

KÖTÜ YÖNETİMİ TEDAVİ ETMEK

Doç. Dr. Musa EKEN
Yrd. Doç. Dr. Ferruh TUZCUOĞLU
Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Tarihin hemen her döneminde, kamu yönetimlerini eleştirenlerin temel hareket noktasında ya da eleştirilerin odağında, kötü yönetim (maladministration) olgusu bulunmaktadır. Bireyler, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve diğer toplumsal aktörler, çeşitli nedenlerle kamu yönetiminden yakınmakta ve onun hakkında genellikle olumsuz düşünceler taşımaktadır. Kamu yönetimindeki en üst düzey yöneticiden, hiyerarşinin en altında yer alan memura kadar tüm çalışanlar, yapılan bu eleştirilerden nasiplerini almaktadırlar.

Kötü yönetim, bazı yazarlarca (Smith, 1988: 9) kamu yönetimi sistemlerinde egemen olan Weberyen bürokratik örgütlenmenin olumsuz sonuçlarından biri olarak kabul edilmekte, bazılarınca (Heindenheimer, 1970) çerçevesi belirsiz kamu gücüne ve kamu yararına dayalı yönetim anlayışının uygulaması olarak görülmekte, bir kısım yazarlar da bunların yanında sivil toplumun yetersizliğini eklemektedir. Kötü yönetim, birinci bakış açısında, bürokrasinin olumsuz bir sonucu olarak algılanırken, ikincisinde kamu görevlilerinin davranış biçiminden kaynaklanmaktadır. Üçüncü bakış açısı ise, kötü yönetimi toplumun yapısına bağlamaktadır. Burada, toplumsal ahlak eksikliği, sivil toplumun yeterli olmaması gibi faktörlerden söz edilmektedir.

Kaynağı ne olursa olsun, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, kötü yönetim uygulamalarının giderilmesi, yönetsel sisteme çeki düzen verilmesi ve onun işlevsel kılınması temel hedefler arasındadır. “Yeni kamu yönetimi anlayışı”, “yönetişim”, “kamuda toplam kalite yönetimi”, “ombudsman kurumu”, “stratejik yönetim”, “performansa dayalı yönetim” gibi kamu yönetiminde uygulanması istenen yeni yönetim teknikleri bu çabaların ürünüdür. Geliştirilen yöntemlere ve çeşitli düzeylerde gerçekleştirilen çabalara rağmen, kötü yönetim olgusunun üstesinden gelinebilmiş değildir.

Bu tebliğde, kötü yönetim olgusunun tedavi edilmesinde kullanılan veya kullanılabilir yeni yönetim teknik ve araçlarından bahsedilmeyecektir. Üzerinde durulmak istenen nokta, kötü yönetimi ortaya çıkaran nedenlerin yok edilmesinde, kamu yönetimi ve toplumsal aktörlerde anlayış değişiminin rolünü tartışmaktır. Özellikle anlayış değişiminin, kötü yönetimin tedavisinde temel rol oynayacağı da varsayılmaktadır.

KÖTÜ YÖNETİM OLGUSU

Kötü yönetim kavramı gerek gündelik dilde gerekse literatürde sıkça kullanılmasına rağmen net bir biçimde tanımlanmış bir kavram değildir. Çünkü bazı yazarlar kötü yönetimi tespit etmenin tanımlamaktan kolay olduğunu vurgulamaktadır (Le Clainche-Wiener, 1988: 83). Bununla birlikte kötü yönetim olgusu, olması gereken yönetim (iyi yönetim) referans gösterilerek veya uygulamada karşılaşılan olumsuzluklar belirtilerek tanımlanmaya çalışılmaktadır. Kötü yönetim kavramı, yönetimde keyfi ve taraflı tutumların, mal-hizmet üretiminde toplumdan gelen talepleri dikkate almayan, eylem ve işlemlerini gerekçelendirmeyen, işlemlerde gecikmelerin yaşandığı, hizmetlerde yetersizlik, verimsizlik, düzensizlik, gizlilik, gereksiz formalitelerin egemen olduğu bir yönetim biçimini ifade etmek için kullanılmaktadır (Erişim Tarihi: 16-06-2005; http://www.adrnw.org.uk/go/SubPage_85.html). Ayrıca burada önemle üzerinde durulması gereken noktalardan biri sadece yasaya aykırı hareketlerin değil, yasal sınırlar içerisinde kalan bir takım eylem ve işlemlerin de kötü yönetime neden olabileceğidir (Wennergren, 1988: 101).

Kamu yönetimi uygulamalarında görülen, adaletsizlik, mevzuatı uygulamada başarısızlık, yasa ve yönetmelikleri ihlal, gecikme, hata, yetkinin ve takdir yetkisinin kötüye kullanımı, nezaket eksikliği, baskı, görmezden gelme, ihmal, yetersiz araştırma ve soruşturma, taraf tutma, iletişim kopukluğu, kabalık, haksızlık, keyfilik, kibir, verimsizlik, ayrımcılık, dikkatsizlik gibi durumlar kötü yönetim olgusunu tanımlamada kullanılmaktadır (Frank, 1976: 134).

