaktadır. Bu çerçevede seçmen, bürokrat ve politikacıları, oyunun kuralları doğrultusunda kişisel faydalarını maksimize etmeye çalışan bireyler olarak görmektedir (Buchanan, 1983: 40). Bu nedenle teorinin temel felsefesi içerisinde siyasetçiler, bürokratlar ve seçmenler politik kararların alınması aşamasında etkinliği olan unsurlar olup kendi kişisel faydalarının maksimizasyonu ile güdülenmiş olan bireyler olarak kabul edilmektedir. Kararların alınması sürecinde siyasetçiler yeni girecekleri seçimleri kazanmayı, bürokratlar çalıştıkları alanda etkilerinin genişlemesini, seçmenler ise kamunun sunduğu mal ve hizmetlerden sağlayacakları kişisel faydalarının artmasını hedeflerler. Buchanan ve Tullock, kamu tercihi teorisinin dayandığı ilkeleri şu şekilde özetlemektedir (Yurdakul, 2013: 30):

- ✓ *Metodolojik Bireyselcilik:* Toplumda oluşturulan bütün iktisadi ve sosyal kararlar ile kamu kurumlarının ve teşebbüslerinin kısaca devleti var eden tüm mekanizmaların kararları temelde bireylerin tercihlerine dayanır.
- ✓ *Politik Mübadele İlkesi:* Kolektif kararların alındığı aşamalarda yer alan bireylerin arasında da bir değişim yapısı hâkim konumdadır. Politik arenada da bireyler tüm kolektif ihtiyaçlarını tatmin edecek malların ve hizmetlerin tercihlerini bunların finanse edilmelerine sağladıkları katkılar arasında değişimi öngörmek suretiyle hareket belirlerler.
- ✓ *Rasyonel Tercih ve Kişisel Fayda Maksimizasyonu:* Bireylerin tutarlı bir şekilde oluşturdukları tercihlerin var olduğu ve bu doğrultuda kişisel faydalarının maksimize edilmesini sağlayacak tercihlerinin bulunduğunu ve kamunun ekonomik yapısı içerisinde de kişisel menfaatlerin maksimize edilmesi ilkesinin geçerli olduğu anlatılmaktadır. Siyasetçiler için oy maksimizasyonu, bürokratlar açısından kendi bürolarının bütçe miktarının maksimizasyonu, seçmenler açısından kamunun ürettiği mal ve hizmetlerden elde edilecek faydanın maksimizasyonu önem taşır. Bu husus “maksimil ilkesi” olarak da adlandırılmaktadır.

3. BÜROKRASI KAVRAMI

Bürokrasi kavramı, toplumsal hayat düzeni ve bunun yürütümü esnasında bu zamana kadar alternatifi oluşturulamamış etkinliği ve yaygınlığı en fazla olan hâkim konumdaki bir örgütleniş ve yönetim şeklidir. Bu nedenle vazgeçilemeyen bir olgu ve süreklilik arz eden bir süreci barındırması kapsamında üzerinde

teorik manada çalışılması, işleyişinin geliştirilmesi ve çerçevesinin düzenlenmesi gereken önemli bir yapısal alan şeklinde sürekli karşımıza çıkmaktadır.

Tarihin var olduğu ilk çağlarından beri ülke ve toplumların idaresi içerisinde kendini gösteren bürokrasi, tarih boyunca etkinliğini ve çalışma sistemini devam ettirmiş ve günümüze kadar da gerekliliğini koruyarak vazgeçilmezliğini sağlamıştır. Çünkü bürokrasi, özünde büyük yapıda örgütlerin var edilmesi olarak görüldüğünden, birlikte yaşamanın bir gereği olarak insanlar toplumsal örgütlenmeler yoluyla büyük ölçekli örgütlerin oluşmasına bir şekilde sebep olmuşlardır. Bürokrasi, bu açıdan bakıldığında devlet işleyiş yapısını düzenleyen bir mekanizma olduğu için toplumun genelini ilgilendiren bir olgu olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle devletlerle vatandaşları arasındaki ilişkilerde köprü vazifesi gören bürokrasi yapısı ve onun temel aktörü bürokratlardır. Yazılı kuralları çerçevesinde hiyerarşik bir örgütlenme yapısı oluşturan bürokrasi, bu yapısı ve önceden belirlenmiş kuralları ile devletin üstlendiği görevleri yürüten vazgeçilmez bir uygulama olarak kabul edilmiştir.

Ancak günümüzde bürokrasi kavramı denildiğinde, verimsizlik, işlerin aksak bir şekilde yürütülmesi, sorumluluktan kaçma, yetki devri konusunda isteksiz hareket tercihi, yönetimde gizli usul benimsenmesi, katı kuralcılık, otoriter düzene aşırı bağımlılık gibi olumsuz davranış ve işlemler bütünü akla gelmektedir. Bürokrasi; memur egemenliğinin bulunduğu ve devletin iş ve işlemlerinde bir hususun gerçekleştirilmesi için gerekli izin, onay, imza, uyulması gerekli kuralların varlığı ve genellikle de süreçlerin yokuşa sürülerek zaman kaybına neden olunması olarak algılanmaktadır. Bu tanımlamayı kullananlar zihinlerinde kırtasiyecilik oluşumu, işleyişin yavaş sürdürülmesi, sorumluluk almaktan yüksünme, keyfi kararlar alma hatta idari yoldan baskı yapma şeklinde algılamalar uyandırmaktadır. Ayrıca ağır idari vesayet ve birçok yetkinin, devletin idaresi anlamında merkezde toplanmış olması hantallaşan bürokrasi anlayışını ortaya çıkarmakta ve ekonomik olarak pahalı bir kurum kabulüne neden olmaktadır (Gökçe ve Şahin, 2004:3-11).

Teorik olarak bakıldığında bürokrasi olgusu, “devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi” şeklinde tanımlanabilir. Bazılarına göre bürokrasi, burjuva devletin örgütleyici çalışmalarının seçimlik, sorumlu ve azledilebilir olmayan, ayrıcalıklı ve kalıcı bir memurlar ordusu eliyle yürütülmesinde somutlaşan özgül bir yönetim biçimidir. Bir diğer açıdan, yasaların uygulanması, günlük işlerin idaresi ve kurallar ile yönetmeliklerin yazılmasıyla hükümetin sorunsuz ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamaya yardımcı olması beklenen idari organizasyondur (www.study.com). Genel olarak bakıldığında ise bürokrasi, belli bir örgütlenme ve yönetim şeklini belirten özellikle yirminci yüzyılda toplumların kaldırıcı olmuştur. Bürokrasi kavramı ile özdeşleşen Weber’e göre geniş topluluklar halinde ve beraberce çalışmalar yürüten insanlar, belli bir sınırı geçtikten sonra aklî ilkelere göre örgütlenilip yönetilmektedir. Bu sınırlamayı belirleyen ölçek ise yüz yüze temasın ya da doğrudan kişisel ilişkilerin sayısal ve alan olarak kayıp olduğu büyüklük olarak karşımıza çıkmaktadır. Geniş toplum yapılarının oluşmasıyla bürokratik örgüt yapısı önce vazgeçilmez olmuş sonrasında bürokratik yönetimi etkinleştirme ya da değiştirme arayışları hızlanmıştır. Ancak bu süreç içerisinde hiçbir ülke bürokrasiyi bırakmamış, sadece bu sistemi nasıl hantallıktan kurtarıp etkin hale getirebileceklerini sorgulamışlardır (Özer ve Özmen, 2017: 18).

Bürokratik rasyonalite hususunda çalışmalar yürüten Bauman, bürokrasiyi gelişmiş toplumlarda modernleşme sürecinin kurumsal taşıyıcısı olarak tanımlar. Bu tanım, rasyonellik adına şekillendirilmiş ahlaki ket vurmaları veya etik kurallardan kurtulmuş ideal rasyonellik kavramını içermektedir. Bauman’a göre modern toplumlarda rasyonel bürokrasi, ahlaki kriterlerin aşılmasında ya da göz ardı edilmesinde merkezi bir mekanizma rolünü oynamaktadır (Tataroğlu, 2005: 3). Bu husus bürokratların bozulan ahlak yapıları ve kanun dışılığın kabul edilmişliğini ve sıradanlığını, bürokratik yapı içerisinde ortaya çıkış nedenleri açısından incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Bürokrasinin, Max Weber’le birlikte ortaya çıktığı kabul edilen, yönetim ve örgütlenme şeklinde açıklanan tanımında; iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, otoriter hiyerarşik yapı, gayri şahsilik, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, yazılı kurallara bağlılık ve planlama çerçevesinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren toplumsal örgütlenme anlaşılmaktadır. Weber açısından bürokrasi, hantallık ve hizmet sunum işleri değil organizasyon yapısı olarak açıklanmıştır (Akçakaya, 2016: 676). Bürokrasi kamusal faaliyetin arz yönünde önemli bir yere sahip olduğundan, bürokrasiyi bir mal ve hizmet üreten ve ortak bir idareye bağlı olarak çalışan çok sayıda bireyin meydana getirdiği organizasyon olarak da tanımlayabiliriz (Çelebi, 2000: 127).

