

KÜRESEL DEĞİŞİM BASKISINA KARŞI TÜRK BÜROKRASİSİNDEKİ YAPISAL UYUM ÇABALARININ YAPISAL ATALET KAVRAMI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Doğan Nadi LEBLEBİCİ*

Özet

Küreselleşme hayatın her alanında etkili olmakta, sosyal yaşamın vazgeçilmez unsurları olan örgütleri değiştirmeye zorlamaktadır. Türk bürokrasisi de bu değişim olgusunun dışında kalmamaktadır. Ancak, Türk bürokrasisindeki yapısal uyum çabalarının gerçekte somut ve olumlu sonuçlar verip vermediği bir soru olarak ortada durmaktadır. Diğer taraftan, örgüt-çevre ilişkisini örgütsel değişim çerçevesinde değerlendiren örgüt kuramlarından nüfus ekolojisi kuramının yapısal atalet kavramı örgütlerin değişmek için bilinçli bir çaba içerisinde olamayacağını, hatta değişmemek yönünde bir eylemsizlik halinin söz konusu olduğunu ileri sürmektedir. Bu çalışmada Türk bürokrasisinin değişim karşısındaki duruşu nüfus ekolojisi kuramının yapısal atalet kavramı açısından değerlendirilmekte, özellikle son yıllarda sıkça gündeme gelen yapısal değişim ve yapısal uyum kavramlarının uygulamadaki yeri yapısal atalet kavramı ile sorgulanmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Türk Bürokrasisi, Değişim, Reform, Yapısal Uyum, Yapısal Atalet

Evaluation of Structural Adjustment Efforts of Turkish Bureaucracy Facing Global Pressures for Change

Abstract

Globalization had impacts on almost every field of life, and enforces organizations as indispensable elements of social life to change. Turkish bureaucracy is not an exception for involving in structural adjustment efforts. Nevertheless, positive concrete results of structural adjustment efforts are still questionable for Turkish bureaucracy. Structural inertia, as one of main assumption in population ecology which is among organization theories dealing with organization and environment relation in respect to organizational change, assumes that organizations can not attempt for a conscious change effort as respond to the environment, and even they are under the effect of structural inertia for not changing. In this study, posture of Turkish bureaucracy in respect to change for structural adjustment is elaborated in the light of assumption brought by the concept of structural inertia, and concepts of structural change and structural adjustment are confronted with the concept of structural inertia.

Key Words: Turkish Bureaucracy, Change, Reform, Structural Adjustment, Structural Inertia

* Doç. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi

1. GİRİŞ

Örgüt kuramları içerisinde örgüt ve onun çevresi arasındaki etkileşimi irdeleyen önemli bir kuram “Nüfus Ekolojisi” kuramıdır. Örgüt-çevre ilişkisine nüfus ekolojisi ile bakmak Hannan ve Freeman (1977) tarafından örgüt-çevre ilişkisini açıklamada yoğun biçimde kullanılan adaptasyon fikrine bir alternatif olarak önerilmiştir. Adaptasyon fikrine göre, örgütler varlıklarını sürdürmek için kendilerini barındıran çevreye uyum göstermek zorundadır¹. Oysa nüfus ekolojisi kuramı, örgütlerin kendiliklerinden bir değişme ve uyum gösterme isteklerinin olmadığını, örgütlerin çevreye uyum ile uğraşmadıklarını ifade etmektedir. Nüfus ekolojisi kuramı örgütsel değişimi Darwin’in “doğal seçim” yaklaşımı ile açıklamaktadır. Nüfus ekolojisi kuramına göre, örgüt içinde değişime karşı yapıdan kaynaklanan bir atalet yada diğer bir ifadeyle eylemsizlik hali söz konusudur. Kamu kurumlarının egemen bürokratik yapıyı sürdürme yönündeki çabaları düşünüldüğünde, nüfus ekolojisi kuramının yapısal atalet kavramını bürokratik yapılar açısından değerlendirmek cazip hale gelmektedir.

1970’li yılların ikinci yarısından itibaren dünyayı etkisi altına alan kamu mali yönetimlerinde meydana gelen sıkıntılar ve refah devleti anlayışının direnişi karşısında bu sıkıntıların katlanarak artması, özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren kamu yönetiminde verimliliği temel alan yeni kamu işletmeciliği (Ömürgönülşen, 2003) yaklaşımını ortaya çıkartmıştır. Bu yaklaşımın yayılmaya çalışıldığı ülkelerde kaçınılmaz olarak kamu bürokrasilerinin söz konusu direnişi gündeme gelmiştir. Amerika ve İngiltere gibi ülkelerde bu direniş ve direnç görece daha kolay aşılabılmıştır. Türkiye’de ise gerek siyasi iktidarların kararsızlığı veya bir nedenden ötürü isteksizliği ve gerekse bürokrasinin direnci söz konusu yaklaşımın sadece sözde uygulanıyor olması gibi bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Benzeri durumlar daha sonraları, kamu denetçisi (ombudsman) ve yönetim (governance) gibi yeni yaklaşımlar için de geçerli

