

KAMU YÖNETİMİNDE KIRTASIYECİLİKLE MÜCADELE: FARKLI BİR BAKIŞ

*Namık Kemal ÖZTÜRK **

Özet: Kırtasiyecilik kavramının anlamı, boyutları ve ortaya çıkışındaki gerekçeleri dikkate aldığımızda, uygulamada ortadan kaldırılmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Aslında bütünüyle ortadan kaldırmak istenebilir bir şey de değildir. Çünkü bir takım olumsuzluklarının yanında, halkı koruyan ve onların güvenliklerini sağlayan önemli ve olumlu yanları da vardır. Ancak, bu özelliklerinin olması kırtasiyeciliğin azaltılmasına engel oluşturmaz. Kırtasiyecilik yönetilebilir bir seviyede tutulabilir.

Kırtasiyecilik sorununa çözüm bulabilmek, genel olarak kamu yönetiminde reform sorununa çözüm bulmak kadar önemlidir. Çünkü kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu yönetiminde reform çalışmalarının önemli bir parçasını oluşturur. Bu bakımdan kırtasiyeciliğin çözümü etkinlik ve verimlilik gibi daha kapsamlı sorunların çözümüyle birlikte ele alınmalıdır.

Anahtar Sözcükler: Kamusal sorumluluk, yazçizcilik, prosedürler, kamu sektörü, yasal düzenlemeler.

GİRİŞ

Konuşma dilinde çokça kullanılan ve oldukça popüler olan kırtasiyecilik kavramının anlamı hâlâ çok belirgin değildir ve birçok farklı yorum söz konusudur. Bilimsel literatürde daha az kullanılır ve tanımı pek yapılmaz. Tanım yapıldığı zaman ise birbirinden farklı anlamlara gelecek ifadeler kullanılır. Bu ihmal ve farklı tanımlama sonucunda kavramın doğası, ölçeği ve muhtemel sonuçları hakkında gittikçe daha çok insan kamu yönetiminin kontrol dışına çıktığına inanır. Oysa inkar etmeye gerek yoktur ki, kırtasiyecilik hem kamu sektöründe hem de özel sektörde söz konusudur. Özellikle ülkemizde, yıllardır şikayet edilen bir sorun olmasına rağmen bir türlü uygun çözümler üretilenmemiştir. Devletin yürütme aracı olan kamu yönetiminde yıllardan beri adeta her durumda varlığını sürdürmektedir. Bundan dolayı insan aklının ürünü olan kırtasiyeciliğin neden işleri böylesine karmaşıktırdığı, yaygınlık kazandığı ve sürekli olduğu konusu üzerinde durulmalıdır. Bu soruna çözüm bulabilmek için öncelikle kırtasiyeciliğin boyutu bilinmelidir. Ortaya çıkışı, doğası ve nedeni belirlenmeden bu sorunun çözümüne uygun öneriler ortaya koyabilmek mümkün değildir. Bu çalışmada öncelikle belirtilen sorunlar üzerinde durulacak, ardın-

* Doç. Dr., Muğla Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi.

dan Türkiye açısından özellikle önem taşıyan bir takım önerilere yer verilecektir.

KAVRAMIN ORTAYA ÇIKIŞI

Kırtasiyecilik terimi teknik, sembolik ve özel bir durumu ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Teknik anlamda İngiliz kamu yöneticilerinin resmi dosyalar oldukça ince olduğu için onları bağlamak amacıyla kırmızı bant kullanmalarıyla birlikte ortaya çıkmıştır (Hyneman, 1950: 522; Methlie, Sprague, 1985: 126). Bilindiği gibi “red tape” İngilizce’de kırmızı bant veya kırmızı şerit bez anlamına gelmektedir. Zamanla bu kavram dosya tutma ve yaz çizciliği ifade etmek için kullanılmıştır. Sembolik olarak ise “red” (kırmızı) tehlikeyi ifade ettiği için kamu sektöründeki yoğun yaz çiz işlemlerini aşağılamak amacıyla olumsuz bir anlamda kullanılmıştır. Oysa bu şekildeki bir algılama aslında kendi içinde çelişkilidir. Çünkü birbiriyle ilgili bütün bilgi ve belgelerin tek bir dosya içinde birleştirilmesi ve işlemlerin daha kolay ve hızlı yapılmasını ifade eder. Oysa kırmızı ve bant kavramları tam olarak bu oluşumun aksine yaz çizcilik ve gereksiz işlemleri ifade etmek için kullanılan kavramlardır.

Kırtasiyecilik kavramı bazen bürokrasi kavramının yerine de kullanılmıştır. Nitekim 19.yüzyıl Osmanlı Türkçe’sinin temel sözlüğü olan Kamus-i Türki’de bürokrasiye iki anlam verilmiştir. Birincisi idarenin aşırı derecede işe karışması, ikincisi ise yazışmalarda işin uzayıp gitmesi, sürünceme kalması yani kırtasiyeciliktir (Eryılmaz, 1993: 8). Aynı anlayış Türk Dil Kurumu için de geçerlidir. 1988 tarihli Türkçe Sözlük’te bürokrasiye “kırtasiyecilik” anlamı verilmiştir.