Kamu tercihi teorisyenlerine göre bürokrasinin baş aktörleri olan bürokratlar, toplumun diğer katmanlarındaki tüm bireyler gibi kamu yararından çok kişisel menfaatlerini düşünmektedirler. Bürokrat

davranışı olarak kabul edilen bu davranış biçimi; bürokratların kendi durumlarını güçlendirmeleri, gelirlerinde artışı sağlamak adına yetki alanlarının ve statülerinin yükselmesi, çalışma alanları içerisindeki iş yükünün hafifletilmesi için sorumluluk paylaşımı ve koltuklarını uzun süre terk etmemeleri şeklinde görülebilir. Bu bağlamda bürokratlar, yönetim organı olarak faaliyetlerini kendi çıkarlarına uygun olarak yönlendirebilirler (www.canaktan.org). Kamu tercihi perspektifinden bu güdülerle işleyen bürokrasi kamu kesiminin büyümesinin hem nedenlerinden birini hem de sonucunu oluşturmaktadır. Çünkü kamu kesiminde çalışan bürokratların ve memurların daha büyük bir devlette kariyer, parasal çıkar sağlama gibi olanaklarını arttırmaları daha muhtemel hale gelmektedir (İpek ve Şataf, 2013: 34).

Bu nedenle, bürokrasi kavramının oluşumunda temel rol sahibi ve uygulayıcısı kabul edilen bürokratların davranışlarının şekillenmesine neden olan “bürokrat davranışı” anlayışının irdelenmesi önemlilik arz etmektedir.

4. BÜROKRAT DAVRANIŞI ANLAYIŞI

Bürokrasi, devlet mekanizmasının işlemlerini sağlayan, kamunun yönetsel işlevini yerine getiren karar verme mekanizmasına verilen genel addır (Demirer ve Yılmaz, 2009: 54). Bürokrasinin işleyişine yön veren en önemli faktör ise bürokratik mekanizmayı işleten bireyler olarak kabul edilen bürokratlardır (Çelebi, 2000:128).

Bürokrasinin çıkış noktası olarak nitelenen “Kamu bürokrasisi”nin, genel kapsamda devletlerin ve toplumların üzerindeki etkilerinin tam ve doğru manada anlaşılması ve değerlendirilmesi, bürokrat davranışları ve karar alma mekanizmaları ile genel olarak bürokrat tutumlarının anlaşılabilmesine bağlıdır. Bürokratların tutum ve davranışları, siyaseten belirlenmiş en etkin politikaları ve siyasi tercihlerin uygulanması aşamasında siyasileri dahi sonuçsuz bırakabilir. Bununla birlikte kamu bürokrasisi içerisinde yer alan bürokratların davranış ve tutumları herhangi bir politik kriz sürecinde devletin devamlılığı ve istikrarlı yapısı içerisinde de önemli bir belirleyici konumuna gelmektedir (Büker, 2012: 37). Ancak kamu bürokrasisi hususundaki genel yargı, hizmet kalitesinin düşük olduğu, vatandaş talep ve beklentilerinin yeterince karşılanmadığı, katı kurullarla yönetilmelerinden dolayı basit günlük kararlarda bile önceliklerin kullanılmadığı yönündedir (Prendergast, 2003: 930).

Verimsiz ve ağır işleyen devlet idaresi kabul edilen bürokrasi düşüncesinin eleştiri ve analiz çalışmalarını bürokrat davranışı anlayışı temelinde incelemeyi amaçladığımız bu çalışmada, devletin başarısızlığına neden olan bürokrat davranışı özelliklerini ve Kamu Tercihi ekolünün buna bakış açısına ayrı ayrı değinmeye çalışalım.

4.1. Bürokrat Davranışı Anlayışının Özellikleri

Kamu yönetiminin başarısızlığı sonucunu oluşturan “bürokrat davranışları” özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür.

4.1.1. Bürokratlar Sosyal Statülerini Yükseltmek İsterler

Bürokratlar, bir büroda tam gün çalışan kıdemli ve yetkili yüksek dereceli memur olup ya meslek memuru ya da iktidar partisi tarafından atanmış olabilirler (Çelebi, 2000: 128). Bürokrasi kuramına nispeten olumlu çerçeveden bakan Weber’in yaygın olarak bilinen ve tartışılan bürokrasi kuramına göre bürokratlar, mesleki anlamda bünyesinde profesyonelliği barındıran insanlar olarak değerlendirilir ve almış oldukları eğitim ve tecrübeleri gözetilerek görev aldıkları yerlere yerleştirildikleri kabul edilir. Bu çerçevede bürokrat olma gayretindeki insanlar için en büyük motivasyon sosyal statülerinin yükselmesidir. Bürokratlar sürekli olarak daha kıdemli olmak ve görev yerlerinde yükselmek isterler ve bu yükselmenin statü ve güç anlamında kendisini daha iyi bir konuma taşımasını beklerler. Ayrıca bürokratlar açısından atanarak gelmiş bir kamu görevlisi olmak, yürütmüş olduğu görevinde başarılı olduğunu ve sahip olduğu statünün devamının geleceğinin göstergesi kılar (Büker, 2012: 37-38).

4.1.2. Bürokratlar Kişisel Çıkar Anlayışıyla Hareket Ederler

Bürokrasinin Politikası (The Politics of Bureaucracy) isimli kitabında Gordon Tullock, bürokratların davranış kalıplarını analiz ederek bu davranış kalıbı oluşumunun kişisel menfaatlara dayalı anlayışın bir göstergesi olduğunu savunmuştur ve kitap bu yöndeki ilk çalışmalardan sayılır. Tullock çalışmasında kişisel çıkarları ön planda tutan bürokratların çalışma alanları içerisinde kişisel ilişkileri ile maaş artışı ve terfi beklentilerine dikkat çekmiştir (İpek ve Şataf, 2013: 34). Bürokratlar, diğer bireyler gibi kendi kişisel faydalarını maksimize etmek isterler. Bir bürokratin fayda fonksiyonu içine maaş, büronun imtiyazları, saygınlık, güç, atama hakkı, büro yönetiminin rahatlığı gibi faktörler girer. Bürokratlar, bürosunun bütçesini

genişleterek kendi faydasını maksimize etmeye çalışır, kendi bürolarının bütçelerini genişletmek istemelerinin yanı sıra diğer bürolar tarafından gerçekleştirilen fonksiyonları da zapt ederek bütçelerini daha da genişletmek arzusunda olurlar (Çelebi, 2000: 128). Bu çerçeveden bakıldığında bürokratlar kendi davranış kalıpları çerçevesinde, beraberinde çalıştığı astlarına üstlerinden aldıkları emirleri kendi çıkarlarına veya kendi birimlerinin çıkarlarına uygun olarak yorumlayarak iletirler (İpek ve Şataf, 2013: 38).

4.1.3. Bürokratlar Sorumluluk Alanlarının Genişlemesini İsterler

Bürokrasiyi sistemli, kurallı ve hiyerarşik yapıda organize olmuş daireler olarak tanımlayan ve genel kamu idare anlayışı içerisinde bu dairelere atanmış memurlar olarak kabul edilen bürokratları da üst düzey kamu yöneticileri olarak niteleyen düşünceye göre bürokratlar, çoğu zaman bilgi birikimleri, mesleki tecrübe ve deneyimleri sayesinde siyasiler, dolayısıyla da kamu politikaları, üzerinde söz sahibi olmaktadır. Bürokratların sahip oldukları saygınlık ve otoriteleri ise yönetmiş oldukları kurumun sahip olduğu bütçe ve personel sayısı ile ilişkilidir. Bu çerçevede, bir kamu kuruluşunun sahip olduğu bütçe ve personel sayısının fazlalığı ile bu kurumu veya büroyu yöneten bürokratların itibar ve güçlerinde o kadar artış olacağı öngörülmür. Bu nedenle genellikle bürokratlar kendi harcama planlarında yetkilerinin paylaşımını gerektirebilecek kadroların artışı engelleyici, bunun yanında kendi sorumluluk ve yetki alanlarının genişletilmesini sağlayıcı nitelikte kararlar alma eğiliminde olmaktadır. (Büker, 2012: 37-38). Yani bürokratlar çoğunlukla kendi bürolarının fonksiyonlarının ellerinden alınmasına karşı koyarken yeni fonksiyonlar bulmaya da çalışarak sorumluluk alanlarını genişletmek arzusunda olurlar.