¹ Örgüt-çevre ilişkisini açıklamaya çalışan pek çok kuram açısından, örgütsel uyumun farklı açıklamaları olmasına rağmen, temel argüman değişmemektedir. Örneğin; kurumsal yaklaşım bakımından Selznick (1957), Meyer ve Rowan’a (1977) göre örgütler meşruiyet kazanmak zorundadır ve bu nedenle çevreye uyum sağlamaya çalışırlar. Diğer taraftan, DiMagio ve Powell’a (1983) göre örgütler çeşitli nedenlerle (baskı altında bırakılma, normlara uyma gereği, başarı için taklitçi davranma vb) kendilerini kuşatan kurumsal çevreye uyum gösterirler. Kaynak bağımlılığı kuramına göre (Pfeffer ve Salanzick, 1978), örgütler kaynak bağımlılığını azaltmak için çevreyi kontrol altına alacak, örgüt-çevre uyumunu sağlayacak politikalar geliştirirler. Örgüt kuramına iktisadi açıdan yaklaşan işlem maliyeti kuramı ve onun bir türevi sayılabilecek ajans kuramı örgütlerin gerçekleştirdikleri faaliyetlerin maliyetlerine katlanıp katlanamama durumuna göre bürokratik yapılara veya piyasa yapılarına adaptasyon göstereceklerini ileri sürer. Durumsallık kuramları (Thompson 1967; Lawrance ve Lorsch 1967) örgütün çevreden gelen, tehdit, fırsat ve değişikliklere yanıt olarak strateji ve yapısını değiştireceğini vurgular.

olagelmıştır. İhtimaldir ki, şu an gündemde olan ve IMF ile yapılan anlaşmaların bir gereği olarak uygulanmasına çalışılan stratejik planlama ve performans bütçe konuları da aynı kaderi paylaşacaktır.

Türk bürokrasisinin değişime karşı bir direnç mi gösterdiği yoksa örgütsel yapısından kaynaklanan bir eylemsizlik halinin mi söz konusu olduğu sorusu cevapsız olarak durmaktadır. Bu çalışmada, nüfus ekolojisinin yapısal atalet kavramının Türk bürokrasisindeki değişime karşı duruşu açıklayabileceği düşünülmektedir. Bu çerçevede, önce nüfus ekolojisi kuramının temel varsayımları açıklanarak, daha sonra Türk bürokrasisinin gerçekten değişim akımlarına karşı yapısal uyum gösterip gösteremediği incelenmekte ve son olarak Türk bürokrasisinin değişime karşı duruşu nüfus ekolojisi kuramının yapısal atalet kavramı açısından irdelenmektedir.

2. NÜFUS EKOLOJİSİ KURAMI VE YAPISAL ADALET

Örgüt ve yönetim alanında örgütsel uyum ile ilgili yaygın bir literatür bulunmaktadır. Bu yöndeki literatür örgüt üst yönetimine örgütü çevrenin yaratacağı etkilerden, pek çok zaman da rahatsızlıklardan koruyabilmek adına gerekli uyarlamaları yapma rolünü yüklemektedir. Parson (1956) ve Selznick (1957) gibi örgüt kuramına sosyolojik açıdan yaklaşan yazarlar bu konuyu “canlı kalmanın” zorunlulukları noktasına taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, örgütlerin varlıklarını sürdürebilmek için neler yapması gerektiği üzerinde durmakta ve çevreye uyumu bu zorunluluklar içerisinde değerlendirmektedir. Örgütsel uyum kavramı daha sonra da çeşitli örgüt kuramcıları tarafından kucaklanan bir kavram olagelmıştır². Nüfus ekolojisi kuramı bu açıdan örgütsel uyumun örgütün bilinçli bir uyum çabası sonucu değil çevrenin doğal seçimiyle gerçekleştiğini ileri sürmektedir. Diğer bir ifadeyle, örgütsel uyumdan ziyade doğal seçimin örgütlerin yaşamsallığı açısından önemli olduğuna dikkat çekmektedir.

Nüfus ekolojisi kuramı örgütlerin neden var olduğunu ve neden bu kadar çeşitli biçimlerde ortaya çıktıklarını sorgulamaktadır. Kuram bu sorulara yanıtı dünyadaki biyolojik çeşitlilik ile benzerlik kurarak bulmaya çalışmaktadır. Dünyada bu kadar çeşitli yaşayan tür olması evrim kuramı ile izah edilmektedir. Türlerin evrim süreci içerisinde çeşitlendiğini ve çoğaldığı belirtilmektedir. Bu noktada, nüfus ekolojisi kuramının tercihi Lamarkçı evrim kuramı değil Darwinci evrim kuramı olmaktadır. Bilindiği gibi, Lamark evrim sürecini, türlerin yaşayabilmek için çevrelerindeki değişen şartlara uyum sağlamak amacı ile değişim geçirdiğini ileri sürerek açıklamaya çalışmaktadır. Örneğin, zürafaların boyunun uzamasını onların ağaçların erişebilecekleri yüksekliklerinde yaprak

² Örgüt çevre arasındaki alışverişi öne çıkaran Levine ve White (1961), karar alma konusuna odaklanmış March, Simon ve Cyert gibi yazarlar (March ve Simon 1958; Cyert ve March 1963) örgütsel uyumu örgütlerin varlıklarını sürdürebilmeleri açısından zorunluluk olarak görmüşlerdir.

kalmayınca daha yukarıdaki yapraklara ulaşabilmek amacı ile değişim geçirdikleri biçiminde açıklamaktadır. Diğer bir ifadeyle Lamark, evrimi, adaptasyon ile açıklamaktadır. Oysa ki, Darwin, evrim sürecini, türlerin değişen şartlara uyum sağlamak amacı ile değişmesiyle değil, türlerin önce değişim geçirerek çeşitlenmesi ve daha sonra çevreye uyum sağlayan türlerin varlıklarını devam ettirmesi ile açıklamaktadır. Diğer bir ifadeyle, Darwin, evrimi, önce mutasyon, sonra adaptasyon ile açıklamaktadır (Leblebici 2004a).