KIRTASIYECİLİĞİN DOĞASI

Kırtasiyecilik kavramı değişik içeriği ve farklı anlamlarıyla antipati uyandıran özel bir kavramdır. Bunun temel nedeni ise kamu kurumlarıyla iş yapan bireylerin kendi kırtasiyecilik kriterlerinin olmasıdır. Dolayısıyla kırtasiyecilik kavramı bu fenomenin objektif bir kriteri olmaktan ziyade bireysel algılamaları ifade eder. Bundan dolayı da görelî bir kavramdır. Bunun doğal sonucu olarak bu kavramın doğasını ifade etmede değişik fikirler ileri sürülmektedir. Bir kişinin son derece önemli gördüğü kırtasiyeciliği bir başkası prosedürel koruma olarak algılayabilir (Kaufman, 1977: 4). Fransızca’dan çevirisinin anlamı “la paperasserie” tatmin etmeyen rutin işleri ima etmektedir. Bu bakımdan teoride kavramın ne anlama geldiği konusunda uzlaşmazlık vardır (Sharp, 1952: 407). Birbirine daha yakın anlamlandırmalarda ise, hareketsizliğe yol açan gecikme ve kararsızlık ifade edilmektedir (Juran, 1967: 27). Bunun yanında etkinsizliğe yol açan kuralların sert uygulanması anlamında sıkı ve rutin işler ile kağıt kullanımını anlatılmaktadır (Rowat, 1967: 30). Ayrıca bürokratik anlamda ruhsuzluk (Gregg, Diegelman, 1979: 171) kanunların, kuralların, işlem ve süreçlerin ve formların aşırı derecede karmaşık ve hantal olması şeklinde algılanmaktadır

(Rosenfeld, 1984: 603). Benzer şekilde halk dilinde kırtasiyecilik bürokrasi anlamında kullanılmaktadır. Kırtasiyecilik kavramı kamu kurumlarının görevlerini yapma anlamında, resmi bir hareket veya hareketlerin sonucu olarak algılanmaktadır. Bu bakımdan asıl önem verilmesi gereken yönü, genelde “etkinsizlik” kavramı içinde tanımlanmasıdır.

KIRTASIYECİLİĞİN NEDENLERİ

Kırtasiyeciliğin varlığını sürdürmesinde sadece memurların sorumlu olduğu yolunda yanlış bir algılama söz konusudur. Bireyler kendilerini bu durumun varlığından soyutlamakta ve suçu her zaman bürokratlara atma eğilimindedirler. Oysa kırtasiyecilik bizzat kendimizin yarattığı bir fenomendir. Siyasal kurumların, kültürün ve hükümetin varlığını sürdürebilmek için bağımlı olduğu çevrenin bir mirası olarak düşünmek belki daha doğrudur. Kamu kurumları ve bu kurumların faaliyet alanı ve boyutu siyasal kurumlar ve siyasal yöneticiler tarafından belirlenir. Bu bakımdan kamu görevlilerinin her hangi bir fonksiyonu yoktur (Romzek, 1984: 52). Siyasal kurumlar ve yöneticiler varlıklarını sürdürebilmek için kurallar ve kanunlar yaparak bir takım durumları düzenlerler. Halkın hükümetten ve diğer güç odaklarından kaynaklanan tehlikelere karşı korunması gerektiği herkes tarafından bilinir. Halk, hükümetin kötü uygulamalarından kaynaklanan olumsuz bir takım durumlara karşı da korunmalıdır. Hükümetler, halktan gelen bu korunma talepleri karşılığında sınırlamalar ve düzenlemeler yapar. Bu bakımdan kırtasiyecilik bizim yarattığımız bir şeydir. Her sınırlama ve gereksinme bazılarının kırtasiyeciliği talep etmelerinden kaynaklanır (Kaufman, 1977: 29). Bu düzenlemeler hatalı davranışları önlemek ve koruma sağlamak için o kadar ayrıntılı yapılır ki sonuçta maliyetler artar ve iş performansı yavaşlar. Bu durum ise halkta kızgınlığa ve bıkmalara neden olur. Burada kırtasiyeciliğin temel nedeni iyi bir şeye çok fazla hassasiyet gösterilmesi olmaktadır. Amaç kesinlikle kırtasiyeciliği artırmak değildir, ama halkın korunması için alınan önlemler bu sonucu doğurmaktadır.

Devletin büyümesi, bürokratikleşmeyi artırmıştır. Bürokratikleşmenin artması kamu yönetimi ile halkın arasına formların, anketlerin ve müracaat kağıtlarının girmesine neden olmuştur. Bu bakımdan halk ile devlet arasında haberleşmelerde birtakım standartlar getirilmiştir. Bu standartların aşırı uygulanması ise kırtasiyeciliği artırmaktadır. Devletin fonksiyonlarındaki artış, onun temel hizmet aracı olan kamu yönetimini büyütüştür (Eryılmaz, 1993: 20). Kamu yönetimi teşkilatı kendi içinde oldukça karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmıştır. Siyasi ve idari kararların alınmasına teknik, ekonomik, sosyal, mali, hukuki ve istatistiki bilgilere daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Bu türden bilgilerin elde edilmesi ise ister istemez kırtasiyeciliği artıracaktır.

Bürokratik yapılanma daha çok büyük ölçekli örgütlerde söz konusudur. Bu örgütlerde toplanan veya kullanılan bilgilerin çalışanların belleklerinde toplan-

ması imkansızdır ve ayrıca doğru da değildir. Bu nedenle örgütlerin yapay bir belleğe ihtiyaçları vardır. Bu ise yazılı iletişimle, sistemli bir dosyalama düzeyini gerektirmektedir. Yazılı iletişim sisteminin sonucu formalitelerin aşırı ve gereksiz biçimde artırılması “yazçizcilik” veya kırtasiyecilik denilen olguyu ortaya çıkarır (Ergun, 1984: 134).