4.1.4. Bürokratlar Tek Tip Çalışma Ekibi Oluşturmak İsterler

Bürokratik yapıyı meydana getiren aktörler olarak bürokrasi oluşturan bürokratlar, çalışmalarını gereği kendi aralarında sağlıklı bir iletişim kurabilecekleri bir dil geliştirmek istemektedirler. Bürokrasinin temel yapısından kaynaklanan bu husus bürokrasinin kendi kültürünü oluşturmasına ve bunun korunmasına neden olmaktadır. Bürokratlar, çalışma disiplini içerisinde uygun çalışabilecekleri ve üst kademeye geçme hedefi doğrultusunda kendi yerlerine geçecek olanları yetiştirerek tek tip bürokrat yapısı oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bu durum kendi çalışma felsefelerinin devam etmesini sağlamakta ama esas olarak bürokrat davranışı yapısının bir kurumda katılaştırılmasına neden olmaktadır.

4.1.5. Bürokratlar İnisiyatif Almaktan Kaçınırlar

Yönetim anlayışı içerisinde her yapı bürokrasi ile ayakta durmakta ancak aşırı merkeziyetçi zihniyetin var ettiği bürokrasi ise bir belirsizlik, yoğun evrak trafiği, yetkisizlik, hastalık ve karışıklık olarak karşımıza gelmektedir. Yine aşırı merkeziyetçi kamu idare yapısı, hizmet görülmesi sürecinde esneklik yapısını yok etmekte ve üst makamlarda bulunanlar açısından geniş ölçüde teferruatı doğurucu işlemlere neden olmaktadır. Sonuçta bu uygulama bürokratların kendi görevlerini yerine getirmesini bile olumsuz etkilemektedir. Bu nedenle kamunun sunduğu hizmet örgütlerinde çalışan personeller, karşılıklarına gelen somut bir olayın çözümünde asli görevlerini unutup ilgili mevzuatın ruhuna göre değil, lafzına göre davranmak istemekte ve inisiyatif almaktan kaçınımaktadırlar (Gökçe ve Şahin, 2004: 11-14). Bu durum karşılaşılan sorunların çözümünün bulunması anlamında karar alma süreçlerinde çekingen bir bürokrat davranışı ekolünü doğurmaktadır.

4.1.6. Bürokratlar Tutucu Yönetim Anlayışına Sahip Olurlar

Bürokratların davranışları çoğunlukla tutuculuk halini ihtiva eder. Bürokratların öteden beri yapageldikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçındıkları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlandıkları görülmür. Bununla birlikte bürokratların davranışları, onların kişisel amaçlarıyla ilişkili olduğundan sadece uygun düşen yargı anlayışını ve kanaat türlerini benimserler. Bürokratik yapı içerisinde her bir bürokratik eylem parçasının oluşturduğu süreçler, davranışın yol açtığı sonuçların ahlaki boyutundan kopmaya neden olmaktadır veya bürokrat açısından yapılan davranışın unutulması zamanla normalleşmesi imkânları ortaya çıkabilmektedir (Tataroğlu, 2005: 4).

4.2. Kamu Tercihi Teorisi Açısından Bürokrat Davranışı

Kamu Tercihi Teorisi kapsamında bürokrasi kavramı ve bürokrat anlayışı açısından teorik çerçeve Niskanen tarafından ortaya konulan Bureaucracy and Representative Government (Bürokrasi ve Temsilci Hükümet) (1971) adlı çalışmayla belirlenmiştir. Niskanen tarafından oluşturulan bu eser bürokrasi teorisinin temel yapısını anlatması bakımından en çok ön plana çıkmış çalışma olarak kabul edilmektedir. Bu eserinde Niskanen bürokratların çalışma düzenindeki motivasyonları ne olursa olsun bürokratlar açısından birincil önceliğin sahip oldukları bütçe miktar ve özelliklerini en üst limitlere doğru zorlamak olduğunu ifade

etmektedir. Bu açıdan gözlemlenen durum bürokratların güçlü bir bürokrat olması anlamında yüksek ücret, daha çok tanınma, atama yapabilme hakkı, çalışma ofislerinin verimliliği, kararlarında kolaylıkla değişiklik yapabilme ve çalışma dairelerini kolaylıkla idare edebilme şeklinde kaygılar taşıdığı söylenmektedir (Büker, 2012: 39).

Niskanen bürokratların davranış bütünlüğünü analiz ettiği çalışmalarında, bürokratların yönetimi elinde bulunduranlara karşı monopolcünün sahip olarak çoğu zaman hükümete istedikleri düzeyde çıktı sunmak veya hiç sunmamak şeklinde önerilerinin olabileceğini varsaymaktadır. Bürokratların hükümetlerle aralarındaki ilişki düzeyinin çift yanlı bir monopol ilişkisine benzetilebileceğini ileri süren Niskanen, çoğu zaman bu ilişki yapısından kaynaklanan monopol şeklinin kendisini bürokratların devlet yapısı içerisinde yasama organına karşı pazarlık gücünün artmasını sağladığını ifade etmektedir. Bu kapsamda bürokratlarla hükümetler arasında pazarlık yapılmasını gerektirecek hususlarda bürokratların daha etkin bir güce sahip olduğunu belirtmektedir (Akçağündüz, 2010: 32).

Bürokratik egemenliğin devletin yönetim yapısı içerisinde olumsuzlukları da doğurarak etkilediğini gözlemleyen Weber, bürokrasiye güç ve avantaj sağlayan üstünlüklerin siyasi kurumlara uygun olmadığını ve bu kurumlar arasında doku farklılığı olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle siyasal yaşam ve kurumların, bürokratlar üzerinde etkilerinin olduğunu ve kurumların da bürokratik egemenlikten kurtarılması için gerekli şartların siyasiler tarafından tespit edilmesinin gerekliliğini açıklamaktadır. Zira ne kadar becerili olsa da bürokratların, devletin ve toplumun mukadderatını belirleyen siyasi kurumlarda bulunmasının olumsuz sonuçlara yol açtığını belirtmektedir (Tataroğlu, 2005: 12).

Niskanen, bürokratların devlet tarafından ortaya çıkarılacak hizmetlerin maliyetleri ile elde edilecek gelirleri arasında ortaya çıkacak düzeyin en çoklaştırılmasını sağlayacak bütçeye sahip olma mücadelelerini ön plana çıkarmıştır (Bakırtaş, 1999: 3). Ancak Niskanen tarafından teorik olarak ifade edilen ve bürokratların konjontürel değerlendirmeler göz önüne alınarak bahane ettikleri kendi çalışma bütçelerini fazlalaştırma eğilimlerinde, siyasilerin bu önerilerini kabul etmeme ihtimallerini dikkate almadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Romer ve Rosenthal, 1978: 28). Benzer düşünce yapısıyla, Miller ve Moe (1983:300) da Niskanen'in politikacıların sahip oldukları gücün yadsınamayacak düzeyde olduğunu, kendi teorik düşüncesi içerisinde yok saydığını bürokratların sahip oldukları gücü tek taraflı olarak kabul ettiği eleştirisini yapmışlardır. Bu itibarla, Niskanen'in öngördüğü yasama organının tamamıyla pasif düzeyde kalacağı düşüncesi eleştirilmekte, zaman zaman (hatta çoğu zaman diyebiliriz) siyasilerin kamu hizmetlerinin sunulması tercihlerinde dayatmacı düşünceyle bürokratların yapmayı planladıklarının önüne geçtiklerini ve hizmet programlarını kendilerinin belirlemeyi tercih edeceklerini varsaymak gerektiği belirtilmiştir (Büker, 2012: 41).

Türkiye açısından bakıldığında, gelişen ve genişleyen devlet idaresinin normal yapısı itibariyle "bürokratizm" hastalıklı bir görünüm olarak kamuya ait tüm kurum ve kuruluşlarda yaygınlaşmış durumdadır. Yapılan birçok yönetsel çalışmalara ve teknik donanımlarda gelişen yapılara rağmen, kırtasiyecilik ve bürokrasi, hizmet sunumunda ilgisiz duruş, referanslar olmadığında geciken hizmet sunumu, beklentilere karşı vurdumduymazlık halkına hizmet etmekten başka gayesi olmayan devlet yapısı bakımından olumsuzlukları ortaya çıkarmaktadır (İpek ve Şataf, 2013: 46).