Kötü yönetim, yasaları çiğnemeyi, etik ilkeleri bir kenara atmayı, sonucu suç teşkil etmesine rağmen bazı davranışları meşru göstermeyi, sahtekârlığı, kayırmayı, ehil olmayan kişilere iş gördürmeyi, rüşvet ve komisyon karşılığı iş yapmayı da kapsamaktadır (Caiden, 1981: 56).

Yukarıdaki açıklamaların ışığında kötü yönetimi, ihmal ya da icra etmek suretiyle kamu yönetiminin muhataplarında tatminsizlik veya hoşnutsuzluk ortaya çıkaran yönetsel süreçler, davranışlar ve mekanizmalar olarak tanımlamak mümkündür (Eken, 1998: 129).

KÖTÜ YÖNETİMİN KAYNAKLARI

Kötü yönetim uygulamalarının birçok kaynağı bulunmaktadır. Bunları sınıflandırmak gerekirse karşımıza üç temel kaynak çıkmaktadır. Birincisi, bürokratik örgütlenme modeli, ikincisi kamu yararını koruma anlayışına dayalı ve kamu gücüyle şekillenmiş “kamu görevliliği” sistemidir. Bunlara eklenebilecek üçüncü kaynak ise, toplumsal ahlakın ve sivil toplumun yetersizliğidir.

Bürokratik örgütlenme modelinin getirdiği “kurallara bağlılık”, “şekilcilik” ve “yazılılık esası” gibi ilkeler uygulamada ortaya çıkardığı olumsuzluklardan dolayı her zaman eleştirilmektedir. Bu olumsuzluklar aynı zamanda kötü yönetim uygulamaları olarak görülmektedir. Kamu yönetiminde çalışanlar, bazen kuralların arkasına sığınarak, yapmaları gereken işleri yapmaktan kaçınmaktadırlar. Yönetimin düzenli

işleyişini sağlamak amacıyla konulmuş kurallar, sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen çalışanlar için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır. Zaman zaman kamu görevlileri, bir sorunu çözmek istemediklerinde, "kanunlar böyle emrediyor, benim yapabileceğim bir şey yok" diyerek muhatapı karşısında kendisini temize çıkarma ve suçu kurallara atma gayretine girmektedirler (bkz. Eryılmaz, 2005: 209-210).

Öte yandan, kamu yönetimi her zaman rasyonel işleyen bir mekanizma değildir. Yönetimde keyfi ve taraflı olarak konulmuş kurallar bulunmaktadır. Söz konusu kurallar ve bunlara dayalı tutumlar, yönetimin kendi içindeki ast-üst ilişkisinde olduğu kadar, yönetim-toplum ilişkisinde de karşımıza çıkmaktadır. Keyfiliğin bahsedilen her iki türü de, kötü yönetimin kaynağı olarak değerlendirilmektedir.

Heindenheimer, kötü yönetimin kaynağını "gücün baştan çıkarması" olarak yorumlamaktadır. Ona göre, kamu gücüne dayanarak yönetme yetkisini, kamu yararını ve kamu mallarını koruma görevini tekelinde bulunduran kamu görevlileri, ellerindeki bu güç ve yetkiyi keyfi olarak kullanabilmektedir. Sonuçta, rüşvet karşılığı iş görme, ayrımcılık yapma, yapılması gerekeni kasti olarak yerine getirmeme veya verilen görevi ihmal etme eğilimleri sıklıkla görülmektedir. Aslında bu durum Fransız Devrimi sonrası batı dünyasında oluşan kamu yönetimi anlayışından kaynaklanmaktadır (Heindenheimer, 1970). Bu anlayış, yönetimin bürokratikleşmesi, siyaset ve yönetimin farklılaşması, kamu hizmetlerinde profesyonelleşme, kamu görevlilerinin kendilerini kamu malının emanetçileri olarak görmeleri ve kamu görevlilerinin toplumun geri kalanına oranla eğitim düzeyinin yüksekliği (20. yüzyılın ikinci yarısına kadar) gibi faktörlerden beslenmektedir.

Kötü yönetimin kaynağı genellikle, kamu yönetimi sistemi ve onun çalışanları kabul edilmektedir. Ancak, bireylerin, sivil toplumun ve çeşitli grupların kamu yönetimi karşısında takındıkları tavırların da kötü yönetiminin oluşmasında etkisinin varlığı inkâr edilemez. Kötü yönetim karşısında toplumsal aktörlerin takındığı tavır çeşitli biçimlerde görülür. Birincisi, kötü yönetim karşısında kayıtsız kalmaz. Kötü yönetim normal bir durum olarak algılanır ve seyirci kalınır. Bireyler kendilerinin bunu düzeltmeye gücünün yetmeyeceğini düşünür ve hatta "böyle gelmiş böyle gider" diyerek bu durumu "kader" olarak görür. Benzer şekilde, "bu ülkede zaten her şey bozuk" anlayışı ile hareket edilerek kötü yönetim uygulamalarına tepkisiz kalmak da sıklıkla karşılaşılan davranış biçimidir. Bazı durumlarda da, "ne kadar düzeltirsen düzelt memurlar yine bir yolunu bulur" şeklinde kamu görevlilerinin kötü yönetim uygulamalarına bir şekilde sapacakları inancı egemendir.