Bürokrasinin kendi iç işleyişinden kaynaklanan kırtasiyecilik de söz konusudur. Hükümet faaliyetlerinin karmaşıklığının gerektirdiği denetim ve koordinasyon sorunları kırtasiyeciliğin nedenleri arasında gösterilebilir. Günümüzde bir çok ülkede devlet, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için sayıları yüz binleri hatta milyonları bulan memur istihdam eder. Ayrıca hükümetin faaliyetleri oldukça yayılmıştır. Bu kadar geniş faaliyet alanında hata yapmamak, beklenmeyen durumlara karşı hazırlıklı olmak, karar alma ve uygulama yöntemlerini belirlemek gibi çok karmaşık işlemlerin yapılabilmesi, hepsinin kayıt altına alınmasını gerektirir. İşte bütün bu faaliyetler kırtasiyeciliğin nedeni olarak ortaya çıkarlar. Dolayısıyla kırtasiyecilik kapsamlı hükümet faaliyetlerine bağlı olarak ortaya çıkan karmaşık organizasyonel ve kurumsal faaliyetlerin bir göstergesidir (Magazine, Shields, 1977: 725). İç işleyiş çoğunlukla dışardan gelen taleplerce belirlenmektedir. Örneğin memurun kendisi kırtasiyeciliğe neden olmuş olsa bile sonuçta siyasal yöneticilere, parlamenterlere ve halka karşı sorumludur. Ancak memur karmaşık yönetsel faaliyetlerin kendilerine daha çok güç ve otorite sağladığının da farkındadır. Bir başka kırtasiyecilik nedeni ise, herkeşe eşit davranmaya özen göstermeden kaynaklanan kurumsal gecikmelerdir. Kısaca, kırtasiyeciliğin varlığında sadece memurların değil ilgili herkesin davranışının etkisi vardır. Kırtasiyecilik uygulamada düzenleme, ihtiyaçlar sorumluluklar, izlenen yöntemler ve formların oluşturulmasında ortaya çıkan bir fenomendir.

Yasal Düzenlemeler ve Kırtasiyecilik

Yasalar gerçek veya ihtimal dahilinde olan bir takım durumları düzenlemek için çıkarılırlar. Bazen mevcut yasalar meydana gelen yeni durumları düzenlemekte yeterli olmazlar. Bu nedenle yeni veya ek yasa çıkarılarak ilgili durumların nasıl algılanması gerektiği daha açık bir şekilde belirtilir. Bazen kamu kurumları da yasaların müphem ve şüphe uyandıran ifadelerini yorumlayarak düzenleyici işlemler yapabilirler. Yasal düzenlemeleri açıklamak için yapılan düzenlemeler bazen aşırıya kaçır ve karmaşaya yol açabilir. Dolayısıyla vatandaşlar günlük hayatta böyle binlerce düzenlemeyle karşı karşıya kalırlar. Birçok düzenleme ise şehirden şehre veya federal bir devlet yapısı var ise eyaletler arasında bile farklılıklar gösterir. Örneğin imar düzenlemeleri her şehirde farklıdır. Vatandaşların bu düzenlemelere uygun hareket etmeleri zorunludur. Bu nedenle ortaya karmaşık çok sayıda işlemler çıkar.

Düzenlemelerin avantajı hükümet tarafından vatandaşların önyargılı kişilere karşı korunmasıdır. Bu bakımdan düzenlemelerde temel alınan hedef genellikle kamu yararının sağlanabilmesidir. Oysa kamu yararı kavramı pek açık bir anlama sahip değildir. Kamu yararını her durumda ölçebilmek için belirgin bir kriter de yoktur. Her bir olay tek tek ele alınarak kamu yararının olup olmadığı anlaşılabilir. Bu açıdan kamu yararını pratikte ifade etmek gerçekten de zordur. Bu konuda iki yaklaşım söz konusudur (Henry, 1986: 351). Birinci yaklaşım kamu yararını sosyal adalet kavramına dayandırmaktadır. İkinci yaklaşım ise, kamu yararını tarafsızlık kavramına oturtmaktadır. Tarafsızlık ahlaki olarak herhangi bir tarafı tutmama anlamında, bireysel çıkarın karşısı olarak değerlendirilebilir. Bu bakımdan bireysel çıkarlara, saldırgan çoğunluklara ve güçlü çıkar gruplarına karşı başvuru bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Kısaca tarafsızlık organizasyonların sosyal hizmet kapasitelerini artırarak insanların ondan daha çok yararlanmasına imkan sağlar. Bu ise kurallara uymayı ve herkese eşit davranmayı gerektirdiği için kırtasiyeciliği artırıcı yönde etkide bulunur.

Kamu sektöründe çalışanlar için kamuya hizmet bireye hizmetten daha onurlu bir görevdir. Kamu yararı kamu kesiminde çalışanlar için bir değer seti oluşturur. Bu bakımdan siyasal olarak belirlenmiş istemden daha geniş bir anlamı vardır. Siyasal istemler genelde müphem, açıklıktan uzak ve tartışmalıdır. Birçok kamu yöneticisi için ortak iyi onun kendi özgünlüğünden kaynaklanır. Teorik bakımdan kamu yararı yönetsel takdir yetkisinin temel kaynağı olarak görülmektedir. Bir kamu yöneticisi kamu yararını kararlarına temel aldığı ifade ediyorsa, yönetici bu durumda yönetim iddiasında bulunmaktadır. Yani kendini daha yetkili ve emin hissetmektedir (Rohr, 1991: 11). Çünkü yaptığı iş doğrudan kamu yararını hedeflemektedir ve bireysel bir çıkar söz konusu değildir. Bu nedenle hükümetler ayrıntılı düzenlemelere giderek kurallar koyarlar ve kamu görevlilerinin hareket sınırlarını belirlerler.