Nüfus ekolojisi kuramı da örgütlerin çeşitliliğini, örgütlerin çevreye uyum sağlamak amacı ile değişmesi ve çeşitlenmesi ile değil, örgütlerin önce değişim geçirerek çeşitlenmesi ve daha sonra çevreye uyum sağlayanların varlıklarını sürdürmesi ile açıklamaktadır. Diğer bir ifadeyle, biyolojik evrimin değişmez kuralı “doğal seçim” örgütlerin yaşamsallığı açısından da işlemektedir. Örgütlerin çevredeki değişikliklere karşı uyum sağlamak için eyleme geçmesini engelleyecek içsel ve dışsal baskılar söz konusudur. Bu baskılar yapısal atalet veya eylemsizliğe neden olur. Nüfus ekolojisi kuramının en önemli çıkarsamalarından birisi yapısal atalet kavramına ilişkindir. Örgütün kendi içerisindeki eylemsizlik baskıları şöyle açıklanmaktadır (Hannan ve Freeman, 1977):

1. Örgütlerin çevreye uyum adına değişim içerisine girmeleri, onların bazı kaynaklarını değişimin getireceği maliyetleri karşılamak üzere bir alandan diğerine aktarmalarını gerektirecektir. Kaynakların transferi örgütün yaşamsallığı açısından önemli ve hatta çoğu zaman katlanılamayacak maliyetler getirmektedir.

2. Örgütteki karar alıcılar bilinçli ve rasyonel³ bir örgütsel uyumu gerçekleştirecek bilgilere gerek örgüt içi ve örgüt çevresi açısından tam olarak sahip değildirlere. Bu durum da değişimin maliyetini önemli ölçüde artırmaktadır.

3. Yukarıdaki nedenlerden çok daha önemli olmak üzere iç politik kısıtlar vardır. Örgütsel uyum adına değişim çabaları çoğu zaman örgüt içindeki siyasi dengeleri sarsar. Değişimin yararları uzun vadede hissedilebilir ancak kısa vadede önemli ve katlanılması zor maliyetler ortaya çıkar.

4. Örgütün tarihi geçmişi eylemsizlik açısından bazı kısıtlar üretir. Örgüt, kendi gelişimi içerisinde kendi normlarını ve değerlerini üretir. Bu normlar, değişime direnmeyi isteyen aktörlere onların argümanlarını haklılaştırıcı nedenler sunar. Böylece değişimin gereğine inanlar kendilerini daha fazla baskı altında hisseder.

Örgütte yapısal atalet veya eylemsizliğe neden olan çevresel baskılar da söz konusudur. Bu baskılar şöyle açıklanmaktadır:

³ Simon'un (1947) sınırlı rasyonellik kavramı bunu tam olarak açıklamaktadır.

1. Belirli bir çevreye⁴ girmeyi düzenleyen yasal ve mali engeller her zaman söz konusudur. Örgütsel değişimin sonuçlarından birisinin de örgütün içinde yer aldığı çevreyi değiştirmesi olabileceği kabul edilmelidir. Söz konusu yasal ve mali bariyerler, bir çevreye yeni girecek örgütleri değilse bile, çoğu zaman çevre değiştirmeyi düşünen örgütler açısından ciddi bir sorun olarak görülmektedir.

2. İç kısıtlar arasında yer alan ve doğru ve rasyonel karar almayı sağlayacak bilgiye tam olarak ulaşamama sorunu dışsal olarak da bir sorun teşkil etmektedir. Çevreye ilişkin bilgilere tam olarak hakim değilseniz bütünüyle rasyonel bir uyum kararı vermeniz beklenemez.

3. Meşruiyet kısıtı⁵ örgütü değişime karşı temkinli durmak hususunda ortada durmaktadır. Örgütsel uyum veya değişim çabaları örgütün meşruiyetini tartışmaya açabilir⁶. Bu durum pek çok örgütün göze alamayacağı bir durumdur.

4. Kolektif rasyonellik sorunu vardır. Bir örgüt bireysel temelde optimal bir strateji keşfedebilir. Diğer bir ifadeyle kendisi açısından en rasyonel olanı bulabilir. Bu optimal stratejinin aynı çevrede yer alan diğer örgütler açısından da rasyonel olabileceği durumların sayısı yok denecek kadar azdır. Örgüt kendi açısından rasyonel olan fakat aynı çevreyi paylaşan diğer örgütler açısından rasyonel olmayan bir stratejiyi uygulamayı tercih edebilir. Ancak, bunun meşruiyet anlamında maliyetleri muhtemeldir ki çok yüksek olacaktır.

Nüfus ekolojisi kuramı, yukarıda sayılan bu kısıtların bir kısmı açısından örgütsel uyum perspektifinin geçerli olabileceğini kabul etmekle birlikte örgüt bakımından bütününe açıklayabilmek için doğal seçim perspektifine de ihtiyaç olduğu savını ileri sürmektedir. Buna destek olmak üzere, örgütsel yapı ve çevresel talepler arasında eşbiçimliliği belirlemek için açık rekabet modellerine müracaat etmektedir. Kurama göre, aynı kaynakları kullanan iki popülasyon⁷ uzun süre aynı

⁴ Hannan ve Freeman (1977) aslında çevre yerine piyasa kavramını kullanmaktadır. Bu çalışmanın konusu kamu örgütleri olduğundan piyasa kavramının kamu sektörüne uyarlanmasındaki ve anlaşılmasındaki güçlükler düşünülerek çevre kavramı kullanılmıştır.

⁵ Bu kısıt özellikle kurumsalçı kuram açısından geçerlidir. Ancak kurumsalçı kuram, örgütlerin kurumsal çevrede meşruiyet kazanmak üzere bilinçli çabalar içerisine girebileceğini göz ardı etmez.

⁶ Bu konuda Hannan ve Freeman (1977) bilimsel araştırmaya yönelmek ve ona daha çok kaynak aktarmak için devlet üniversitelerinin lisans eğitimini kaldırmaya yönelmeleri örneğini vermektedir.

⁷ Hannan ve Freeman (1977) popülasyon kavramını tek tek örgütler anlamında değil, belirli bir alanda faaliyet gösteren örgütler grubu anlamında kullanmaktadır. Buna göre, örneğin, aynı yemle beslenen iki ayrı tür aynı çevrede uzun süre birlikte var olamazlar. Biyolojik açıdan “tür” kavramı genetik birliktelik ile rahatça tanımlanabilmektedir. Ancak, örgütler açısından söz konusu tanımlama zor olmaktadır.