Kötü yönetim karşısında toplumsal aktörlerin takındıkları ikinci tür tavır ise, kendi çıkarlarına hizmet ettiği zaman kötü yönetim uygulamalarının teşvik edilmesidir. İşlemleri hızlandırmak için rüşvet vermek, haksız ya da yasal olmayan bir kazanım elde etmek, kamu hizmetlerinden yararlanmada ayrıcalık kazanmak için kamu görevlilerini yönlendirmek gibi davranışlar bu kapsamda değerlendirilebilir. Toplumsal aktörlerin tavırlarının üçüncü grubu ise, vatandaşlık görevini yeterince yerine

getirmemeleridir. Örneğin, vergi vermemek, kamusal yükümlülüklerini yerine getirmemek kötü yönetimi teşvik edebilecek nitelikte görülmektedir.

Hemen hemen tüm yönetim sistemlerinde karşılaşılan kötü yönetim uygulamalarının kaynağı farklılık gösterebilmektedir. Kaynağı ne olursa olsun, kötü yönetimle mücadele temel hedefler arasında yer almaktadır. Kötü yönetimin önlenmesinde çeşitli yöntemler, araçlar, yasal ve kurumsal düzenlemeler kullanılmaktadır. Fakat çoğu zaman bu yöntemlerin başarıyı sağladığı, kötü yönetim görüntüsünün ortadan kalktığını söylemek zordur. Bu durum bizleri, söz konusu araçları, yöntemleri, yasal ve kurumsal düzenlemeleri uygulamanın yanında kamu çalışanlarında ve toplumsal aktörlerde "anlayış değişimi"nin de gerektiği gerçeğine götürmektedir.

KÖTÜ YÖNETİMİN İLACI: ANLAYIŞ DEĞİŞİMİ

Kötü yönetim, günümüzde birçok ülkede öncelikli olarak tedavi etmek için üzerinde çalışılan hastalıklardan biridir. Küreselleşmenin hızla ilerlediği ve ekonomik anlamda sınırların kalktığı bir dünyada bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler; devletin, gelişmiş teknolojiyi ve çağdaş yönetim tekniklerini birlikte kullanarak bireyleri ve vatandaşa hizmeti ön plana çıkaran, kötü yönetimi ortadan kaldıran veya hiç değilse azaltan, yeni bir yapılanmaya gitmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu zorunluluğu ortaya çıkaran ekonomik, yönetsel ve politik olmak üzere bir dizi faktör bulunmaktadır. Ekonomik faktörler, dünya ekonomisinin giderek üretim merkezli olmaktan çıkıp bilgi merkezli hale gelmesidir. Diğer bir ifadeyle, dünyanın gelişmiş ekonomilerinin temel sektörü giderek maddeye değil, bilgiye dayalı üretim haline gelmektedir. Yönetsel faktörler, vatandaşlardan gelen ve özel sektördeki sanal bilgi ve hizmet sunumunun yarattığı beğeni ile beslenen kolaylık, hız, ucuzluk, şeffaflık ve hesap sorabilme talepleridir. Bireyler, gelişen teknolojilerin de sayesinde devlete karşı daha talepkar olmaktadır. Ağ teknolojileri ve medya araçları, bilgiye erişim ve bilginin paylaşımı konularında sınır tanımaz hale gelmiştir. Örneğin, banka işlemlerini internet ortamında istediği zaman yapabilen bir kişi benzer bir hizmet standardını devlet örgütlerinden de talep etmektedir. Çağdaş bireyler, kendilerine hizmet veren kurumların daha aktif, daha hızlı, daha açık, daha doğru ve daha az maliyetle çalışmalarını istemekte ve beklemektedir (Yıldız, 2005; TÜSİAD: 2001: 134-136; İnce, 2001: 11-19).

Bireylerden gelen taleplerin kamu yönetimi tarafından da kabul görmesi, kötü yönetimin iyileştirilmesinde önemli bir başlangıç olacaktır. Kamu yönetimi de dâhil toplumsal aktörlerin tümünün benimsemesi gereken bir dizi değer ve anlayış bulunmaktadır.

Kamu Hizmeti Anlayışı

Batıda gelişen kamu hizmeti anlayışı, daha sonra tüm dünyaya ihraç edilmiştir. Batının bir ölçüde başarılı olduğu bu anlayış, bir "ideal tip" değil, arzu edilen durumu simgelemektedir. Bu anlayıştan sapma kötü yönetimi oluşturan faktörlerden sayılmaktadır (Caiden, 1981: 58).