Diğer ayrıntılı düzenlemeler ise her bir kamu kurumu tarafından ayrı ayrı yapılan ve uygulamada birliği amaçlayan yönetmelikler şeklinde ortaya çıkar. Kamu kurumları faaliyet alanlarıyla ilgili olarak bir takım düzenlemeler yapar. Bu düzenlemelerde neredeyse kurumun her faaliyeti yasal bir statü içerisine oturtulur ve işlemlerin yapılmasında temel alınır. Bu kurallar o kadar ayrıntılıdır ki, bunları göz önünde bulundurmadan kamu sektörü yönetiminin fonksiyonunu anlamak imkansızdır.

Bu tür düzenlemelerde adalet, eşitlik, tutarlılık ve dürüstlük gibi temel ilkelere söz konusudur. Fakat bu düzenlemelerde aşırıya gidilmesi kararsızlığa, te reddüde, karışıklığa ve kırtasiyeciliğe yol açar. Düzenlemelerin fazlalığının muhtemel bir yan etkisi ise doğrudan kırtasiyeciliğe neden olan aşırı katılığa yol açması ve esnekliği ortadan kaldırmasıdır. Bazen bürokratlar hata yapmamak veya sorumluluk altında kalmamak için kuralları aşırı derecede katı uygulama eğilimine girerler. Alt düzeydeki memurlar daha yüksek bir otoriteden onay a-

linmaksızın yazılı prosedürlerden herhangi bir sapmadan kaçınırlar. Böyle katı bir yaklaşım ve rutin işlerin dışındaki herhangi bir konuda resmi kurumlardan karar çıkmasında yaşanan gecikmelerin yol açtığı durum kırtasiyecilik olarak kabul edilir (Dawns, 1967: 100). Nitekim 1983 tarihli TÜSİAD'ın Kamu Bürokrasisi adlı raporunda bu durum açıklıkla ortaya konmuştur. Rapora göre, Türkiye'de memurlar ancak kendilerinden bir şey istendiğinde yerine getirmekte, aksi takdirde hareketsiz kalmaktadırlar (34). "İşleri geciktiren, savsaklayan, formaliteleri kasten artıran memurlar süratli bir yaptırım mekanizmasının yokluğunu fırsat bilerek iş sahiplerine tarifsiz sıkıntılar çektirmekte ve bu konu yıllardır bir türlü halledilmemektedir" (89-90). "Kırtasiyecilik zihniyeti...patolojik bir görüntü kazanmaktadır" (91).

Yine aynı raporda bürokratların kırtasiyeciliğe yol açan davranışlarının nedenleri açıklanmıştır. Bürokratlar, başkasının işi için neden kendime sorun yaratayım? düşüncesiyle hareket etmektedirler. Sorumluluk "benden çok kuralları koyanlarda" diye düşünerek mevzuatı en ince ayrıntılarına kadar ve kendi açısından haklı olarak uygulamaktadırlar. Ayrıca bürokratlar, işlem yapan vatandaşın mutlaka bir suiistimal yapacağını varsaymaktadırlar (37). Bu raporda üzerinde durulan temel eleştiri konularından biri memurların "mevzuata" sıkı sıkıya uymalarıdır (Çitci, 1983: 20). Aynı olumsuz şartların günümüzde de devam ettiğini söylemek yanlış olmaz. Bu nedenle kırtasiyecilik günümüz kamu yönetiminin önemli sorunlarından biridir

Düzenlemelerin bir diğer olumsuz yönü ise, rutinin dışına çıkıldığı zaman kurumun amaçlarını yerine getirme bakımından amaç ve araçların kullanılmasında memurların kafalarının karışması ve rutin işleri tercih etmeleridir. Rutin işleri yapmak onlar açısından kurumun amaçlarını gerçekleştirmeden daha önemlidir. Bazen karmaşık bir takım görevleri yapabilmek için rutin bir yol geliştirilir. Bunun anlamı düzenlemenin göz ardı edilmesi değil, bürokratların işlerini yaparken amaç ve araçlara verdiği değer dengelebilmesidir. Örneğin devletin herhangi bir satın alma işlemindeki düzenlemeler ekonomi ve etkinlik sağlamayı değil, hata ve yolsuzluğu önlemeyi hedefler. Devletin satın alma prosedürleri o kadar ayrıntılıdır ki adeta kırtasiyecilik bakımından kuşatılmıştır. Bundan dolayı bürokratlar bireysel girişimde bulunmaktansa rutin işlemleri uygulamayı tercih ederler (Strauss, 1961: 48). Aslında bu durumun tam tersi de doğrudur; kırtasiyeciliğe yol açan kanun ve düzenlemeler olmaksızın bürokratların faaliyet yapmaları onlar ve halk açısından daha fazla belirsizliklere ve olumsuzluklara neden olur. Halkın ve kamu görevlilerinin neye göre karar alıp uygulayacaklarının belirgin olmaması daha tehlikeli sonuçların ortaya çıkmasına yol açar. Dolayısıyla kırtasiyecilik olarak adlandırılan şeyler, çoğunlukla halkın bizzat istediği önlemlerin sonuçlarıdır.