çevrede birlikte var olamazlar. Çevre doğal seçici olarak birisini eler⁸. Nüfus ekolojisi kuramına göre analiz düzeyi popülasyondur. Bir örgütün varlığını sürdürmesi veya sürdürmemesi önemli değildir. Bir türün varlığını sürdürüp sürdürmemesi önemlidir⁹.

Nüfus ekolojisi kuramı ile ilgili bir başka önemli nokta, her sektördeki örgütlerin nüfus yoğunluğudur. Sektörler kovuk (niche) olarak tanımlanmaktadır. Her kovuktaki nüfus yoğunluğu kovuğun taşıma kapasitesine bağlıdır. Kovuktaki kaynaklar yenilerin girmesine yetmeyecek kadar azalmışsa yeni örgütler o kovukta yer alamazlar. Nüfus yoğunluğu fazlaysa kovuğa yeni girenlerin sayısı çok olacaktır. Çünkü nüfusun yoğun olduğu kovuklara girmek o alanda varlığını sürdürmek için gerekli bilgiye (know-how) ulaşmayı ve meşruluk kazanmayı kolaylaştırır. Burada bir tezat varmış gibi görünebilir. Ancak, kovuktaki örgütlerin sayıları artarken ilk yok olmalar yada ölümler başlar. Kovuktaki yoğunluk belirli bir noktaya ulaştığında kovuğun taşıma kapasitesi azalır ve ölümler artar. Örgütlerin yaşları ve büyüklükleri de yok olma veya varlığını sürdürmede önemlidir (Hannan ve Freeman, 1977; Leblebici, 2004b).

Nüfus ekolojisi kuramının örgüt kuramına en büyük katkısı “yapısal atalet” kavramıdır. Bu kavram, örgütsel uyum kavramının ötesinde örgütlerin bunu öğrenebileceklerine de karşı çıkan¹⁰ bir açıklama getirmektedir. Buna göre, örgüt-çevre ilişkisi düşünüldüğünde örgütlerin belirsiz ve dinamik olarak değişen çevreyi öğrenebilecekleri ve buna yanıt geliştirebilecekleri savı geçersizdir. Diğer bir ifadeyle, eğer örgütler değişen çevresel şartları sürekli öğrenebilseydi ve değişen şartlara sürekli yanıt geliştirebilseydi, dinamik bir çevrede bütün enerjilerini sürekli öğrenmek ve uyum sağlamak yönünde harcarlardı. Böylece kazanmak için gerekli enerjilerini tüketmiş olurlardı. Ancak, bu örgütlerin hiç değişmeyeceği anlamına da gelmemelidir. Daha çok, örgütlerin çevredeki tehdit ve fırsatlara daha yavaş bir refleks gösterdikleri düşünülmelidir. Aslında, burada da bireysel olarak örgütlerin refleksi değil, belirli bir türe ait örgütlerin çevreye karşı toplu refleksi önemlidir (Hannan ve Freeman, 1984).

⁸ Siyasi partiler açısından düşünüldüğünde farklı sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. İktidar veya muhalefeti paylaşan partilerin aynı anda uzun süre varlıklarını sürdürdükleri ülke örnekleri bulunmaktadır. Ama insanlık tarihi içerisinde “uzun süre” kavramı sorgulamaya açıktır.

⁹ Elektronik hesap makineleri ve kelime işlemciler geliştiğinde mekanik hesap makineleri ve yazı makineleri üreten firmaların ortadan kalkması gibi bir örnek verilebilir. Hesap makineleri açısından en bilinen örnek Facit Şirketidir.

¹⁰ Dolayısıyla öğrenen örgütler kavramının nüfus ekolojisi kuramı açısından anlamı sorgulamaya açıktır.

Yapısal atalet kavramına ilişkin varsayımlar toplu olarak özetlenebilir. Bu varsayımlara göre, modern toplumlarda örgütler açısından doğal seçim süreci yüksek sorumluluk ve yüksek performansa güvenilirliğine sahip yapılardan yana işlemektedir. Sorumluluk ve güvenilirlik örgütsel yapıların yüksek oranda yeniden üretilebilir olmalarını gerektirir. Yapının yüksek oranda yeniden üretilebilirliği güçlü bir eylemsizlik baskısı yaratır. Diğer bir ifadeyle, işleyişine ve hesap verebilirliğine güven duyulan yapıları değiştirmek çok zordur. Bu açıdan değerlendirildiğinde, modern toplumlarda örgütler için doğal seçim yüksek eylemsizlik gösteren yapılardan yana olacaktır. Yapıların yeniden üretilebilirliği yaşa bağlı olarak artar. Böylece eylemsizlik eski yapılarda daha yüksektir. Diğer taraftan örgütlerin ölümleri de yaşa bağlı olarak artar. Yapısal atalet her bir türün nüfus büyüklüğüne bağlı olarak artar. Yeniden yapılandırma çabaları örgütün performansına olan güveni azaltır. Yeniden yapılanma çabaları örgütlerin ölümlerini artırır. Yeniden yapılanma süreci uzadıkça örgüt ölümleri daha da artar. Karmaşıklık yeniden yapılanmanın süresini uzatır ve örgütlerin ölüm riskini artırır. Bir alandaki kaynakların bütün nüfusa yetmemesi neticesinde örgüt ölümleri nüfus büyüklüğüne bağlı olarak artar (Hannan ve Freeman, 1984). Bu varsayımların geçerliliğini test eden çalışmalar yapılmıştır. Yapısal atalet kavramının varsayımlarını destekleyecek az sayıda bulguya ulaşılmıştır (Baum, 1996). Yine de, kavramın farklı sektörler açısından, özellikle de kamu kesimindeki bürokratik yapılar açısından değerlendirilmesinde yarar vardır. Böyle bir değerlendirmenin Türk bürokrasisi açısından yapılabileceği düşünülmüş ve önce Türk bürokrasisindeki reform veya güncel adıyla yapısal uyum çabaları ele alınmış ve daha sonra bu çabaların genel sonuçları yapısal atalet kavramı ile değerlendirilmeye çalışılmıştır.