Kamu hizmeti anlayışı, bazı ilkeleri ya da başka bir ifadeyle bazı kabulleri kapsamaktadır. Bunlar (Caiden, 1971: 85),

- Kamu yönetimi, siyasal otoritelerin aldığı kararları uygulayan bir araçtır. Kamu yönetiminin araçsal niteliğini öne çıkaran bu ilkeye göre, seçilmişler karar alıcı olarak görülürken kamu yönetimi karar sürecine müdahale etmeyen sadece bir uygulayıcı olarak görülmektedir.
- Kamu yönetimi genel çıkarların temsilcisi, özel çıkarların koruyucusudur. Bu ilke, kamu yönetiminin kendisini “genel çıkar”, “kamu yararı” gibi değerlerin temsilcisi ve koruyucusu olarak görmesini eleştirmektedir. Eleştiri, özel çıkarların da kamu yönetimi tarafından göz önüne alınmasını istemektedir. Bilindiği gibi, kamu yönetimi birçok eylem, işlem ve kararında “kamu yararı” veya “genel çıkar” gerekçesiyle özel çıkarları yok saymaktadır. Tanımı belirsiz “kamu yararı” adına bireylerin hakları veya menfaatleri ihlal edilebilmektedir.
- Kamu görevlileri halkın görevlileridir. Özellikle merkezî bürokratik yönetim anlayışının benimsendiği sistemler ile “tarihi bürokratik imparatorluk” olarak adlandırılan yönetim yapılarında, kamu görevlilerinin (devlet çalışanlarının) topluma bakış açısı, genel olarak onları küçümseme yönündedir. Oysa kamu yönetimi çalışanlarının temel görevi devlet mekanizmasını toplum karşısında korumak değil, topluma (kamuya) hizmet sunmaktır. Nitekim “kamu görevlisi” sıfatı da topluma hizmet eden anlamındadır. Dolayısıyla, yüzyıllardır tamamlanamayan “kralın veya hükümdarın hizmetkârlığı”ndan “kamu görevliliğine” geçiş sürecinin “bürokratik hizmetkârlık” aşamasını atlayarak tamamlanması gerekmektedir.
- Memurlar çalışkan, dürüst, tarafsız, irfan sahibi, içten, adil ve kusursuz olmalıdır. Bu ilke, memurların etik kuralları benimsemeleri ve bunu kendi iç dünyalarında da yaşamalarını gerektirmektedir.
- Memurlar kişisel çıkarlarını arka planda bırakmalı. Memurların temel görevi, topluma hizmet etmektir. Bu hizmeti sunarken kendi çıkarlarını değil, toplumun çıkarını gözetmek durumundadırlar. Yaptıkları eylem ve işlemler ile aldıkları kararları kendi çıkarlarına veya başkasının özel çıkarına hizmet edecek şekilde düzenlemeleri kötü yönetimin bizatihi kendisidir.
- Memurlar görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmeliler. Memurların amaçtan ayrılarak araçlara takıldığı, ulaşılması gereken hedefleri ihmal ettikleri, kamu yönetimi üzerindeki temel eleştirilerdendir. Aynı şekilde, yürütülen birçok hizmette maliyet hesabı da yapılmamaktadır. Gerek amaca yönelik çalışma biçimi gerekse girdi ile çıktı arasında ilişki kurulması kötü yönetimin zararlarını azaltacaktır.
- Kamu işyerlerine atamalar ayrıcalığa ve iltimasa göre değil, kişinin başarısına göre yapılmalıdır. Bilindiği gibi, kayırmacılık kötü yönetimin temel nedenleri

arasında yer almaktadır. Patrimonyal bir yönetim sisteminin ürünü ve aracı olan kayırmacılık, çağdaş yönetim sistemleri tarafından kabul görmemektedir.

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

Bu ilkelere ulaşmak oldukça zor görünmektedir. Ancak, kamu yönetimi literatürü bu ilkelerin benimsenmesinin önemi üzerinde durmaktadır. Özellikle, yozlaşma, etik gibi konularda çalışanlar söz konusu ilkeleri sıklıkla vurgulamaktadır. Kamu hizmeti anlayışının benimsenmemesinin ne gibi sonuçlar doğurduğu, hakkında en çok yazılan konulardandır. Burada bazı sonuçları tekrar hatırlatmak gerekirse şunlar söylenebilir;

- Kamu görevi kişisel çıkarlar için kullanılan diğer başka fırsatlardan biri gibi görülmektedir. Kamuda çalışanlar, kamu kaynaklarını yağmalarlar, arkadaşlarını ve akrabalarını işe yerleştirirler, rüşvet alırlar. Kamudaki konumlarını sürdürmek için insanlar ne duymak istiyorlarsa onu söylerler. Hatayı kabul etmezler, çünkü yaptıklarının hata olduğuna inanmazlar.
- Bir kamu hizmeti etiği olmadığından çarklar doğru işlemez. Artık halk ortak refaha temel teşkil eden eylemlere, simgelere ve kurumlara güven duymaz; onlara ilgi göstermez. İnsanlar kamu kurumlarından (yasama, yürütme, yargı, eğitim, din, askeriye) desteğini çeker ve bu kurumlara olan güven kaybolur (Dobel, 1978: 958, 969).