Sorumluluk ve Kırtasiyecilik

Kamu yönetimindeki kamusal sorumluluğun zorunlu olması muhtemelen kırtasiyeciliğin ana nedenlerinden biridir. Kamusal sorumluluk, yönetimin eylem ve işlemlerinde halka karşı hesap verme ve dürüst olmanın garantisidir. Kamu görevlilerinin faaliyetlerini yaparken yaptıkları işlerin her zaman halkın kontrolüne açık olması beklenir. Bu beklentinin temel rasyonalitesini ise vergi oluşturur. Kamu görevlileri faaliyetlerini yaparken halkın verdiği vergileri kullanırlar. Bundan dolayı vatandaşlar, ödedikleri vergilerin nasıl harcandığını bilme hakkına sahiptirler (Nigro, Nigro, 1989: 54). Ödedikleri vergilerin etkin olarak kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmek istemeleri son derece doğaldır. Kamu kurumlarının yoğun gözetim altında tutulması onların daha çok sorumlu tutulabilmesinin başka yol ve yöntemlerinin aranmasına neden olmuştur (Baldwin, 1990: 11). Hesapları incelemekle görevli kişiler yıllık raporlar hazırlayarak yapılan harcamaların nerelere gittiğini gösterirler. Ayrıca parlamento adına harcamaları kontrol eden kurumlar vardır. Hata ve kötüye kullanmaların önlenmesi için özel kontrol yöntemleri oluşturulmuştur. Bunun sonucunda kamu görevlileri sorumlulukları konusunda sürekli uyarılmaktadırlar. Herhangi bir kararla ilgili bütün argümanlar ve belgeler uzun denetim raporlarında yer aldığı için kırtasiyeciliğin kaynağı olabilmektedir (Rosenbloom, 1986: 360). Kırtasiyecilik burada olumlu bir fonksiyon icra etmektedir. Çünkü hükümet harcamaları kontrol edilerek haksızlıkların önlenmesi sağlanmakta ve kamu çıkarı korunmaktadır. Kamusal sorumluluk ilkesi olmadan uygulanan mekanizmalar da kırtasiyecilik olarak adlandırılabilir. Bu bakımdan kamusal sorumluluk ilkesi büyük önem taşır. Bu türden denetimler olmaksızın halkın parasının gerçekten kamu yararı veya halkın çıkarına uygun alanlarda kullanılıp kullanılmadığını anlamak kolay değildir. Dolayısıyla kamusal denetim halkın vergilerinin gerektiği gibi harcandığının bir sigortası gibidir.

Prosedürler ve Kırtasiyecilik

Kamu kurumlarının faaliyetlerinin tutarlı ve sürekli olmasında ve mali düzenlemelerin yapılmasında prosedürlere ihtiyaç vardır. En basit bir kamu hizmetinde bile sorumlu kurumlar prosedürlere uymak zorundadırlar. Prosedürlerin belirli olması, kamu yönetiminde kesinliği ve açıklığı getirdiği için halkın yönetime güven duymasını sağlayabilir. Kamu görevlileri bazen prosedürlerin bir amacı gerçekleştirme için araç olduğunu unutabilirler ve onları amaç olarak algılama hatasına düşebilirler. Bunun dışında yine prosedürleri kendilerine yapılan eleştirilere karşı araç olarak kullanabilirler. Bu durum genellikle kamu görevlilerinin esnek olmalarını haklı göstermek için uygun bir zemin bulunduğu kullanılır (Lipsky, 1980: 101). Halkın sorumluluk eksikliği olarak gördüğü bir davranış, bürokratlarca kurallara sıkı sıkıya uyulduğu ve prosedürlerin

takip edildiği gerekçesiyle meşrulaştırılabilir (Brynard, 1990: 62). Ancak bu davranış kırtasiyecilik olarak suçlansa da hile ve yolsuzluklara karşı önemli bir koruma sağlar. Kamu hizmetlerinin yapılmasında adalet ve dürüstlüğün sağlanması bakımından hükümetlerin düzeni sağlamak için hassas prosedürler izlemesi doğal karşılanmalıdır. Fakat belirtmek gerekir ki, çok kapsamlı ve entegre denetim ve prosedürler bile yolsuzlukları tam olarak önleme bakımından yeterli değildir. Ancak bu tür sıkı denetimler kötü niyetli bürokratların kendi pozisyonlarını kötüye kullanarak kendi çıkarlarına çalışmalarına açıktan müsaade etmez. Bu nedenle prosedürlerin hassas takibi, kamunun hak ve çıkarlarının korunmasında önemli araçtır. Kamu görevlileri ve kurumları, sorumlu tutulma ihtimallerine karşı prosedürleri izleyerek hareketlerini haklılaştırabilirler.

Prosedürlere sıkı sıkıya bağlılığın verimliliğe ve teknolojik yeniliklerin adaptasyonuna engel olduğu da ileri sürülmektedir. Kurallara sıkı bağlılık kamu görevlilerini korkak, hareketsiz ve kuralcı yapmaktadır. Yasaların uygulanmasında çok hassas davranılmasına yol açılmakta ve yorumlamaktan kaçınılmaktadır. Hatta kamu görevlilerinin kullanmaları gereken takdir yetkilerini bile kullanmamalarına yol açmaktadır. Bu ise sonuçta iyi organize olmuş grupların veya zenginlerin lehine işlemektedir (Dobel, 1990: 365).

Kamu görevlileri şunu bilmektedir ki, yaptıkları önemli başarılar haber değeri bile taşımazken en küçük bir hataları ön sayfa haberlerinde yer alır. Bundan dolayı prosedürlerin uygulanması başarı sağlamaktan çok hata yapmamayı hedefler. Bu şekilde davranmaları ise genellikle kırtasiyecilik olarak görülür. Basit rutin bir olay söz konusu olduğunda prosedürler kırtasiyecilik olarak görülür. Örneğin bir ehliyet alınmasında çok sayıda prosedürün izlenmesi gereksiz gecikmelere neden olur. Bu ise prosedürlerin kırtasiyecilik olarak algılanmasına yol açar. Ayrıca prosedürlerin karmaşık olması halkın bir takım hizmetleri, hangi kuruluşların nasıl yaptığı konusunda karmaşaya düşmesine neden olabilir.