3. TÜRK BÜROKRASİSİ VE YAPISAL UYUM

Küresel gelişmeler, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu bürokrasilerini değişim baskısı altına almıştır. Türk bürokrasisi de bunun dışında kalmamıştır. İktisadi bakımdan yaşanan sorunlar Türkiye'de önce iktisadi alanda yapısal reformları gündeme taşımış, daha sonra da bu yapısal iktisadi dönüşümlerin kalıcı olmasına hizmet etmek üzere bürokratik yapılarda yeniden düzenlemeler gündeme getirilmiştir. Gerek iktisadi düzenlemeler ve gerekse buna destek olacak bürokratik düzenlemeler Türk bürokrasisinde yapısal uyumun gerçekleşmesini sağlayabilmiş midir? Sorusu yanıtlanmaya muhtaçtır. Bu soruyu yanıtlayabilmek için öncelikle Türk bürokrasisindeki reform hareketlerinin tarihçesini bakmak ve reform çabalarının sonuçlarını irdelemek gerekir.

Türk kamu yönetimindeki reform çabalarının geçmişi 1949 yılına kadar götürülebilir. Bu tarihte Profesör F. Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" (Cem 1976) Türkiye'de idari reform açısından bir milat kabul edilebilir. Türk bürokrasisinde reform yönündeki en büyük girişim 1963 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme

İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) çalışmasıdır. MEHTAP raporu merkezi hükümetin örgütlenme biçiminin etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna olanak verecek hale getirilmesi için yapılmıştır (Cem 1976; Ergun ve Polatoğlu 1988). Daha sonraki yıllarda yine TODAİE öncülüğünde benzer bir çalışma olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gerçekleştirilmiştir. 1980'li yıllarda bürokratik işlemlerin azaltılması ve mevzuatın yeniden düzenlenmesine ilişkin reform çabaları ile bireysel bazda bazı kamu kuruluşlarının yeniden yapılanma yönünde girişimleri olmuştur. Türk kamu yönetimindeki reform çabaları, genel olarak bakıldığında, dünyadaki gelişmelere gecikmeli de olsa bir paralellik göstermektedir. Ancak, söz konusu gelişmelere paralel reform çabaları açısından gelişmiş ülkelerde önemli başarılarla ulaşılrken, Türkiye açısından aynı başarılardan söz etmek mümkün olamamıştır. Örneğin 1980'li yıllardan itibaren ağırlık kazanan devletin rolünün yeniden belirlenmesine dönük liberal politikalarından birisi olan özelleştirme uygulamalarında sınırlı bir mesafe alınabilmiştir (Leblebici 2004b).

Özelleştirme uygulamalarının nedenleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklılık gösterebilmektedir. Gelişmiş ülkeler özelleştirme uygulamalarını kamu finansman açıklarını azaltma, ekonomik etkinlik, rekabet ve verimliliğin artırılması gibi nedenlerle gerçekleştirirlerken gelişmekte olan ülkeler enflasyonun düşürülmesi, büyümenin hızlandırılması, kamu kesimindeki yapısal dengesizliklerin giderilmesi, diğer bir ifadeyle yapısal uyum adına gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar (Kardeş ve Güzel, 1996). 1984-1994 yılları arasındaki özelleştirme çabaları yasal düzenlemelerdeki eksiklikler nedeniyle yetersiz kalmış (Sarısu, 2003; Kardeş ve Güzel, 1996), bu tarihte 4046 sayılı yasa ile Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Türkiye özelleştirme uygulamalarına birçok ülkeden daha önce başlamış olmasına rağmen çeşitli sebeplerle, geçen zaman içerisinde bu konuda birçok ülkenin gerisinde kalmıştır¹¹. Örneğin, özelleştirme gelirleri açısından 1988-1993 yılları arasında farklı ülkelerin karşılaştırılması neticesinde Türkiye'nin bu konuda İngiltere, Almanya, Meksika, Arjantin, Yeni Zelanda, Portekiz ve Malezya'nın gerisinde kaldığı görülmektedir (Egeli ve Yereli, 1994).

Türkiye yaşadığı iktisadi sorunları ve hatta krizleri aşabilmek amacıyla özelleştirme dışında da arayışlara girmiştir. Bazen iktisadi krizlerin kaynağı olduğu ve bazen de kaynağı olabileceği düşünülen alanlarda özelleştirme uygulamalarını da destekleme veya yapısal uyum adına çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler mevcut bürokratik yapıyı uyumlaştırmaktan ziyade mevcut yapının dışında yeni ve özerk olduğu iddia edilen düzenleyici kurumların oluşturulması

¹¹ Özelleştirmedeki başarısızlıkların sebepleri, özelleştirme uygulamalarının sonuçları için bkz. Sarısu, Ayhan (2003) "*Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme*" http://www.ceterisparibus.net/arsiv/a_sarisu.doc

şeklinde cereyan etmiştir. Türkiye’de belli başlı düzenleyici kuruluşlar ve kuruluş tarihleri aşağıda Tablo 1’de verilmektedir.

Tablo 1. Türkiye’deki Düzenleyici Kuruluşlar*

Kurum	Kuruluş Tarihi
Sermaye Piyasası Kurulu	1981
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	1994
Rekabet Kurumu	1994
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	1999
Telekomünikasyon Kurumu	2000
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	2001
Şeker Kurumu (2005 yılında kaldırılmıştır).	2001
Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Kurumu	2002
Kamu İhale Kurumu	2002

* Kutlu’dan (2004: 206) uyarlanmıştır.