Kötü yönetimin etkisinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılması çabaları arasında “kamu hizmeti anlayışı”nın benimsenmesi önemli bir yer tutmaktadır. Rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık gibi yozlaşmaların ve diğer etik dışı davranışlar ile uygulamaların önüne geçilmesinde kamu görevlilerinden beklenen “adım” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplum-Kamu Yönetimi Bütünleşmesi

Kötü yönetimin ortaya çıkması ve gelişmesi nedenlerinden biri de toplumun kamu otoriteleriyle özdeşleşememesi veya kamu görevlilerinin kendilerini toplumdan uzak tutmalarıdır. Bu tür durumlarda toplum dışlanmış olmakta ve toplum ile kamu yönetimi ilişkilerinde “yabancılaşma” ortaya çıkmaktadır. Yabancılaşmaya yol açan bir takım nedenler bulunmaktadır:

- **Gizlilik:** Kamu yönetiminde birçok iş gizlilik içinde sürdürülmektedir. Ayrıca, gizlilik olmayanların bilgi ve belgelere ulaşması mümkün olmamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının ellerindeki kayıtlar ve karar süreçleri çoğu zaman giz-

lidir. Gizlilik ilkesi, katılımı engellediği için doğal olarak toplumun dışarıda tutulmasına neden olmaktadır.

- **Seçkincilik:** Güçlü merkezîyetçi bürokrasilerin olduğu ülkelerde ve bürokrasinin egemenlik alanı bulunduğu bütün ortamlarda, toplumun yönetime katılımı ve toplumun bütün kesimlerinden gelen bireylerin yönetim kademelerinde yer alması istenilen bir durum değildir. Yönetim kademelerinde yer alabilmek için belli bir eğitim sisteminden geçmiş olmak, belli bir öğrenim kurumundan mezun olmak, belli derneklere üye olmak, belli bir aileden gelmek gibi özellikler aranmaktadır.
- **Ayrıcalık:** Kamu görevlileri, her zaman kendilerini toplumun üstünde olarak gördüklerinden veya yaptıkları işlerin kutsal olduğuna inandıklarından kendilerinin toplumun geri kalanıyla aynı olmadıklarını düşünmektedirler. Bu düşüncelerini, kendilerine tanıdıkları bazı özel ayrıcalıklarla uygulamaya dökmektedirler. Toplumdan farklı bir yaşam biçimini, farklı ortamlarda ikamet etmeyi ve alış-veriş yapmayı tercih etmektedirler. Onlarla ilgili suç ve ceza sistemi de farklılık göstermektedir.

Kamu yönetimi ile toplumun yabancılaşmasına neden olan faktörleri, toplumların yapısına ve kamu yönetimi geleneklerine göre çeşitlendirmek mümkündür. Söz konusu faktörlerin hemen hemen tümü kötü yönetimin oluşmasında ve gelişmesinde rol oynamaktadır. Kamu yönetimi ile toplumun yabancılaşmasına yol açan etkenlerin azaltılması ve giderek yok edilmesi, yakınlaşmayı sağlayacaktır. Dolayısıyla kötü yönetim uygulamalarını da azaltacaktır. Yabancılaşmanın azaltılması ve buna karşılık yakınlaşmanın sağlanması için bazı faktörler etkili olabilecektir. Bunlar, saydamlık, liyakat, güven unsurunun tesisi ve eşitlik olarak belirtilebilir.

- **Saydamlık:** Kamu kurum ve kuruluşlarının eylemlerinde, işlemlerinde ve karar süreçlerinde egemen olan gizliliğin ortadan kaldırılarak bütün bunların toplum tarafından görülebilir kılınması, saydamlığı ifade etmektedir. Böylece, hukuka aykırı, hukuka uygun ama yerinde olmayan, keyfi, toplum yararını gözetmeyen, çıkar çatışmalarının kamu çalışanları lehine sonuçlandığı bütün faaliyetler gün ışığına çıkabilecektir. Saydamlık kuralıyla birlikte gelecek kamuoyu denetimi, kamu çalışanlarının işlemlerinde, eylemlerinde ve kararlarında daha dikkatli davranmalarını sağlayacaktır. Böylece, kötü yönetim uygulamalarının da önüne set çekilebilecektir.
- **Liyakat:** Kamu görevlilerinin istihdamında liyakat ilkesine uyulması, kayırmacılık ve nitelik yetersizliğinden kaynaklanan kötü yönetim uygulamalarını azaltacaktır. Ayrıca, kamu yönetimi içerisinde kamu çalışanlarının oluşturduğu “seçkin” yapıyı yıkarken toplumla bütünleşmesinin sağlanmasında rol oynayacaktır.

- **Güven Unsurunun Tesisi:** Kamu yönetiminin toplumla bütünleşmesini sağlayacak en önemli faktörlerden birisi de güven tesisidir. Toplumun önemli bir kısmı kamu yönetimine ve onun çalışanlarına güvenmemektedir. Güvensizliğin temelinde, kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk gibi kötü yönetim uygulamaları bulunmaktadır. Söz konusu kötü yönetim uygulamalarının azaltılması ve toplumun güvenin artması, gelecekte kötü yönetim uygulamalarının tekrarlanma riskini azaltacaktır. Çünkü toplumdaki kötü yönetimin normal bir uygulama olarak görme alışkanlıkları yerini iyi yönetim alışkanlıklarına bırakacaktır. Böylece, toplumun kamu yönetimine olan desteği artarken, kamuoyu denetimi de etkinleşebilecektir.
- **Eşitlik:** Kamu çalışanlarının toplumun geri kalanına oranla ayrıcalıklı bir konumda olması, toplumla bütünleşmesinin önünde engeldir. Gerek kamu hizmetlerinden yararlanma, gerek yargı karşısındaki konumları, gerekse kurumlarının onlara sunduğu lojman, servis, yemek gibi avantajlar toplumun kamu çalışanlarına bakışını farklılaştırmaktadır. Kamu çalışanlarının da toplumdaki diğer bireylerle eşit konumda bulunmaları, onlarla aynı mekânları paylaşmaları, aynı alış-veriş merkezlerini kullanmaları, kamu hizmetlerinden yararlanmada aynı kuyruğu beklemeleri, konusu suç teşkil eden benzer davranışlarda aynı koşullarda soruşturmaya tabi tutulmaları toplumla bütünleşmeyi sağlayacak faktörler arasındadır.