Kırtasiyecilik ve Formlar

Matbu form kullanımı kamu yönetiminde oldukça yaygındır. Ancak bu formları dolduran insanlar için sıkıcı ve gereksiz birçok bilginin doldurulması şeklinde algılanır. Oysa kamu yönetiminde özellikle rutin işlerin yapılmasında işleri kolaylaştırmak ve hızlandırmak için bu formlar oldukça fayda sağlarlar. Fakat formların yanlış veya eksik kullanılması bu amacın gerçekleştirilmesini zorlaştırır. Halk bazen bu formları kırtasiyeciliğin bir örneği olarak algılar ve doldurmaktan hoşnutluk duymaz. Özellikle bu formlar ilgili memurun işini kolaylaştıran nitelikte ise ve gerekli bilgiler zaten biliniyor ise form doldurmaktan kaçınma isteği iyice artar.

Formların kırtasiyecilik olarak algılanmaması için bir takım özelliklerinin olmasında fayda vardır. Örneğin aynı bilginin birkaç defa test etmek amacıyla istenmesi, vatandaşta kızgınlığa neden olabilir. Bunun dışında oldukça uzun ve

zaman alıcı nitelikte olanlar insanların kafalarını karıştırabilir. Bu bakımdan mümkün olduğunca amaca uygun, insanları sıkmayan ve sadece gerekli bilgileri içeren formların kullanılmasında fayda vardır. Ayrıca ayrıntılı bilgiler insanların güvenlikleri açısından da kaygı duymalarına neden olur. Oysa kamu kurumları belirtilen nitelikteki formları basit olarak algılar ve kurumlarının imajına zarar verdiğini düşünürler.

Formlar kamu kurumlarının işlevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duydukları bilgileri içermelidir. Bu bakımdan kamu kurumları arasında bir bilgi ağı oluşturulmalı veya bilgiler kolayca transfer edilebilmelidir. Bireyler kamu kurumlarına başvurduklarında yeniden aynı bilgileri vermek zorunda kalmayacakları için hem sıkıcı bir takım işlemleri yapmaktan kurtulacaklar hem de zaman kaybedilmemiş olacaktır. Devletin vatandaşa daha iyi hizmet sunabilmek için zamanla yeni bilgilere ihtiyacı olabilir. Bu bakımdan vatandaşların da formları doğru doldurması önem arz eder. Kısaca belirtmek gerekirse, formlar resmi prosedürlerin önemli entegre parçalarıdır ancak kendi başına bir amaç olarak algılanmamalıdır. Daha iyi hizmet etmenin birer aracı olarak görülmelidir. Aksi durumda gerçekten de kırtasiyeciliğin kaynaklarından biri olma potansiyeli vardır.

KIRTASIYECİLİĞİN AZALTILMASI

Kırtasiyeciliğin azaltılması özellikle Türkiye açısından önde gelen sorunlardan biridir. Gerek yabancı yatırımcıların gerekse yerli yatırımcıların yatırıma yönelmeleri önündeki önemli engellerden biri bitmek tükenmek bilmeyen formalitelerin çokluğudur. Bu bakımdan kırtasiyecilik adeta ekonomik faaliyetlerin önünü tıkayan bir engel niteliğine bürünmüştür. Bu nedenle daha fazla vakit geçirilmeden bu soruna çözüm bulunmalıdır.

Kırtasiyeciliğin doğası, boyutları ve ortaya çıkışına bakarak, uygulamada onu tamamen ortadan kaldırmanın mümkün olmadığını da söylemek gerekir. Bütünüyle ortadan kaldırmak ise gerçekten arzu edilir bir şey değildir. Çünkü bir takım kötü ve tehlikeli durumlarda kırtasiyecilik koruma da sağlar. Bu kötü durumlara katlanmaktansa kırtasiyeciliğe katlanmak daha iyidir.

Tamamen ortadan kaldırmaktansa sürdürülebilir bir seviyede tutmak ve kırtasiyeciliği azaltmak olanaklı ve faydalıdır. Kırtasiyeciliğin azaltılması çabalarında bürokratların davranışları kritik bir noktayı oluşturur. Kamu görevlileri profesyonizm doğrultusunda kendi davranışlarını geliştirip değiştirebilirler. Amacın gerçekleştirilmesine yönelik çabalar ön planda tutulursa hem iş motivasyonları artar hem de hedefin gerçekleşmesine daha fazla katkı sağlamış olurlar. Bu açıdan ombudsman veya kamu denetçileri kurumunun işlevsel hale getirilmesi önem taşır. Ombudsmanlık bürolarının etkin olduğu ve görev yaptığı durumlarda kırtasiyecilik azalır ve halkın kamu kurumlarına olan güveni artar. Ancak bu tür bir önlem kırtasiyeciliğe bütünüyle son veremez.

Endüstriyel toplumlarda kırtasiyeciliğe çözüm bulmak kirliliğe çözüm bulmak kadar önemlidir. Çünkü sembolik anlamda kırtasiyecilik, kirliliğin bir başka boyutudur. Birbirinden farklı olsa da her ikisinin de zararlı sonuçları vardır. Gerçekten de kırtasiyeciliğin azaltılması zor ve hayal kırıcı bir süreçtir ve etkinlik, verimlilik ve etkililiğin geliştirilmesi gibi daha geniş sorunların önemli bir parçasıdır (Brynard, 1995: 43).