Düzenleyici kurumların temel işlevi serbest piyasa ekonomisinin gereklerinin tam olarak uygulanmasının sağlanmasıdır. Bu kurumların denetim altında tuttukları piyasalar ekonomik anlamda önemli büyüklükler ifade etmektedir. Örneğin, sadece Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu’nun denetimindeki piyasanın hacmi 100 milyar doların üzerindedir (Kutlu, 2004). Düzenleyici kurumların ne kadar özerk olduğu veya gerçekten düzenleyici olup olmadıkları çalışmanın kapsamı dışındadır. Önemli olan mevcut bürokratik yapıların bu işlevi yerine getirmesinden ümit kesilerek yeni yapıların oluşturulmasıdır. Aslında, dünyada da bu tür düzenleyici mekanizmaların çok sayıda örneği bulunmaktadır. Ancak, düzenleyici kuruluşların giderek artan varlığının belirli bir tarihsel köke sahip mevcut bürokratik kurumlar açısından ne anlama geldiği sorgulanmalıdır. Çünkü, bu düzenleyici kurumlar kural koyma ve kurallara uygun hareket edilmesini izleme ve uygun hareket edilmediği durumlarda yaptırım uygulama yetkisine sahip olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, bir anlamda, yasama, yürütme ve yargı yetkilerine sahip oldukları söylenebilir. Son zamanlarda sayıları artan bu düzenleyici kurumların yapısal uyuma hizmet edip etmeyecekleri, varlıklarını uzun süre sürdürüp sürdüremeyecekleri ayrı bir tartışma konusudur. Ancak, Weber’in

nötr rol yüklediği ideal bürokratik yapılardan farklı bir tür oldukları kolayca söylenebilir¹².

Hangi ad ve yaklaşım altında olursa olsun Türk bürokrasisinin yapısal uyum konusunda bugüne kadar çok başarılı olmadığı yaşanan sorunlarla ortaya çıkmaktadır. Bu noktada yapısal uyumun nedenleri veya gerekçeleri de önemli değildir. Önemli olan Türk bürokrasisinin küresel anlamda yaşanan değişime karşı duruşunun “değişmeme” yönünde olduğudur. Bunun en yakın örneği kamudaki norm kadro ve yeniden yapılanma projeleridir. 2001-2003 yılları arasında hükümet IMF’in de tavsiyeleri doğrultusunda tüm kamu kurumlarının norm kadro ve yeniden yapılanma çalışmalarını tamamlamasını istemiştir. Birçok kamu kurumu bu çalışmaları yaptırmıştır ancak çok az çalışmada ciddi yapısal değişim önerilmiş ve birçok çalışmada ise personel sayılarında dikkate değer bir değişiklik gündeme gelmemiştir. Bu çalışmalar konusunda yavaş davranan ve değişim yerindeyse “ayak sürüyen” bürokrasi sonunda belki de istediğini elde etmiştir. Devlet Personel Başkanlığı’nın uygulama onayına sunulan hiçbir norm kadro ve yeniden yapılanma projesi raporu onaylanmadan hükümet değişmiş ve yapılan çalışmalar raflarda yerlerini almışlardır¹³.

Türk bürokrasisinin değişmeme yönündeki duruşun bir dirençten mi kaynaklandığı yoksa bir eylemsizlik halinin mi söz konusu olduğu yanıtlanması gereken bir sorudur. Kutlu’ya (2004: 7) göre, Türk bürokrasisi Weber’in ideal bürokrasi modeline uygun bir yapıdadır ve bu yapı reformlara karşı direnmektedir. Aslında, değişime karşı örgütlerde direnç oluşabileceği konusu ilgili literatürde sıkça yer almaktadır. Ancak, dikkatle incelendiğinde Türk bürokrasisindeki reform hareketlerinin itici gücünün de yine bürokratik yapılardan geldiği görülecektir. Bireysel bazda, bir çok kamu örgütünün değişmek ve gelişmek adına yeniden yapılanma projeleri gerçekleştirdiği söylenebilir. Örneğin, genele yayılmak istenen norm kadro ve yeniden yapılanma projelerinin öncülüğünü Milli Eğitim Bakanlığı yapmıştır. Bakanlık bu çalışmayı her hangi bir hükümet politikasına ve direktifine ile değil, kendi inisiyatifi ile gerçekleştirmiştir. Bakanlığın Devlet Personel Başkanlığı’nın onayına sunduğu proje raporları hükümet tarafından benimsenmiş ve yaygınlaştırılmasına karar verilmiştir. Ancak, elde edilen sonuçlar kısmi başarıların ötesine geçmemiştir. Bu nedenle, Türk bürokrasisinin değişim karşıısındaki duruşunun sadece “direnç” ile açıklanamayacağı söylenebilir.

¹² Düzenleyici kurumların neden farklı bir tür olduğu ve mevcut bürokratik yapılarla ne tür sorunlar yaşadığı konusu için bkz. Kutlu (2004: 210-213).

¹³ Bu çalışmanın yazarı da söz konusu norm kadro ve yeniden yapılanma projeleri içerisinde TODAIE tarafından yürütülen Orman Bakanlığı ve Orman Genel Müdürlüğü Norm Kadro ve Yeniden Yapılanma projelerinde danışman olarak hizmet vermiştir.

4. TARTIŞMA

Bu çalışmanın konusu açısından iki önemli tartışma noktası ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi Türk bürokrasisinin idari reformlardaki başarısızlığının nüfus ekolojisi kuramının temel varsayımlarından olan yapısal atalet ile ne kadar açıklanabileceğidir. İkincisi ise, ortaya çıkan yeni tür olarak nitelenen düzenleyici kuruluşların “Weber’in varsayımlarına göre kurulmuş bürokratik yapıların ölümü” anlamına gelip gelmediğidir.

Birinci nokta ile başlamak gerekirse, Osmanlı tarihi de dahil olmak üzere Türkiye tarihinde temelde iki çeşit bürokratik reform çabası olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmeye dönük yeniden yapılanma türü çabalardır. İkincisi ise birinci ile bağlantılı olarak, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmenin mümkün olmadığı veya performansı iyileştirmenin çözüm olmadığı hallerde yeni yapıların oluşturulması yönünde çabalardır.

Yapısal atalet, diğer bir ifade ile eylemsizlik hali birinci tür reform çabaları açısından hayli açıklayıcı görünmektedir. Türkiye Cumhuriyeti 82 yıllık tarihinde yüksek sorumluluk ve yüksek performans güvenilirliğine sahip bürokratik yapılara tam olarak sahip olamasa da genel olarak bürokratik kurumların Cumhuriyetin varlığını devam ettirmeye yettiği görülmektedir. Bu anlamda Cumhuriyet kendisini yüksek oranda yeniden üretebilmiştir. Yapısal atalet kavramının temel varsayımlarından birisi yapının yüksek oranda kendisini yeniden üretebilmesinin bir eylemsizlik baskısı yarattığı yönündedir. Yeniden yapılanma çabalarının arzu edilen sonuçları doğuramaması bununla açıklanabilir. Diğer bir ifadeyle, yapı kendisini yeterli görmekte ve değişim yönünde eyleme geçme konusunda isteksizlik göstermektedir. Dikkat edilirse, değişime karşı bir direnç değil, bir isteksizlik veya eylemsizlik halinin söz konusu olduğu görülür. Direnç ve isteksizlik birbirinden ayrı kavramlardır. Direnç, bir statükonun korunmasındaki faydayı ifade eder. Diğer taraftan, isteksizlik, bir statükonun değişmesinin gerekli olmadığına duyulan inancı ifade eder. Türk bürokrasisi açısından ikinci durumun söz konusu olduğu söylenebilir. Türk toplumunun 1980’li yılların başına kadar tercihi de bürokratik yapıların değişmemesi yönünde olmuştur¹⁴.

Türk bürokrasisindeki kurumların bugünkü eylemsizlik durumları da eskiye oranla daha da dikkat çekicidir. Çünkü bürokratik kurumların çoğu daha yaşlı hale gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, değişime direnç göstermekten ziyade bir

¹⁴ Aslında, tek partili siyasal hayattan çok partili siyasal hayata geçiş süreci de toplumun tercihlerini değiştirdiği biçiminde yorumlanabilmektedir. Ancak, toplum siyasal tercihini değiştirmiş de olsa, bürokratik yapılar açısından tercihi değiştirdiğine ilişkin somut kanıtlar var gibi görünmemektedir. Diğer bir ifadeyle, toplum bürokratik yapılara güvenmiş ancak onların farklı bir siyasi görüş tarafından daha verimli yönetilebileceğine inanmıştır. Onların değişmesi gerektiğine inanmamış olması yüksek ihtimaldir.

eylemsizlik hali söz konusudur. Bürokratik kurumlar değişimi istemekte, ancak değişimin maliyetlerini göze alamamaktadır. Bu da bir eylemsizlik haline neden olmaktadır. Diğer taraftan, Türk kamu örgütleri sürekli bir yeniden yapılanma arayışı ve çabası içerisindedir. Ancak, bu süreçte bazıları yok olup gitmektedir. Örneğin, Orman Bakanlığı ortadan kalkmış Çevre ve Orman Bakanlığı ortaya çıkmıştır. Şu anda da Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi bazı kurumların kaldırılması söz konusudur.

Türk bürokrasisindeki ikinci tür reform çabaları, yani yeni tür bürokratik kurumların yaratılması burada ortaya çıkmaktadır. Osmanlı bürokrasisinin son dönemlerinde Batı tarzı kurumların oluşturulması yönündeki çabaları bir kenara bırakırsak, Cumhuriyet tarihinde yeni ve alternatif kurumların yaratılması çabalarının 1980 sonrası gündeme geldiğini görebiliriz. Bunlar daha önce de bahsedildiği üzere düzenleyici kurumlardır. Bu kurumlar mevcut bürokratik yapılarla aynı kaynakları kullanmakta ve aynı ortamda yer almaktadır. Birçok durumda düzenleyici kurumlar ve mevcut bürokratik yapılar arasında görev ve yetki çakışmaları yaşanabilmektedir.

Nüfus ekolojisinin temel varsayımlarından birisi aynı kaynakları kullanan iki nüfusun uzun süre aynı ortamda bir arada var olamayacağı yönündedir. Buna göre, yeni yaratılan düzenleyici kurumlar yok olacaklar yada mevcut bürokratik kurumların ortadan kalkmasına yol açacaklardır. Bu tartışma noktasının açıklığa kavuşması için meydana gelecek değişikliklere bakmak gerekir. Bugün itibarıyla var olan bir örnek Şeker Kurumu'nun ortadan kaldırılmış olmasıdır. Diğer bir ifadeyle yeni yaratılan türden bir kayıp söz konusudur. Ancak, nihai sonucun ne olacağı belli değildir. Bir benzetme yapmak gerekirse, dinazorlar mı yoksa primatlar mı yok olacak sorusu ortada durmaktadır. Görünen odur ki, bu iki tür yapının bir arada var olması mümkün görünmemektedir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küresel değişim baskısının örgütler açısından karmaşık bir çevrenin ortaya çıkmasından kaynaklandığı da söylenebilir. Bu karmaşık çevresel şartlar, örgütleri, özellikle de kamu örgütlerini değiştirmeye zorlamaktadır. Türk bürokrasisi açısından bir taraftan değişim baskısı, diğer taraftan eylemsizlik baskısı bürokratik yapılar üzerinde ayrı bir baskı yaratmaktadır. Ancak, Türk bürokrasisi içsel ve dışsal eylemsizlik baskılarına boyun eğmiş görünmektedir. Diğer bir ifadeyle, Türk bürokrasisi değişimin maliyetini kendisi açısından katlanılamaz olarak görmekte ve değerlendirmektedir. Diğer taraftan, Türk bürokrasisindeki eylemsizlik alternatif reform çabalarını gündeme getirmektedir. Bunlardan birisi, devleti iktisadi faaliyetlerden uzaklaştırmaya yönelik özelleştirme uygulamalarıdır. Bu uygulamaların başarısı veya başarısızlığı bir yana, sonuçları açısından bakıldığında, özelleştirilen kamu iktisadi teşebbüslerinden pek çoğunun örgütsel ölümü tattığı görülmektedir.