Bürokrat davranışı anlayışına bakıldığında ise bürokrasinin genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşmasının nedeni olarak kişilerin itibar düşkünlüğü ve kendi çıkarlarını gözetecek biçimde nüfuz ve otoritelerini artırmaya çalışmalarının etkilerinin büyük bir oranda olduğu görülmektedir (Gökçe ve Şahin, 2004: 12). Niskanen modelinde de belirtildiği üzere, bürokratların genel manada amaçları aynı yönde ilerlemekte olup kurumların başında bulunan bürokratlar genellikle: i) Parasal gelirlerini arttırmaya, ii) Şöhret ve itibarlarını yükseltmeye, iii) İktidar, geniş atama yetkisi ve patronaj gücünü arttırmaya, iv) Kendi ofisi ile ilgili ihtiyaçları gidermek için bürolarının genişliğini maksimize etmeye çalışırlar. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de de bürokratlar, tüm dünyada olduğu gibi prestij ve güç gösterisi hevesiyle çalışma ofislerinin veya yönettikleri dairelerin büyüklüğünü maksimize etmeye çalışmaktadırlar (Bakırtaş, 1999: 8).

5. YOLSUZLUK KAVRAMI

Yolsuzluk, sistematik olarak hiçbir zaman çözümlenememiş tarihsel bir olgudur ve üzerinde çalışılması zor bir konu olarak karşımıza çıkmakta olup maalesef birçok devlet tarafından kendi iç yasalarında henüz suç olarak tanımlanmamıştır. Buna neden olan husus belki de yolsuzluk olarak nitelendirilen işlemlerin uluslararası terminolojide net bir şekilde kabul gören ortak tanımının olmamasından kaynaklanmaktadır (Ağca, 2013: 11). Ayrıca siyasetçilerin ve yönetimde hâkim güç olan bürokratların ahlaki normları ihlal edici davranışların içinde olmalarının sorun teşkil etmemesi önemli bir etkidir. Ancak hukuksuzluk içerisinde

ortaya çıkan kural dışılık, uygunsuz davranış veya kötü ve haksız kazancın elde ediliyor olması yolsuzluk sorununu meydana getiren etkenlerin başında görülmektedir (Demirer ve Yılmaz, 2009: 52).

Yolsuzluk olgusu, kendi içerisinde sosyolojik, ekonomik, siyasi, hukuki, psikolojik, idari vb. birçok unsuru barındıran temel sorunlardan biri olarak kabul edilmekte olup birçok bilim adamı tarafından incelenmiştir. “Bu doğrultuda; Huntington (1970) yolsuzlukları karşılaştırmalı siyaset bilimi (Comparative Policy) çerçevesinde incelemiş ve modernleşme yaklaşımını geliştirmiş, Susan Rose-Ackerman (1978) yolsuzlukları ekonomik yaklaşım doğrultusunda incelemiş, P. Mauro (1995) ve P. Bardhan (1997) yolsuzlukla ekonomik gelişme arasındaki ilişkileri incelemiş, J. Nye (1970) ise yolsuzlukları siyasal gelişme (Political development) kapsamında ele almış, R. Klitgaard (1988) konuyu, yetkinin kötüye kullanılması bağlamında değerlendirmiş, Wertheim (1970) ise konuya sosyolojik açıdan bakmıştır (Ata, 2009: 46)”.

Yolsuzluğun en basit ve yaygın tanımı “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde yapılmakta olup Dünya Bankası da bu tanımı kabul ederek kendi literatüründe kullanmaktadır. Bu tanımlamadan anlaşılacağı üzere, yolsuzluk olarak nitelendirilen eylem için karşılıklı tarafların varlığı ve menfaate dayanan değiş tokuş ilişkisinin olduğu kabul edilmektedir. Bu şekilde kamudan kaynaklanan gücü elinde bulunduran kişilerin özel menfaat kazanımı elde etmek adına karşı tarafa özellikli kazanımlar sunmakta olduğu kabul edilir. Kamuda yönetim alanında etkin olanlar tarafından sahiplenilen bu özel menfaatler maddi içerikleri kapsayacağı gibi, etkinliğini fazlalaştırma, siyasi olarak menfaat elde etme gibi manevi alanlarda da görülebilir (Ağca, 2013:12).

Ancak unutmamak gerekir ki tanımlama nasıl yapılırsa yapılsın yolsuzluk kendi bünyesinde her zaman olumsuzlukları barındıran bir kavram olarak karşımıza çıkacaktır. Çünkü en basit mantıkla tanımlama yapılsa dahi ahlaki olarak zafiyet durumunu, yozlaşmışlık ve bozulmuşluk olgusunu ifade etmekte, dar çerçevede tanımlanacak gruplarda değil toplumun ve devletin her katmanında kendini gösteren bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Berkman ve Jain yolsuzluğu siyasi ve yönetsel olmak üzere iki genel başlık altında incelemekte ve onlara göre siyasetçilerin dâhil olduğu yolsuzluk türüne “siyasal yolsuzluk”, bürokratların karıştığı yolsuzluk türüne ise “yönetsel yolsuzluk” olarak nitelendirilmektedir (Yurdakul, 2013: 11). Bu çalışmamızda, kamu sektörü içerisinde yönetici kısmında yer alan bürokratların davranışları esas alınarak ortaya çıkabileceğini düşündüğümüz yolsuzlukların yapısal ve ilişkisel yönünü inceleyeceğimiz için yolsuzluk açısından şu tanımlar kabul edilebilir:

- ✓ Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarıdır (Çulpan, 1980: 34).
- ✓ Kamu otoritesini temsil eden bir bireyin kişisel servet ve refahını artırmak için kamu kaynaklarını kötüye kullanma çabasıdır (Aktan, 2014: 61)
- ✓ Belirli işleri yapmakla görevli güç sahibinin parasal veya aynı ödüller nedeniyle hukukun emrettiğini yapmayıp, ödülü kendisine verene iyilik yaparak kamu çıkarını tahrip etmesidir (Friedrich,1989: 17).
- ✓ Kamu sektörü içinde yer alanların (politikacı veya kamu görevlisi) uygunsuz ve kanunsuz bir şekilde, kendilerine duyulan güvenin aksine, kamu gücünün kötüye kullanımı yoluyla kendilerini zenginleştirmeleridir (Ağca, 2013: 13).
- ✓ Kamu görevlileri tarafından kamu mülkiyetinin kişisel çıkar için satılmasıdır (Yurdakul, 2013:5)
- ✓ Resmi yetkinin kamu çıkarı haricinde kullanılması ya da kamu görevinin kişisel fayda elde etmek için kötüye kullanılmasıdır (Shah, 2006: 23).

Yönetimin kendi işleyişi içerisinde ortaya çıkan bürokrat davranışı beraberinde oluşan yolsuzluk, yapılması gerekli olan işlerin yapılmaması ya da daha hızlı bir sonuç alınacağı belirtilerek işlem yürütülmesi, yapılmaması gerekli olan işlemlerin ise yapılması sonrasında menfaat sağlanmasıdır. Mevcut hukuk kuralları çerçevesinde en bilindik anlamda rüşvet oluşumu ve bu davranış benzeri zimmete para geçirilmesi, görevin kötüye kullanılması, irtikâp ahlaki olmayan davranışlar bütünüdür. Bu davranışların hepsi yolsuzluk kavramı içerisinde değerlendirilmekte yasal olmayan yollarla kişisel menfaat temini sağlayan gayri ahlaki durumlar olarak kabul edilmektedir (Yurdakul, 2013: 35). Bu nitelendirmeden hareketle yolsuzluk kavramını, kamuya ait hizmetleri vatandaşa sunan kişi ya da grupların, özel maddi menfaatler sağlamak ya da statülerine bağlı kazanımlarını fazlalaştırmak için görevleriyle alakalı normal davranışlarını sağlayacakları özel çıkarlar doğrultusunda saptırmalarıdır.

6. BÜROKRAT DAVRANIŞLARI VE YOLSUZLUK İLİŞKİSİ

Demokratik yapılanmalarda bütçe üzerindeki temel kararları siyasetçiler vermesine karşılık, alınan bu kararların ayrıntılandırılması ve uygulanması bürokratlar tarafından yürütülmektedir. Yani bürokratin yeri, topluma sunulacak hizmetler kapsamında siyasi iktidarın aldığı politika kararlarının uygulanmaya konmasıdır. Bürokratların siyasi karar alma süreçlerinde nihai amacı ise bütçe maksimizasyonudur. Çünkü bürokratlar, siyasi iktidar tarafından tahsis edilen bütçeden pay alırlar. Dolayısıyla bütçe maksimizasyonu kendileri için ücret artışı, daha çok saygınlık, daha rahat bir çalışma ortamı demektir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010: 18).

Yolsuzluk durumunda çift taraflı kazanım ortaya çıkmakta, kazanım sağlayanlardan birisinin kamu gücünü temsil eden politikacı veya kamu görevlileri olduğu kabulü sonrasında yolsuzluk fırsatlarının devletin ekonomik faaliyetlere müdahale etmesiyle ortaya çıktığı kabul edilmektedir (Yurdakul, 2013: 28). Özellikle de kurumsallaşma sürecinde ve geriden gelen gelişmekte olan ülkelerde görülen siyaset ve bürokrasinin iç içeliği nedeniyle siyasi iktidar, gerek bürokratik kadroların oluşturulması sürecine ve gerekse bunların kararlarına yoğun bir biçimde müdahil olmakta, çoğunlukla kamu kaynak ve imkânları, parti çıkarlarının sürdürülmesi ve artırılması için kullanılmaktadır (Demirer ve Yılmaz, 2009: 55).

Rasyonel kurullarla işleme öngörülen bürokratik örgütler gerçek hayatta kendilerinden beklenenler dışında zaman zaman farklı yaklaşım tarzı benimseyebilmektedirler. Açıkça ifade etmek gerekirse, bürokratik örgütler yasal-rasyonel düzenlemelerin ulaşmak istediği hedeflerden kolayca sapabilirler. Esasen bürokratlaşma nedenlerinden biri olan karmaşık yapı içerisinde bürokrasiler işlemeyen ve ihtiyaçları karşılanamayan yönere her zaman sahiptirler ve bu özellik onların ahlakdışı sonuçlar oluşturmaya kolaylıkla sebep olabilmektedir (Tataroğlu, 2005: 2). Yolsuzluk ve ahlakdışı işlemlerle kendi çıkarları uğruna ortaya çıkabilecek bürokrat davranışlarının bu yaklaşım tarzıyla meydana geldiği ifade edilebilir. Aslında zincirleme bir reaksiyon ilişkisi içerisinde kendisini yeniden üreten bürokratik karar alma sürecini tahrip eden en önemli etken, yolsuzluklardır. Bürokrasinin yukarıda bahsi geçen tüm temel bileşenleri arasındaki işleyiş dengesini bozan yolsuzluk, bürokratik işleyişin kalitesini de düşürmekte ve bu durum yolsuzluk düzeyinin artışına neden olmaktadır (Demirer ve Yılmaz, 2009: 55).

Kamu Tercihi Teorisyenlerine göre siyasi güdümün ortaya çıkardığı bürokrat davranışı sonrası ortaya çıkan yolsuzluklar kamusal başarısızlığın nedeni ve sonucu olarak görülmektedir. Birleşmiş Milletler (BM) Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi tarafından 1999 yılında yayımlanan bir raporda, kamusal başarısızlıklar olarak (i) devletin sınırlı rasyonelitesi, (ii) “vekil”lerden (bürokratlar) kaynaklanan sorunlar, (iii) devletin yetkiyi kötüye kullanma ve yolsuzluk bağlamında rant kollama sorunları, (iv) bürokratlara nüfuz etme tarzı, (v) çıkar gruplarının düzenleyici devlet otoriteleri ve bürokratlar üzerinde etkili olma çabaları olarak gösterilmektedir (Yurdakul, 2013: 35).

Nispeten tarafından ortaya atılan düşünce yapısında, kendi ofisi ile ilgili ihtiyaçları gidermek için bürolarının genişliğini maksimize etmeye çalışan bürokratlar ile hizmetlerin sunulduğu insanlar arasında, hizmet sunum alanları imkânlarının genişletilmesi hususunda gizli veya açık bir işbirliğinin varlığı kamunun yapacağı harcamaların artış göstermesinde önemli diğer bir etkidir. Büroların yaptığı işlerin masraflı ve uzun olduğunu gören vatandaşlar bu aksama ve gecikme nedeni olarak yetersiz kadroları, elverişsiz fiziki alanları ve teknik imkânların darlığı gibi faktörleri görürler. Çünkü şikâyet ettikleri bürokratlar, savunma mekanizması olarak sürekli yetersiz imkânlar ve olanaksızlıklar ardına sığınarak savunma yaparlar. Kamu kurumlarının hizmetlerinden yararlanan baskı grupları, bürokratların çalışma alanlarının geniş bir alana yayılması için siyasi otorite üzerine baskı uygulamaya başlar ve netice itibarıyla, bürokrasinin sunduğu hizmetleri talep edenler ile bu mal ve hizmetleri hükümet adına arz edenler birleşerek ve bürokrasinin hizmet üretim kapasitesini olması gerekenin üzerine çıkarırlar (Bakırtaş, 1999: 10).

Bürokratlar da kendilerine verilen görevleri düşük maliyetlerle ürettikleri konusunda siyasileri inandırarak ve baskı unsurlarından faydalanmak suretiyle bütçeleme sürecinde en büyük parasal kaynağı elde etmek ve kurumsal bütçelerini büyütme için karşılıklı olarak taktikler geliştirirler. Bürokratlarca genel inanış, bütçelerinin tamamını harcamayan bir bürokratin takip eden yılda ödeneğinin kısılacağı ve ellerindeki imkânların daralacağı yönünde olduğundan, bürokrat davranışı olarak meclisin verdiği ödenekleri mali yılın son aylarında tüketme çabasında olurlar. Bu düşünceyle hareket eden bürokratlar bu davranış adına üç taktik kullanırlar; i) Verilen fonksiyonun yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulandan daha çok ödenek isterler, ii) Verilen hizmet düzeyinde elde edilen faydayı abartırlar, iii) Varsayımlarını şişirerek tahminlerinin toplamını artırırlar. Böylece istedikleri bütçe rakamlarına ulaşarak harcamaların ihtiyaçlar dışında kullanılmasına neden olup aslında yolsuzlukların ortaya çıkışına sebebiyet verirler (Bakırtaş, 1999: 11).

Kamunun sunduğu mal ve hizmetlerin üretimi noktasında oluşan yolsuzluklar için hassas olunması gereken bir husus da devleti idare edenlerin yapmayı düşündüğü harcamalardır. Siyasetin çalışma alanı kamusal politikaların planlanması ve ortaya konması olduğu için tasarlanmış olan politikaların uygulama ve yürütümü konusunda politikacılar, uzmanlaşmış kadroların yani bürokratların bilgilerine ihtiyaç duyarlar. Devletin idaresinde bilginin kullanılması güçlüğü nedeniyle Bakanlar, nelerin yapılması nelerin yapılmaması gerektiği konularında çalışmış oldukları bürokratlardan yardım isterler. Bu doğrultuda, özellikle üst düzey bürokratların işlerindeki uzmanlıkları ve teknik bilgilere sahip oluşları kendileri açısından bir güç kaynağı olarak belirir (İzci ve Bozdoğan, 2016: 37). Ancak üst düzey bürokratların, yönetimi elinde bulundurmamak anlamında karar alıcı konumunda oldukları yatırım projelerinde yolsuzluk oluşumları nedeniyle tahribat doğrucu yanlışlar yaptıkları görülmektedir. Ayrıca yüksek getirili ve masraflı projelerin ihale komisyonlarına çoğu zaman baskı gruplarının nüfuz ettiği bilinmektedir. Bu durum harcamaların üretkenlik özelliklerini azaltmakta, maliyet-fayda analizi gibi rasyonel yatırım seçimi kriterlerine uymadan birtakım projelerin kabulüne neden olabilmektedir (Yurdakul, 2013: 37).

Örneğin kamu yatırım projeleri üzerinden politik kazanç sağlama peşinde olanların projenin yapım detaylarını kendi çıkarları doğrultusunda değiştirmesi, projelerin belli seçim bölgelerine yönlendirilmesi, bu amaçla lobiler oluşturulması bürokratik yolsuzluk olarak kabul edilebileceği gibi, bazı mal ve hizmetlerin satın alımı ile ilgili harcamalar da bürokratik yolsuzlukların ortaya çıktığı başka bir alandır. Ayrıca çeşitli yardım ya da doğal kaynakların satış gelirlerinin şeffaf olmayan hesaplarda tutulması ve kısmen amacı dışında kullanılması, kamu arazilerinin serbestçe ve kamu yararına olmayan bir biçimde izinsiz kullanılması ve kamuya ait malların ya da bu mallara ait kullanım haklarının satılması ya da kiralanmasına ilişkin kararlar, en çok rastlanan bürokratik yolsuzluk çeşitlerinden kabul edilir. Kamu yararı ilkesinin öncelikler sırasının en üstünde olmadığı bu ortamın üreteceği bürokrat kararları bir yolsuzluk ürünü olarak kabul görür (Demirer ve Yılmaz, 2009: 55).

Devlet idaresinin iktisadi hayatın içerisinde gerektiğinden fazla yer aldığı durumlarda gerekli olan bilgi ve kaynakların toplanması, politika kararlarının oluşturulması ve uygulanması bürokratlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak bürokratların sahip oldukları bilgi, tecrübe ve yetkilerini çoğu zaman kendi menfaatleri uğruna kullanmaları ise kararları üzerindeki denetimleri güçleştirmektedir. Bu kapsamdaki bilgi asimetrisi ve uzmanlığı gerektiren işlemler, bürokratların yetkilerini kötüye kullanmalarına yol açabilmekte ve bürokratlar vasıtasıyla gerçekleştirilen iktisadi müdahaleler, yolsuzluk ortamlarının daha fazla olmasına neden olmakta ve iktisadi kaynak dağılımında etkinsizliği meydana getirmektedir (Ağca, 2013: 63).

Niskanen, "Bürokrasi ve Temsili Hükümet" isimli çalışmasında, kamuda yer alan bürokratların siyasetçiler gibi kendi çalışma alanları faaliyetlerinin genişlemesi ile ilgilendiklerini ve bu doğrultuda saygınlık ve nüfuz artışı sağlamak için kendi çalışma alanlarında yer alan personel sayılarını ve beraber çalıştığı personellerinin ücret seviyelerini artırma eğiliminde olduğunu savunmuştur. Niskanen, Max Weber'in bürokrasi teorilerine tam manasıyla katılmamakta, bürokratların kişisel motivasyonları hesaba katılmasa dahi, bilgilerinin sınırlılığı ve menfaat çatışması içinde bulunmaları nedeniyle yalnız kamu menfaati için hizmet etmesinin olanaksızlığına inanmaktadır. Ona göre bir kamu hizmetinin başarılı bir maliyet-fayda analizi de yapılamayacaktır. Çünkü kamu çalışma ofislerinde en düşük maliyet fonksiyonunun bilinmesi veya gösterilmesi noktasında bir belirteç bulunmamaktadır. Cullis ve Jones, bürokratların fayda fonksiyonlarını Niskanen'le aynı düşünceyle ifade ederek, bürokrat davranışı ana felsefesinin "4P" unsurlarını ("Power"- güç, "Prestige"- prestij, "Payment"- ödeme ve "Promotion"- terfi) barındırdığına inanmaktadır (Yurdakul, 2013: 54).

7. YÖNETİMDE ŞEFFAFLIK VE DEĞİŞEN TÜRKİYE GERÇEĞİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla ortaya çıkan Türkiye Cumhuriyeti devleti, geleneksel yapısı ve yönetim anlayışındaki kurumları itibarıyla eskinin devamı birçok niteliğe sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu çok güçlü yönetim yapısı sayesinde bürokrasiyi hep katı kurallarıyla uygulamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasından sonra ise Cumhuriyet rejimine geçiş sadece siyasi süreçlerde yaşanmış, kurumların birçoğunun geleneksel yapıları temel taşları itibarıyla korunmuş ve kurum olarak çalışmalarına devam etmişlerdir.

Türkiye Cumhuriyeti yönetim sistemi içerisindeki kamu bürokrasisinde işleyiş ve yapısal düzen açısından gizlilik esası temelde hep kullanılmış ve resmi sır anlayışı hep korunmuştur. Diğer bir anlatımla genel kural olarak resmi sır ve gizlilik kabul edilmiş, bu kralın istisnası olarak şeffaflığın uygulandığı görülmüştür. Gizlilik anlayışının sebepleri olarak politik yönetimin niteliği, devlet sınırlarına dayalı güvenlik esasları ve diplomasi kültürü, kişisel hayatın güvence altına alınması, güç sahibi olma eğilimi, tarafsız ve etkin bir

yönetim sağlama düşüncesi, yönetimdeki kötü uygulamalar, devlet memurlarının kendilerini denetimden sıyırma düşüncelerini saymak mümkündür. Hukuk devleti yapısının var edilmesi anlamında devlet güvenliği, kişilik haklarının korunması, diplomasi, kamusal yarar gibi nedenlerle gizlilik düşüncesinin olması normal sayılabilir. Fakat bu tarz sebeplerin dışında sayılabilecek haller ve nedenler kamu yönetiminde şeffaflık ilkesine aykırı bir durum oluşturacaktır. Bu anlamda teorik çerçevesinden bakıldığında tartışılması gerekli hususlardan birisinin de gizlilik esasında nelerin baz alınması gerektiğine, ilgili kurum idarecilerinin karar verebilecek konumda olmasıdır. Böylece alınan kararlar nedeniyle oluşan usulsüzlüklerin gizlenmesine ortam hazırlanmakta, söz konusu durumdan olumsuz etkilenen insanları da bürokrasi karşısında güçsüz ve savunmasız hale getirebilmektedir (Gökçe ve Şahin, 2004: 13).

Osmanlı geleneklerinden gelen kalıplaşmış bürokratik yapının Türkiye’de algılanması, bürokrasinin gün geçtikçe güçlendiği ve yönetimin artık onu kontrol edemez hale geldiği yönündedir. Bürokratik oligarşinin sahip olduğu güç, Türkiye’de yaşanan yönetimdeki değişim süreçlerinde göz ardı edilmediğinden bürokrasinin hantal yapısı, işleyişin verimsizliği ve işlerin masraflı bir şekilde yapılması kamu yönetiminde değişim beklentisini beraberinde getirmektedir (Heper, 2003: 39).

Türkiye’de bürokratik oligarşi tanımlamasıyla dile getirilen sıkıntının kaynağında siyasi güç ile bürokratik uzmanların gücü arasındaki çatışmalarla birlikte takdir yetkisinin kısıtlılığı, kuralların katılığı, karar alma yetkilerinin üst kesimde birikmesi, insanların kendilerini yenileyememesi kısaca verimsiz çalışma sistemi yer almaktadır. Kamu Tercih Teorisi, Türkiye’de bahsedilen tüm bu sorunlara yaptığı analizler ile cevap bulmaya çalışmakta ve meydana getirilen politik yozlaşmışlık, menfaat peşinde koşma, yolsuzluklar, seçmenlerin beklentilerinin karşılanması, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması, baskı gruplarındaki olumsuzluk doğuran faaliyetlerin giderilmesi ve adam kayırmacılığının(nepotizm) engellenmesi gibi hususlarda çözüm yolları ortaya koymakta ve bu sıkıntıların giderilmesi için alternatif çözümler önermektedir (Akçagündüz, 2010: 34).

Sistemsal değişim talepleri bürokratik oligarşi tarafından sürekli engellemeler ile karşılandığından Türkiye’de bürokrasi olgusunun değişimine yönelik çabalar hep sonuçsuz kalmıştır. Ülke yönetimine talip olan siyasi iktidarlar kendi çalışma metotlarını uygulayabilmek için rahat çalışabilecekleri bürokratları seçmek isterler yahut onları kendi tercihleri konusunda bürokratlarını ikna etmeye çalışırlardı. Bu durum da çoğu zaman kararların alınmasını geciktirir yahut istenilen sonuçlara ulaşmayı engellerdi. Çünkü Türkiye’de kamunun yönetim anlamında gücünün zayıflaması bürokrasinin çalışma alanının daralması ve zayıflaması anlamına geldiğinden, bürokratlar değişimi istemeyerek kendi menfaatlerinin devamlılığını arzularlar. Bu yüzden de toplumun menfaatine olsa bile kişisel çıkarlarına yararı olmayacak hususlarda lobicilik yapmayı göze alarak kendi menfaatlerine göre karar alınması için çaba gösterirler (Akçagündüz, 2010: 33).

Kamusal yönetim anlayışının kalıplaşmış özellik yapısı, idari uygulama içerisinde gizli olunması, belge ve bilgilerin paylaşımında isteksiz olunması hep gözlemlenir. Max Weber de, bürokratik yaşam eğiliminin bu düşünce yönünü keşfetmiş ve bürokratik yaşamların tamamında, bilgilerin ve hedeflenenlerin gizli tutularak, mesleğin içinden yetişmiş olan kimselerin kendi üstünlüklerini arttırmayı amaçladığını açıklamıştır. Ona göre bürokratik yönetim daima “gizli oturumlar” yönetim anlayışında olma eğilimi taşıdığını, çalışmalarını hususunda bilgi ve eylemleri eleştiriye açık durumlardan sakınarak arka planda tutma eğiliminde olduğunu belirtmiştir (Süreklî, 2013: 12).