Kamu yönetiminin toplumla bütünleşmesi, ortak değerleri paylaşması anlamına gelmektedir. Eğer toplum içinde kötü yönetim uygulamalarını hoş karşılamayan ahlaki temeller varsa kamu görevlileri de bu ilke ve değerler içerisinde hareket edeceklerdir.

Toplumsal Değer Sisteminin Oluşması

Kötü yönetim uygulamalarının ve sonuçlarının yanlış olduğunu bilen ve bunları ahlak dışı gören toplumlarda, kötü yönetimin oluşması ve gelişmesi kolaylıkla gerçekleşmez. Çünkü bu tür toplumlar kötü yönetim uygulamalarının neler getireceğini çok iyi bildiklerinden bu batağa düşmemek için direnirler. Bireyler daha dürüst davranış sergiler ve bazı değerler çerçevesinde ilişki kurarlar. Bu değerler arasında hukuk kurallarına ve etik ilkelere uygun davranma, vergilerini ödeme, kendilerinden daha zor durumda olanlara yardım etme, kısa dönemli çıkarlar için başkalarının haklarını ihlal etmeme gibi temel davranış biçimleri belirtilebilir. Bu tür değerleri kabul eden ve uygulayan bireylerin kamu yönetiminde çalışması, kötü yönetimin en büyük engelidir.

Toplumsal değer sisteminin oluşması ve bunun kamu yönetimine yansımada iki önemli gösterge karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, rüşvet ve hediye, ikincisi ise kamu malına karşı davranış biçimidir.

Rüşvet ve hediye alıp verme uygulaması genellikle doğu toplumlarına özgü bir davranış biçimidir ve kaynağı ne olursa olsun, günümüzde kötü yönetimin önemli göstergesi arasında yer almaktadır. Memurlar, herhangi bir hizmeti vermek için rüşvet veya hediye beklemekte, buna karşılık toplumsal aktörler de herhangi bir hizmeti almak için rüşvet veya hediye vermeye hazır durumda bulunmaktadır. Böylece, memurlar gelirlerini resmi olmayan ücretlerle artırırken, toplumsal aktörler ikinci bir vergi ödemektedirler. Rüşvet veya hediye vermeyi reddeden veya yeterli miktarda ödemeyen veya ödeyecek gücü olmayan kişi hizmetten yeterince yararlanamaz. Ödemeye gücü yetenler ise daha iyi muamele görürler (Caiden, 1981: 68).

Kamu mallarına karşı tutum, iki boyutta ele alınmaktadır. Birincisi, memurların gösterdikleri davranıştır. Memurların kamu mallarını kendi özel amaçlarına kullanmaları ya da kendi özel mallarından daha titiz bir şekilde korumamaları kötü yönetimi geliştiren davranışlardır. Kamu kaynaklarının israfı, bütçe açıkları, vergi adaletsizliği, kayıt dışı ekonomi gibi olgular memurların kamu malına karşı erdemli olmadıklarının göstergesidir.

Kamu mallarına karşı davranışın ikinci boyutu ise toplumsal aktörlerden kaynaklanmaktadır. Bireyler, özel sektör ve diğer aktörlerin kamu mallarını ve kaynaklarını kendi çıkarlarına tahsisini sağlamaları veya bunları haksız edinmeleri, vergi vermemeleri, kamu hizmetlerinden ücretsiz yararlanma yollarını bulmaları gibi davranışlar toplumsal değerlerin eksikliğini vurgulamaktadır.

Toplumun rüşvet ve hediye taleplerine karşı direnmesi ve bu direncin toplumsal anlayış olarak benimsenmesi kötü yönetim karşısında önemli bir mevzi kazanmak anlamındadır. Aynı şekilde, kamu kaynaklarının ve hizmetlerin kullanımında ayrıcalık beklememek, vergi vermek, kamu mallarını özel mal gibi korumak, katkıda bulunmadan hizmet beklememek gibi değer ve ilkeler de kötü yönetimle mücadelede toplumsal aktörler tarafından benimsenmeyi beklemektedir.

KÖTÜ YÖNETİMİ TEDAVİ ETMEDE GÜÇLÜKLER

Aalışkanlıkların ve güçlü geleneklerin değiştirilmesi zordur. Kötü yönetim uygulamalarından herkes rahatsızlığını dile getirmesine rağmen, yönetimin iyileştirilmesi yönündeki çabalar çoğu zaman başarısız olabilmektedir. Yasal düzenlemelerin birçok sorunun üstesinden gelebileceği düşünülmekte, yeni kurumlar oluşturulmakta fakat alınan bu tedbirler de çözümü getirmekten uzak kalabilmektedir. Siyasal otoriteler yeni vaatlerle iktidara gelmekte ve yeni yasal düzenlemeler ile yeni kurumlar oluşturmakta ama sonuç değişmeyebilmektedir.