Kamu kurumlarının daha etkin ve verimli çalışmasının bir yolu kırtasiyeciliği mümkün olduğunca azaltmaktan geçer. Onun için zaman ve malzeme israfına yol açan her türden bürokratik işlemler yeniden gözden geçirilmeli ve gereksiz olanlar kaldırılmalıdır. Bunun yanında, kamu kurumları bilgisayar ağlarıyla birbirlerine bağlanmalı ve vatandaşların isteklerine hızlı yanıt verilebilmelidir. Bunun için prosedürler bütünüyle yeniden ele alınmalı, formlar basitleştirilmeli, iş akımı kolay ve hızlaştırılmalı ve kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik uygulamalara ağırlık verilmelidir (Brynard, 1995: 45).

Kırtasiyeciliğin azaltılması için yapılan işlemlerde şu unsurların göz önünde bulundurulmasında özellikle ülkemiz açısından fayda vardır:

- Kırtasiyeciliğin azaltılması için üst düzeydeki siyasal kararlarında zaman ve enerji unsuru dikkate alınmalıdır. Sadece retorik yorumlar yeterli değildir.
- Hedefler net olarak belirlenirken “kırtasiyecilik nerede bulunursa yok edilecektir” türünden genelleştirmelerden kaçınılmalı, sorunlar bir bir ele alınmalı ve sonuç üretilmelidir. Ele alınan bir iş bitirilmeli ve sonra diğer bir işe geçilmelidir.
- Belirli amaçları gerçekleştirmek için uygun araçlar kullanılmalıdır. Gerçekten de araçların seçimi son derece önemlidir. Bir hedefi gerçekleştirmek için uygun olmayan araçların seçimi kırtasiyeciliği artırmaktan başka bir işe yaramayacaktır.
- Sorun teşkil eden konuların çözümünde ilgili herkesin hatta üst düzey yöneticilerin de katılımının sağlanmasında ısrar edilmelidir. Katılım ile daha gerçekçi çözümler bulunabilir.
- Genel olarak kamu kurumlarının faaliyet hızı artırılmalıdır. Şayet bir faaliyet çok uzun süreli olursa bu faaliyete katılan insanların ilgileri azalır ve etkinlik düşer. Bu ise sonuçta düşük verimliliğe neden olur. İşlem hızının artması nitelikli personel istihdamını gerektirir. Bu bakımdan personelin işe alınmasında liyakat ilkesinden taviz verilmemelidir.
- Vatandaşlardan ve iş sahiplerinden istenen belgeler sınırlandırılmalıdır. Bürolar vatandaşın prensip olarak hüviyet dışında belge isteyememeli ve sağlık, nüfus, ikamet vb. bilgiler vatandaşın beyanına dayandırılmalıdır. Modern devletler vatandaşlarını nüfus hüviyet cüzdanındaki bilgilerden ta-

kip edebilen devlettir. Teknik devlet vatandaşları hakkında zaten gerekli bilgiye sahip olan devlettir. Bu bakımdan vatandaşlarla ilgili bilgiler bir merkezde toplanmalı ve isteyen kamu kurumları bu merkezden gerekli bilgileri almalıdır. Günümüzdeki bilgisayar teknolojisi bu duruma fazlasıyla müsaittir.

- Vatandaşın her isteğini dilekçe ile iletmesi uygulamasına son verilmelidir. Dilekçe, kırtasiyeciliği başlatan ve resmileştiren ilk belgedir. Günümüzde belli istisnaları dışında bir fonksiyonu da kalmamıştır. Bu nedenle vatandaşların istekleri topluca bilgisayara girilerek çözülmeye çalışılması daha anlamlıdır. Böylece çok büyük miktarda kağıt tasarrufu da sağlanmış olacaktır.
- Yöneticiler gelişmeleri kendi organizasyonlarında gerçekleştirebileceklerini anlamalıdır. Bu nedenle her zaman başka kurumları işaret etmemeleri gerekir. Çünkü herkes problemin bir parçasıdır. Bu nedenle herkes üzerine düşen görevleri yapmalı ve etkinlik sağlanmalıdır.
- Yönetimsel uygulama ve faaliyetlerde memurların aşırı derecede kırtasiyeciliğe yol açan uygulamalardan kaçınmaları sağlanmalıdır. Amaçların birinci derecede önemli olduğunu, araçların bu amacı gerçekleştirmede yardımcı unsurlar olduğu bilinci aşılmalıdır.
- Kamu kurumlarının bir çoğunda atıl durumda bulunan Araştırma Planlama ve Koordinasyon daireleri işlevsel hale getirilmeli ve kırtasiyeciliğin nasıl azaltılacağı konusunda sürekli çalışmaları sağlanmalıdır. Bu yapılamaz ise yeni bir kamu kurumu ihdas edilerek kırtasiyecilikle mücadele görevi verilmeli ve bütün kamu kurumlarında işlemlerin nasıl azaltılacağı üzerinde çalışması sağlanmalıdır.