Kamu harcamaları ve bütçe ödenekleri hususunda bürokratların çalışmaları fayda, güç ve statü, ek ücret, prestij(saygınlık), çalışan personel sayısı ve diğer ücretler kapsamında birçok unsuru barındırır. Türkiye’de de harcama yapma gücünü elinde bulundurmaya adına bütçe üzerinde yoğunlaşan bürokratlar ellerindeki prestij ve gücün kaybolmaması adına en kötü ihtimalle kendileri için ayrılan ödeneği elde tutma çabası içerisinde olurlar (Bakırtaş, 1999: 13). Ödenek taleplerinde bulunurken de çoğunlukla ihtiyaç duyulan miktarın üzerinde ödenek talep ederler. Çünkü talep karşılanırken kısıntı yapılacağı düşüncesi her zaman ön plandadır. Bu bağlamda bürokratlar, bütçe ödenekleri konusunda şeffaf davranmalarının, kendi ihtiyaçlarının karşılanmaması sonucuna neden olacağına düşünürler.

Ancak kamuya ait kaynakların etkili ve verimlilik esasına dayalı olarak kullanılmasıyla toplumsal talepleri daha hızlı ve kaliteli karşılayabilen kamu hizmetleri üretebilme ihtiyacı, pek çok ülkenin kamu yönetim sistemlerinde yakın zamana kadar kullanılagelen geleneksel idare düşüncesini yeni bir anlayış içerisine sokarak reformlar yapmaya yönlendirmiştir. Yönetimde değişimleri kapsayan yeni anlayış, geleneksel sorumluluk araçlarının kamunun yönetiminde yetersiz görülmesiyle birlikte şeffaflık, hesap verebilirlik, vatandaş memnuniyeti ve yönetişim(birlikte yönetme) gibi kavramları esas almak suretiyle farklı bir bakış açısı ortaya koymaya başlamıştır (TBMM, 2012: 3). Bu nedenle Türkiye’de ülke yönetiminde sistemsal

değişim artık vazgeçilmez hale gelmiştir. Bu durum bazıları açısından devlet yapısı anlamında olumsuzluk olarak görülse de yönetsel olarak kararların hızlı alınması ve işleyişin farklı hale getirilmesi açısından esaslı bir değişimi mecbur kılmıştır.

Değişen yönetim anlayışı olarak artık Türkiye’de devletlerin siyasi, ekonomik ve sosyal kapsamlı olarak almış oldukları kararların anlaşılır, güvenilir, zamanında ve nitelikli bir şekilde ulaştırılmasına imkân tanınması ile yönetimde şeffaflık oluşturulması sağlanmaya çalışılmaktadır. Şeffaflık beklentisinin altında yatan neden, politik ve bürokratik makamların hesap verebilirliğini sağlamaktır. Bu nedenle alınan kararlarda şeffaf olunması, kamuoyunun izlenen politikalar ve koyulacak kurallar hakkında bilgilendirilmesini sağlayacak ve yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacaktır. Bu durum ortaya çıkması muhtemel yolsuzlukları azaltarak ve katılımın arttırılmasını da gerçekleştireceğinden alınan kararların meşruluğu sağlanacaktır (Kuzey, 2003: 1-2).

Bürokratlar yalnızca kamu yönetimi sürecinde beraberinde oldukları siyasi aktörlere değil hizmet sunumunu yaptığı halka da doğrudan hesap verebilmeli, yönetimde etkin ve verimli olabilmek adına şeffaflık gibi yeni yönetimi anlayışında hâkim olan esasların yapısal değişimler göstergeleri olarak görülür hale gelmesi beklenmektedir (Büker, 2012: 50). Bu değişim sayesinde yönetim anlayışında da değişiklik meydana gelmiş olacak ve yöneten ile yönetilenden ziyade birlikte yönetmek anlamında “iyi yönetim” tanımlaması ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası tanımından hareketle; “İyi yönetim, şeffaf ve tahmin edilebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin, karar ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde dâhil olan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir sistemi ifade eder” (Ağca, 2013: 98).

Türkiye’de değişen bürokratik sistemle oluşturulmak istenen, kurumsal yapının akılcı amaçlarla koordine edilecek sağlam bir yönetsel örgüt yapısında oluşturulması, yöneticilerin kendi çalışma alanlarında uzman hale gelmeleri, kişisel hırs ve arzularından sıyrılmış nesnel bir idari yapının kurulması, yöneticilik yapması istenen kişilerin yetenek, bilgi, beceri ve tecrübeleri doğrultusunda görevlerine atanmaları gibi kuralları içerdiğinden, bürokratik yapı açısından ideal ve bilimsel bir yönünün var olduğu kabul edilmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 19). Bu nedenle getirilmek istenen sistem değişikliği ile işinin ehli insanlar bürokrat olarak işlerin başında olacak, siyasi konjonktür değişiklikleri ile birlikte yönetimdeki görevlerini bırakacaklardır. Böylece bürokratların, kendi davranış kalıplarından sıyrılmaları sağlanacak ve karar alma mekanizmaları daha etkin bir işlerlik kazanacaktır.

8. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bürokratik yapı içerisinde teknolojik, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre değişen yapılara rağmen bürokrasinin yok olmadığı gibi daha da büyüüp geliştiği görülmektedir. Bu nedenle çoğu teorisyenlerin ileri sürdüğü gibi bürokrasinin yok olması mümkün görülmemekte ve herkes bürokratik yönetime muhtaç gözükmemektedir. Bu bağlamda teorisyenlere göre bürokrasiyi tamamıyla ortadan kaldırmaya çalışmaları yerine, bürokrasinin daha rasyonel işlevler görmesini sağlayacak çalışmalar üzerinde durulması daha olumlu bir anlayış olacaktır.

Türkiye’nin, mirasını aldığı Osmanlı Devleti’nin son döneminin de dikkate alınması durumunda, kökleşmiş bir parlamenter yönetim sistemi tecrübesine sahip olduğu görülebilecektir. Ancak Cumhuriyet tarihi boyunca özellikle kamunun idaresi alanında görülen sorunlar ve politik süreç ile bürokrasi arasında yaşanan gerginliklerden hareketle yönetsel anlamda sistemin değiştirilmesi gerektiği sıklıkla tartışılır hale gelmiştir.

Yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamuyu sevk ve idare eden kurum ve kuruluşlara güvenilmesi ile ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilmesini gerçekleştiren hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu hususlar alınan siyasi kararların kalitesinin geliştirilmesi, kamuoyunun devletin faaliyetleri ile ilgili olarak değerlendirme yapabilmesi ve kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması açısından önemlidir.

Demokratik yönetim anlayışı, katılımcılığın arttırıldığı ve daha özgür bir düşünce yapısı içinde şeffaf ve hesap verilebilir ilkeler doğrultusundaki bir yapıyı gerektirir. Demokratikleşmenin bu iki temel ilkeyle kurumsallaştığını kabul edersek, yolsuzluğun bir sorun olduğunu ve yolsuzlukla asıl mücadelenin bu süreç içerisinde başladığını görebiliriz. Bu nedenle, bürokratların yetki ve sorumluluklarının birbirleriyle paralellik arz edecek şekilde açık ve net olarak belirlenmesi gereklidir. Bu durum yönetimin yapısal olarak daha saydam bir görünüm almasını sağlayacak ve uygunsuz hareket edilmesini engelleyecek bir denetim mekanizması oluşturacaktır.

Değişen kamu yönetimini ifade eden yönetim anlayışı çerçevesinde ve Kamu tercihi okulunun "kamusal başarısızlık" üzerine yaptığı çalışmalar bağlamında öncelikle bürokratların gerek siyasilere gerekse de halka karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale gelmesi gözetilerek bürokrat davranış modelleri yeniden ele alınmalıdır. Bu kapsamda, gözetleyici sivil kurulların, düzenleyici ve denetleyici bağımsız yapıların, uluslararası kuruluşların gözetim ve denetim unsurlarının bürokrat davranışlarını şekillendirmesi araştırılmalıdır.

İlke olarak, idari memurların üretim ya da yönetim araçlarının sahipliğinden tümüyle soyutlanmış olması gerekir. Benzer şekilde hiçbir görev yeri onu dolduran kişinin malı değildir. Bu memurlara, kullanmaları için yetkiler mal ya da para olarak sağlanır; memur da bunların kullanılmasının hesabını vermekle yükümlüdür. Bürokratin tarafsız davranması, kendi kanaatlerinin ve eğilimlerinin üstesinden gelmesi, kendi siyasi görüşleriyle uyuşmayan görev ve talimatları yerine getirmesi, dürüst ve rasyonel davranması, kendisi açısından övünç ve gurur kaynağıdır.