Belirtilen bu değişmezliğin temelinde kötü yönetim uygulamalarının içselleştirilmiş olması veya bir başka ifadeyle kamu yönetiminin normal işleyişi olarak görülmesi olduğu söylenebilir. Hatalar ve kural dışı davranışlar ile işlemler sistem içinde

tolere edilmeye çalışılmaktadır. Kamusal ve kişisel dürüstlükler yadırganmakta ve etik değerler yok sayılmaktadır.

Jabbara, kötü yönetimin değişmezliğini toplumlardaki bozuk kültürel tutumlara bağlamaktadır. Ona göre kötü yönetim, sadece kamu yönetimi yapılarından değil, aynı zamanda tüm sosyal dokuların özelliklerinden de kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, kötü yönetim kusurlu kültürel yapılarca biçimlenmiş ve kök salmış davranış modelleri tarafından şekillendirilmektedir. Böylece, hem kamu görevlilerinin hem de vatandaşların kafalarında şartlandırılmış bir görüntü ortaya çıkmaktadır (Jabbara, 1976: 691). Ayrıca, kültürel bozukluğun olduğu toplumlarda kamu çalışanlarının önemli bir kısmı, kendilerini yasaların ve etik değerlerin üstünde tutmakta, vatandaş küçük görmekte, her şeyi yapabileceklerini ve suç teşkil eden davranışlarının karşılığında cezasız kurtulabileceklerini düşünmektedirler. Onları eleştiren ve tehdit eden herkese karşı olumsuz tavır takınmakta ve ceza vermeye çaba sarf etmektedirler (Jabbara, 1976: 676).

Kötü yönetim uygulamalarının yok edilmesinde karşımıza çıkan güçlüklerin toplumsal kültüre ve yönetim kültürüne dayalı bazı özellikleri bulunmaktadır (Caiden and Caiden, 1977: 306-307);

- Toplum, kendi sosyal yapısına uymayan yabancı menşeli etik kodları oluşturmuştur. Toplum bu etik kodları kabul etmede çekimser davranırken, geleneksel değerlerinden de uzaklaşmaktadır. Böylece “değersizlik” egemen hale gelmektedir. Örneğin, bir zamanlar kayırmacılık yapmanın gizli tutulduğu ve toplumun geneli tarafından kınandığı bir kültür yerine, kayırmacılık yapmayanların “beceriksiz” olarak nitelendirildiği bir anlayışın egemen olması.
- Kamu yönetimi içinde oluşturulmuş uygulamaların dışardan gelen yeni kurallara direnmesi söz konusudur. Yeni kurallara uygun davranmak grup psikolojisinin de etkisiyle küçültücü bir davranış olarak algılanır. Dolayısıyla kuralların ihlali desteklenmiş olur. Hatta daha da aşırıya gidilerek ihlal etmeyenler, ihlal edenler tarafından dışlanır. Kuralları ihlal edenler ve kötü yönetim uygulamaları, koruma görür. Bunların açığa çıkması durumunda ise, şaşkınlık belirtileriyle masum olduklarını vurgularlar. Komplo ile karşı karşıya bulduklarını belirtmeyi de ihmal etmezler.
- Kötü yönetim uygulamalarının önlenmesi güçlü irade ve desteğe ihtiyaç hissettirmektedir. Siyasal otoritelerin kararlılığına ve başka alanlarda gösterdikleri başarılı uygulamaların desteğine ihtiyaç olabilir. Bu alandaki girişimlerin ciddi ve sürdürülebilir nitelikte olması gerekmektedir.

Toplumsal kültürün bozukluğunun yanında kötü yönetim uygulamalarının bizatihi kendisi de dirençli bir virüs gibi görülmektedir. Bu virüs kamu yönetiminin kanına girdiği zaman hızlı bir biçimde yayılmaktadır. Tedavi edilse bile yok olacağına garanti yoktur. Gün yüzüne çıkmak için sürekli fırsat kollamaktadır. Bu açıdan, kötü yönetim virüsünü yok etmek çabası yerine, çekilmez durumdan katlanılabilir

durumu getirme çabası daha iyi sonuçlar vermektedir (Caiden ve Caiden, 1979: 478-494).

SONUÇ

Kötü yönetimin tedavi edilmesinde ortaya konulan reçetelerin gösterdiği rolü üstlenecek iki aktör bulunmaktadır. Bunlar, toplum ve kamu yönetimidir.

Toplumun belli bir ahlaki düzeyde olması, özen, çalışkanlık ve sabır gibi ilkeleri benimsemesi iyi yönetime sahip olmalarında önemli bir araçtır. *Toplumların layık oldukları biçimde yönetildikleri söylenir.* Eğer insanlar kendilerinin sindirilmelerine, horlanmalarına, aldatılmalarına ve boş verilmelerine izin verirlerse, kötü bir yönetime sahip olurlar.