Diğer bir uygulama işleyişi hantal bulunan ve yapısal uyum gösteremeyeceklerine inanılan bürokratik yapıların yerine yeni tür kurumların yaratılmasıdır. Düzenleyici kuruluşların sayısındaki hızlı artış dikkat çekicidir. Düzenleyici kuruluşların mevcut bürokratik yapıların bazılarının fonksiyonlarının üzerlerine aldığı görülmektedir. Düzenleyici kuruluşlar yaratılırken mevcut bürokratik yapılar da varlıklarını sürdürmeye devam etmektedir. Anlaşılan o dur ki, bu ikili yapı karşısında doğal seçimin kuralları işleyecektir. Nüfus ekolojisi örgütsel yapıdaki değişimin yeni örgütlerin yaratılmasıyla mümkün olabileceğini ve yenilerin eskileriyle yer değiştireceğini ifade etmektedir. Doğal seçimin hangi türün yaşamasına izin vereceği ilerleyen zaman içinde görülecektir.

Sonuç olarak, bu çalışmada örgüt-çevre ilişkisini ekolojik yaklaşımla ele alan nüfus ekolojisi kuramının temel varsayımlarından olan yapısal ataletin Türk bürokrasisindeki reform çabaları açısından bir açılım sağlayabileceği düşünülmüş ve Türk bürokrasisinin değişime karşı duruşu açıklanmaya çalışılmıştır. Türk bürokrasisinin duruşunun “değişmeme” yönünde olduğu sonucuna varmıştır. Bürokratik yapılarda reform çabalarının arzu edilen sonuçları vermemesi bürokratik dirençten ziyade bürokrasinin eylemsizlik haline yorulmuştur. Diğer bir ifadeyle, nüfus ekolojisi kuramının eylemsizlik yönündeki varsayımlarının doğru olabileceği düşünülmüştür. Ancak, bu konuda daha kesin bir kanaate ulaşılabilmesi için Türkiye’deki bürokratik reformlar konusunda ayrıntılı veri toplanması gereklidir.

KAYNAKÇA

- Baum, Joel A.C. (1996) “Organizational Ecology”, *Handbook of Organization Studies*, Edts.S. Clegg, C. Hardy ve W. Nord, Sage, London, 77-114.
- Cem, C. (1976) “Türk Kamu Yönetimi Üzerine Araştırmalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.9, Sayı.3, 66-77.
- Cyert, Richard M. ve March, James G. (1963) *Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- DiMaggio, Paul J. ve Powell, Walter W. (1983) “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, Vol.48, 147-160.
- Egeli, Hüseyin A. ve Yereli A. Burçin (1994) *Bir Kamu Finansman Tekniği Olarak Özelleştirme*, İzmir Ticaret Odası, İzmir.
- Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1988), *Kamu Yönetimine Giriş* (3. Baskı), TODAİE, Ankara.
- Hannan, M. Ve Freeman, J. (1977) “The Population Ecology of Organizations”, *American Journal of Sociology*, Vol.82, 929-964

- Hannan, M. Ve Freeman, J. (1984) "Structural inertia and Organizational Change", *American Journal of Sociology*, Vol.49, 149-164
- Kardeş, Ramazan ve Güzel, Hülya (1996), *Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme*, Vakıfbank Araştırma Dizisi No: 2, Ankara
- Kutlu, Önder (2004), *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayınları, Ankara
- Lawrence, Paul R. ve Lorsch, Jay W. *Organizations and Environments: Managing Differentiation and Integration*, Harvard Business School Pres, Boston MA.
- Leblebici, Doğan Nadi (2004a), "Örgüt-Çevre İlişkisinde Yeni Bir Perspektif Arayışı: Dinamik Örgütsel Çevre ve Örgütsel Doku" *HÜ.İİBF Dergisi*, Cilt. 22, Sayı 2.
- Leblebici, Doğan Nadi (2004b), "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi" *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Editörler: Uğur Ömürgönülşen ve M. Kemal Öktem, İmaj Yayınevi, Ankara, 7-25
- Levine, Sol ve White, Paul E. (1961), "Exchange as a Framework for the Study of Interorganizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, Vol.5, 583-601.
- March, James G. ve Simon, Herbert (1958) *Organizations*, Wiley, New York.
- Meyer, John W. ve Rowan, Brian (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, Vol.83, 340-363
- Ömürgönülşen, Uğur (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Editör: H. Özgür, Nobel Yayınevi, Ankara 3-43
- Parsons, Talcott (1956) "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations, I", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1, 63-85
- Pfeffer, Jeffery ve Salanzick, Gerald R. (1978) *The External Control of Organizations*, Harper and Row, New York.
- Sarısu, Ayhan (2003) "Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme" http://www.ceterisparibus.net/arsiv/a_sarisu.doc
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration*, Row, Peterson, New York.
- Simon, Herbert (1947) *Administrative Behavior*, Mac Millan, New York.
- Thompson, James D. (1967) *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York.