Kaliteli bir bürokratin ahlaki özellikleri olarak; - amir ve memur olmanın gereklerinin yerine getirilmesi, - bir çalışma grubu içerisinde birlik duygusuna sahip olunması, - yapılacak işlemlere ve kurumsal amaçlara sadakat, - kendi şahsi menfaatinden fedakârlık edilmesi, - verilen görevin nefret, öfke ve sevgi gibi kişisel duygulardan arınmış olarak yerine getirilmesi - yapılan talimatları yerine getirirken kendi vicdani değerlerini bastırması, sayılabilir. Bu özellikler, bürokratik örgütsel niteliklerden kaynaklanır ve bireylerin kurumlarıyla uyumlu olabilmek amacıyla öğrenmesi gereken özelliklerdir.

Alınması düşünülen tedbirlerin etkin olması bakımından "yasal kazanılmış hak" tartışmaya açılmıştır ve Türkiye'de artık bu husus değiştirilmek istenmektedir. Bu açıdan bakıldığında görevini bırakan bürokratin eş yapıda bir göreve getirilmek zorunda olunmasından vazgeçilerek, kişinin geçmiş çalışmalarındaki verimliliğine göre belirlenen ve gerekmesi durumunda da daha düşük düzeyde bir göreve getirilmesi artık sağlanacaktır. Kısacası, kamu kurumlarında personellere tanınmış olan aşırı iş güvencesi, özel sektörde olduğu gibi bir uygulama yapısına çevrilerek değiştirilmek istenmekte ve personelin çalıştığı kurumlarda kalabilmek ve başarılı olabilmek adına kendilerini sürekli yenilemelerinin gerektiği bir anlayış hâkim kılınmaya çalışılmaktadır.

Türkiye'de yönetim anlayışı içerisinde tutucu davranış yapısının olmasının önemli bir nedeni, personel idaresindeki terfi mekanizmasının başarılı olmaktan daha çok yaş ve kıdem esasına dayalı olmasındandır. Kıdemli olmanın esası, üst düzeylerde çalışacak olan personellerin daha yaşlı kişilerden oluşmasına ortam hazırlamakta ve bu çalışma yapısının tutucu eğilimler göstermesi doğal kabul edilmektedir. İdari yapının daha iyi hale getirilmesi, bürokratik işlemlerin basit olması ve mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için bürokratları seçerken bilgili, becerili, iletişim kabiliyetlerinin olup olmadığına bakılmalı ve eğitim seviyeleri ön plana çıkarılarak daha dinç, dinamik ve genç kişilerin tercih edilmesinin gerekliliği savunulmalıdır.

Dünya Bankası tarafından hazırlanan bir raporda, dünyada her yıl kamunun yapmış olduğu ihaleler nedeniyle 5 milyar dolardan fazla bir tutarın politikacı veya bürokratların kişisel hesaplarına yattığı belirtilmektedir. Dünya Bankasının başka bir raporunda ise kamu ihaleleri yapılırken % 15 oranında bağış, komisyon vb. isimler altında ilgili kişilere ödemeler yapıldığı hususu yer almaktadır (Ağca, 2013: 70). Kanunlarda ve denetimlerde var olan eksiklik, hukuki ve yönetsel çerçevede ele alınması gereken bir konuyken; kötü niyetli insan figürü sosyolojik, iktisadi ve ahlaki hususları kapsayan bir durumdur. Dikkat edilmesi gereken gerçeklik, kanunlarda yahut idari denetim sisteminde eksiklikleri ortaya çıkaran da hukuksuz işleri gerçekleştirenler de insanlar olduğudur. Yani insanın var olduğu her toplumda yasaya uygun olmayan, suiistimal edilen yönetsel işlemlerle karşılaşılması mümkündür. Bu nedenle esas amaçlanması gereken, toplumda kötü niyetli insanların varlığına rağmen yolsuzluk olarak nitelenen bürokrat davranışlarının görülme olasılıklarını en düşük seviyelere çekebilmektir.

KAYNAKÇA

AĞCA, İmran Kürşat (2008), Eleştirel Bir Yaklaşımla Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi

AKÇAKAYA, Murat (2016), Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 18, Sayı 3, ss.669-693

AKÇAGÜNDÜZ, Emre (2010), Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, ss.29-35

AKTAN, Coşkun Can, Buchanan ve Kamu Tercih Teorisi, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkcekaynaklar/buchanan-kamu-tercihi.htm

AKTAN, Coşkun Can (2014), Yolsuzluğun Politik İktisadı, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 6, No:1, ss.60-72

AKTAN, Coşkun Can (1994), Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları

BAKIRTAŞ, İbrahim (1999), Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 14, Sayı 1, ss.1-23

BUCHANAN, James M. (1983), Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implication, Çeviren, C. Can. Aktan, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, İstanbul, Mart, ss. 37-49.

BÜKER, Hasan (2012), Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kuramlarına Bakış, Türk İdare Dergisi, Sayı 474, ss.35-54

ÇELEBİ, Kemal (2000), Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu, Emek Matbaası, Manisa

ÇULPAN, Refik(1980), Bürokratik Sistemin Yozlaşması, Amme İdaresi Dergisi, C. 13, Sayı 2, ss.31-45.

DEMİRER, Yücel & YILMAZ, Binhan Elif (2009), Yolsuzluk Araştırmaları Üzerine Siyasal Eksenli Notlar, Kocaeli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl 5, Sayı 7, ss.49-66

DİLEYİCİ, Dilek & ÖZKIVRAK, Özlem (2010), Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 2, No 2, ss.1-23

DURA, Yahya Can (2006), Kamu Tercih Teorisinde Etkinlik Problemi, Türk İdare Dergisi, ss.107-117

FRİEDRİCH, Carl (1989), Corruption Concepts in Historical Perspective, A. Heidenheimer, M. Johnston ve V.T. LeVine (Ed.), Political Corruption: A Handbook, Transaction Publishers, pp. 15-23

GÖKÇE, Orhan & ŞAHİN, Ali (2002), 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri, Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, Yıl 2, Sayı 3, ss.1-27

GÜLTEKİN, Saadettin (2015), Etik Yönetim Yolsuzluk ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Bir İnceleme, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, Yıl 7, Sayı 14, ss.399-421

HASDEMİR, İsmail (2006), Sosyolojik Bakış Açısıyla Yolsuzluk Olgusu, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

İZCİ, Ferit & BOZDOĞAN, Selim (2016), Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Olarak Bürokrasi Siyaset İlişkisi, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl 4, Sayı 34, ss.33-46

KUZEY, Pelin (2003). Şeffaflık ve İyi Yönetişim- İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını

ORCHARD, Lionel & STRETTON, Hugh (1997), Public Choice, Cambridge Journal of Economics, Volume 21, Issue 3, pp.409-430.

ÖZER, M. Akif & ÖZER Burak (2017), "Parlamentar ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi", Strategic Public Management Journal Volume 3, Special Issue, pp. 17-34

PETERS, B. Guy (1981), "The Problem of Bureaucratic Government", The Journal of Politics, Volume 43, No 1, pp.56-82

PRENDERGAST, Canice (2003), The Limits of Bureaucratic Efficiency, The Journal of Political Economy, Volume 111, No 5, pp. 929-958

SHAH, Anwar (2006), Corruption and Decentralized Public Governance, World Bank Policy Research Working Paper, No: 3824, pp. 1-28.

SÜREKLİ Nilüfer Canan (2013), Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi

ŞAHİN İPEK, Elif Ayşe & ŞATAF, Ceyda (2013), Kamu Kurumlarının Etkinliği Sorunsalı, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 35,ss.28-53

TATAROĞLU, Muhittin (2005), Bauman'ın Bürokratik Rasyonalite Olgusuna Etik Yaklaşımı, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Sayı: 3; ss.1-20

YURDAKUL, Mehmet Onur (2013), Bir Kamusal Başarısızlık Ürünü Olarak Yolsuzluk ve Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Üzerindeki Etkileri, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi

HEPER, Metin, Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c06456d8faed14d_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi

Kamu Yararı ve Kamu Tercih Teorisi, http://www.dkbb.gov.tr/upload/dosyalar/Kamu_Y_netiminde__a__da__Yakla__mlar_2.pdf

TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 29, 13 üncü Birleşim, 4 Kasım 2003, s:29 https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/semra_gokcimen_ictuzuk/cilt2.pdf

TBMM Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu (2012), https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf

TROOLİN, Amy, The Problems of Bureaucracy: Contributing Factors, <http://study.com/academy/lesson/the-problems-of-bureaucracy-contributingfactors.html#transcriptHeader>