Yukarıdaki sözü tersten de okuyabiliriz, yani “*Her yönetimin layık olduğu bir halkı vardır*” da denilebilir. Kamu yönetimleri eğer özenle ve sabırla çalışırlarsa, ısrarlı, meraklı, dürüst ve etkin olurlarsa, iyi, sadık ve işbirliği yapan vatandaşlara sahip olurlar. Eğer küçük görürler, aldatırlar ve boş verirlerse, karşılarında aynı şekilde yönetimle işbirliği yapmayan ve güvenmeyen vatandaşlar bulacaklardır. Eğer kamu yönetimi insanları aldatırsa, insanlar da onu aldatacaktır. Yönetim yalan söylese, onlar da yalan söyleyecektir. Kamu yönetimi onlarla özdeşleşmezse, onlar da yönetimle özdeşleşmeyeceklerdir. Böylece, askere alınmaya karşı çıkacaklar, vergileri ödemekten kaçınacaklar, yanlış bilgi vereceklerdir.

Kamu yönetiminin bu tür olumsuz yapılardan kurtarılarak, toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilen, hizmet kalitesine dikkat eden, sempatik, hukuka saygılı ve düzenli işleyen bir yapıya kavuşturulması temel hedeftir. Bu amaçla, yasal-kurumsal düzenlemelerin yanında kamu çalışanlarının ve toplumsal aktörlerin kafalarında mevcut olan anlayışların da değişmesi gerekmektedir. Anlayış değişimi yaşanmadan yapılan düzenlemelerin kötü yönetimi ortadan kaldırmaya veya zararlarını en aza indirmeye yetmediği bilinmektedir.

Kamu hizmeti bilinci geliştirilmesi, yönetim-toplum bütünleşmesi, toplumsal değer sisteminin veya etik kültürünün geliştirilmesi “anlayış değişimi”nin temelinde yer almaktadır. Anlayış değişiminin başlaması ve sürdürülebilir olması açısından, siyasal otoritelerin güçlenmesi; yerinden yönetim uygulamalarının geliştirilmesi; kurumlarda etkinlik, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması; sivil toplumun süreç içinde etkin rol alması; yönetime ilişkin etik ilkelere oluşturulması ile bunların izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi önlemlere ihtiyaç bulunmaktadır.

Ayrıca, geleneksel yönetim sistemine alternatif olarak gelişen yeni kamu yönetimi anlayışının etik ilke ve standartlarla güçlendirilmesi durumunda, kötü yönetimin tedavisinde önemli bir rol oynayacağını belirtmek gerekir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, esnek kurallar, yatay hiyerarşi, beyana güven gibi ilkeleriyle, kötü yöneti-

min kaynaklarından olan katı kuralcılık, şekilcilik ve kırtasiyecilik gibi uygulamaları yok etme eğilimindedir.

KAYNAKLAR

- CAIDEN, Gerald E. (1971), *The Dynamics of Public Administration*, New York: Holt, Rinehart ve Winston.
- CAIDEN, Gerald E. ve Naomi J. Caiden (1977), “Administrative Corruption”, *Public Administration Review*, 37, May-June.
- CAIDEN, Gerald E. ve Naomi J. Caiden, (1979) “Coping with Administrative Corruption: An Academic Perspective,” *Dynamic's of Development - An International Perspective*, Vol. 1, editör: S.K. Sharma, Delhi: Concept Publishing Co.
- CAIDEN, Gerald E. (1981), “Public Maladministration and Bureaucratic Corruption”, *Hong Kong Journal of Public Administration*, Editorler: Miron Muskhata, ve Ian Scoot, Vol.3, No: 1.
- DOBEL, J. Patrick (1978), “The Corruption of a State”, *American Political Science Review*, 72.
- EKEN, Musa (1998), “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:70, Sayı: 419.
- ERYILMAZ, Bilal (2005), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- FRANK, Bernard (1976), “The Ombudsman and Human Rights-Revisited”, *Israel Yearbook on Human Rights* 1976–6.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. (1970), *Political Corruption*, Giriş, New York; Holt, Rinehart and Winston.
- İNCE, N. Murat (2001), *Elektronik Devlet-Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar*, Ankara: DPT.
- JABBRA, Joseph G. (1976), “Bureaucratic Corruption in the Third World: Causes and Remedy”, *Indian Journal of Public Administration*, 22, October-December.
- LE CLAINHE, Michel ve Céline Wiener (1988), “Du Fatalism Au Volontorisme”, *Revue Française d'Administration Publique*, Jan.-Mars, No: 45.

SMITH, Brian C. (1988), *Bureaucracy and Political Power*, Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.

TÜSİAD (2001), *Avrupa Birliği Yolunda Bilgi Toplumu ve e-Türkiye*, İstanbul.

WENNERGREN, Bertil. (1988), “La Maladministration en Suède”, *Revue Française d’Administration Publique*, Jan.-Mars, No: 45.

YILDIZ, Mete (2005) *Elektronik E-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme*; [Erişim Tarihi: 15-07-2005, <http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/makale/9.pdf>].

http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_85.html / Erişim Tarihi: 16-06-2005.