SONUÇ

Kırtasiyeciliğin varlığında önemli bir gerekçe kamunun güvenliğinin sağlanabilmesidir. Bu bakımdan halk daha fazla risk almaya istekli olursa kırtasiyeciliğin azalacağını söylemek mümkündür. Ancak halk risk almaktansa aşırı önlemleri daha çok tercih etmektedir. Hantal ve sıkıcı kurallar, ayrıntılı düzenlemeler ve izlenen prosedürler kamu yönetiminin vatandaşın hak ve özgürlüklerini koruma bakımından imtiyazlı konumunu belirlerler. Bu bakımdan kırtasiyecilik halk için koruyucu bir araçtır. Çünkü kamu sektörünün halka karşı sorumluluğunu gerçekleştirmede bu tür kurumsal araçlardan yararlanır. Kısacası devlet hizmetlerinin artması ve toplumun devlete yönelik taleplerinin yoğunlaşması kırtasiyeciliğin artışı da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla kırtasiyecilik karmaşık toplumun ayrılmaz bir parçasıdır. Özgürlükleri sınırlayıcı olarak görülebilir ama bu kurallar olmadan ortaya çıkacak sorunlar daha büyük boyutlu ol-

maktadır. Bu nedenle kırtasiyeciliğin azaltılması önem taşır ama tamamen vazgeçmek mümkün değildir.

Demokratik devlet bütün vatandaşlarına eşit muamele eden devlet demektir. Bu nedenle işlemlerde herkese eşit davranılmalıdır ve herkesin aynı yükümlülükleri yerine getirmesi gerekir. Bu ise kırtasiyeciliği artıran bir fonksiyon görür. Vergilemede olduğu gibi kırtasiyecilik işin gereğidir, kendiliğinden ortaya çıkar bu nedenle demokratik hükümet ve yönetsel devlet bakımından zorunlu kötü olmak durumundadır.

Bu özelliklerinden dolayı kırtasiyeciliği azaltıcı önlemler üzerinde durmak daha doğrudur. Bunun için, belirtilen konulara özellikle dikkat edilmeli, uygulanan prosedürlerin geliştirilmesi, formların basitleştirilmesi, belirli durumlarda sınırlamaların esnek tutulması ve rutine bağlanması gibi önlemlerle birlikte ele alınmalıdır. Bunlar az da olsa rahatlama sağlayabilir.

Son olarak belirtmek gerekir ki, Türkiye’de kırtasiyecilik zihniyeti kanunların hazırlanmasından başlayarak bütün safhaları kapsamakta, özellikle bazı çıkarıcı memurların elinde patolojik bir görüntü kazanmaktadır (TÜSİAD, 1993: 91). Bu nedenle kanunların hazırlanmasından uygulanmasına kadar bütün aşamaların uzman kişilerce tekrar gözden geçirilerek prosedürlerin azaltılması ve basitleştirilmesi gerekmektedir. Bu hem vatandaşların gereksiz yere zaman harcamalarına engel olacak, hem de kırtasiyeciliğin yıllarca sürmesinin sonucu olan “devletin hantallaşması”na engel olacaktır.

KAYNAKÇA

- Baldwin, J.N. (1990), “Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation”, *American Review of Public Administration*, 20, 1, March.
- Brynard, D.J. (1990), “Responsiveness of the Public Servant: Origins, Obstacles, and Strategies”, *Politeia*, 9, 2.
- Brynard, D.J. (1995), “Combating Red Tape in the Public Sector”, *International Journal of Public Sector Management*, 8, 4.
- Çitci, O. (1983), “ ‘Kamu Bürokrasisi’ Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.16, Sayı: 4, Aralık.
- Dobel, J.P. (1990), “Integrity in the Public Service”, *Public Administration Review*, vol.50, (May/June).
- Downs, A. (1977), *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, MA.
- Ergun, T. (1984), “Konumuz Bürokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.17, Sayı: 1, Mart
- Eryılmaz, B. (1993), *Bürokrasi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Gregg, J.M.H., Diegelman, R.F. (1979), “Red Tape on Trail: Elements of A Successful Effort to Cut Burdensome Federal Reporting Requirements”, *Public Administration Review*, 35, 2, March-April.

- Henry, N. (1986), *Administration and Public Affairs*, 3rd.edition, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Hyneman, G.S. (1950), *Bureaucracy in Democracy*, Harper and Brothers, New York.
- Juran, J.M. (1967), "The Diseases Can Be Cured", (Ed.) Rowat, D.C., *Basic Issues in Public Administration*, Macmillan, New York, NY.
- Kaufman, H. (1977), *Red Tape, Its Origins, Needs, and Abuses*, The Brooking Institution, Washington, D.C.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, New York
- Magazine, A.H., Shields, B.G. (1977), "The Paper Work Forest: Can State and Local Governments Find a Way Out?", *Public Administration Review*, 37, 6, November/December.
- Methlie, L.B., Sprague, R.H. (1985), *Knowledge Representation for Decision Support System*, North Holland, Amsterdam
- Nigro, F.A., Nigro, L.G. (1989), *Modern Public Administration*, 7th, Harper and Row, New York
- Rohr, J.A. (1991), "The Problem of Professional Ethics", *The Bureocrat*, (Spring)
- Romzek, B.S. (1984), "The Human Factor in the Federal Workforce: Work Experiences, Self-Esteem and Organizational Involvement Among Public Employees", *Review of Public Personel Administration*, 5, 1, Autumn
- Rosenbloom, D.H. (1986), *Public Administration*, Random House, New York.
- Rosenfeld, R.A. (1984), "An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants", *The Western Political Quarterly*, 37, 4, December.
- Rowat, D.C. (1967), *Basic Issues in Public Administration*, Macmillan, New York, NY.
- Sharp, W.R. (1952), "Procedural Vices: la Papersarie", (Eds.) Metron, R.K., Gray, A.P., Hockey, B., Selvin, H.C., *Reader in Bureaucracy*, Free Press, Glenceo IL.
- Strauss, E. (1961), *The Ruling Servants*, George Allen and Unvin, London.
- TÜSİAD (1983), *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul.