

BÜROKRATİK KONTROLLARIN SINIRLILIĞI ÜSTÜNDE BİR TARTIŞMA

AYŞE ÖNCÜ *

GİRİŞ

Bürokratik örgütler çağımızda nüfusun geniş bir kitlesinin günlük hayatını etkileyen ve toplumsal olaylara derinliğine nüfuz eden yapılar olarak belirmiştir. Türkiye gibi geleneksel toplum yapısından modern, sanayileşmiş ve kentleşmiş bir toplum düzenine geçmekte olan ülkelerde ise, bürokratik örgütler ayrı bir önem taşımaktadır. Toplum yapısındaki değişikliklerin bilinçli bir çaba ile düzenlenmesi, başka bir deyişle plânlı kalkınma, ancak etkin bir bürokratik örgüt ağıyla gerçekleştirilebilir. Bu nedenle az gelişmiş ülkelerin toplum düzeninde bürokratik örgütler, endüstrileşmiş ülkelerin geçirdiği çeşitli aşamalarda olduğundan farklı bir yer işgal etmektedir. Şöyle ki, endüstrileşmenin tarihsel süreci içinde “modern” bürokratik yapılar, farklılaşan ve ihtisaslaşan bir toplum düzenine bağlı olarak ve bunun bir yansıması şeklinde ortaya çıkmıştır. Günümüzün az gelişmiş ülkelerinde ise bu tür örgütler, toplumda köklü değişimleri gerçekleştirecek birer “araç” olarak belirlenmektedir.¹ Bu durum, kalkınma çabası içinde bulunan ve bürokrasi aracılığıyla temel düzenlemelere gitmek ilkesini benimseyen ülkeler açısından önemli bir soruya işaret etmektedir: Bürokratik düzenlemenin etkinliğini sınırlayan koşullar nelerdir?

Bu yazıda ileri sürülen başlıca tez, bürokrasi aracılığıyla yapılan uygulamanın etkinliğinin, bürokrasi içi olduğu kadar, bürokrasi dışı çevresel koşullara bağlı olduğudur. Bürokratik düzenleme çabalarının sınırlı kalmasına yol açabilecek çevresel koşullarla ilgili iki varsayım önerilmektedir.

* Yardımcı Profesör, Sosyal İlimler Bölümü, Orta Doğu Teknik Üniversitesi.

¹ Son yıllarda bürokrasinin kalkınmada stratejik bir faktör olarak kabul edilmesi, karşılaştırmalı kamu yönetimi ile ilgili çalışmalara öncelik kazandırmıştır. Bu alanda yapılan incelemelerde, gelişmekte olan ülkelerin bürokrasileri odak noktası haline gelmiş bulunmaktadır. Bu konuda çeşitli yaklaşımlar için bkz. Fred W. Riggs, *Frontiers of Development Administration*, Duke University Press, Durham, N. Carolina, 1970.

- .. Bürokratik düzenleme çabaları, uygulamanın yöneldiği alanda istikrar ve devamlılık olduğu, olaylar hızla değişmediği oranda etkili olacaktır.
- .. Bürokratik düzenleme çabaları, uygulamanın yöneldiği alan basit ve açık bir işlemler silsilesine indirgenebilen (routinized) konuları kapsadığı ölçüde etkili olabilecektir.

Yazının ilk bölümü, bu varsayımlara temel teşkil edecek bazı kuramsal açıklamalarla başlamaktadır. İkinci bölümde ise, ileri sürülen varsayımların kanıtlanmasına yardımcı olacak bir örnek olay araştırması verilecektir. Örnek olay olarak, Millî Eğitim Bakanlığının Özel Yüksek Okullara ilişkin düzenleme çabaları ele alınacaktır. Son bölümde ise, işlenen örnek olaydan bazı kuramsal genellemelere giderek, varsayımlardaki ilişkiler üzerinde durulacaktır.

Bürokratik Örgütlerin Bazı Davranış Özellikleri :

Bürokratik örgütlerin biçimsel yönü ile ilgili pek çok şey söylenmiş ve yazılmıştır.² Max Weber'den günümüze dek, bürokrasi kavramının çeşitli biçimsel özellikler çerçevesinde tanımlandığını görüyoruz. Yakın zamana kadar konuya eğilen araştırmacılar, ya Weber'in modeli ile gerçek bir örgüt arasındaki farklılıklara işaret etmişler³ ya da çeşitli biçimsel özelliklerin örgüt çerçevesinde beklenmedik (unanticipated) sonuçlar doğurabileceğine dikkati çekmişlerdir.⁴ Bürokratik örgütlerin biçimsel yönünü odak noktası olarak ele alan bu yaklaşımlar, örgüt düzeyinde verimli olmakla beraber, örgütün çevre ile olan ilişkilerini kavramlaştırmak açısından yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle bu yazımızda bürokrasileri, belirgin bazı işleyiş veya davranış özelliklerinin betimlediği bir yürütme şekli olarak ele alacağız.

² Bürokratik örgütlerin ortak yapısal özellikleri arasında: 1) Örgütün görevlerinin bölüm ve pozisyonlar arasında sürekli olarak dağıtılması, 2) Her bölüm veya pozisyonun yetki ve sorumluluk sahasının belirlenmesi, 3) Görev sahası içinde yürütme işleminin belirli kurallara bağlanması, 4) Denetimde dikey farklılaşma, yani her kademedeki görevli veya bölümün bir üst kademe tarafından denetlenmesi, 5) Personelin atama yoluyla belirli kriterler çerçevesinde görev başına getirilmesi gibi, çeşitli biçimsel nitelikler sıralanabilir.

³ Bu tür araştırmaların tipik bir örneği olarak, Melville Dalton'un *Men Who Manage* (New York : Wiley, 1959) adlı çalışması gösterilebilir.

⁴ Örneğin R. Merton "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces*, 1940, vol. 18, 560-568 ve A. W. Gouldner *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill. 1954.

Bürokrasiye bir yürütme şekli olarak baktığımızda göze çarpan en belirgin nokta, her türlü işlemin yönetmeliklere, yazılı kurallara bağlanmış olmasıdır. Bir anlamda yürütme, soyut olarak plânlanıp hazırlanmış yönetmeliklerin somut duruma uygulanmasıdır. Yersel düzeyde ortaya çıkabilecek olaylar ve gelişmeler önceden düşünülmüş, gruplandırılmış, uygulanacak işlemler belirlenmiştir. Mesele, somut durumun, eldeki gruplamalardan birine uydurulmasıdır. Ondan sonra izlenecek yol ve işlemler açıktır. Yönetmeliklerin kapsamadığı veya açık seçik yol göstermediği durumların ortaya çıkması doğaldır. Böyle durumlar belirli bir yoğunluğa ulaşıncaya, ya mevcut yönetmeliklerde ilâveler ve değişiklikler yapılır veya genelgelerle durum açıklığa kavuşturulur. Bu nedenle bürokratik örgütlerde yönetmeliklerin sürekli olarak dallanıp budaklanmasından, ve üst kademelerden aşağıya doğru devamlı bir genelge, tamim ve direktif akımından söz edilebilir. Yönetmelikler, genelgeler ve tamimler, uygulamayı belirli kurallara bağlayarak görevlinin şahsi takdir sahasını sınırlar. Böylece eşit işe eşit uygulama, güvenilirlik ve devamlılık sağlanır.

Yazılı kurallar, bürokratik yürütme işleminin sadece bir yönünü kapsar. İkinci önemli yönü ise “onay zinciri” (clearance) ile denetimin sağlanmasıdır. Alt kademelerde verilen kararlar, üst mercilerin onayından geçmeden uygulanamaz. Her kademede, yapılması teklif edilen işlem, görev ve yetki kurallarına göre bir üst kademenin imzasından geçer. İşlemin önemine göre, onay zinciri örgütün en üst kademelerine kadar çıkabilir. Onay zinciri hem denetimi sağlar, hem de üst mercilere aşağı kademelerde yapılan işlemler hakkında sürekli bilgi verir.

Büyük, hele yersel düzeyde dağınık birimleri kapsayan geniş örgütlerde, çeşitli yazılı kurallar ve onay zinciri yeterli değildir. Bunların yanısıra, uygulamanın yerinde değerlendirilmesi ve aksaklıkların saptanması, bir başka deyişle, teftişler gereklidir. Teftiş işleminin düzenlenmesi, bir müfettiş kadrosu ile sağlanır. Müfettişler haberli habersiz ziyaretlerle yerinde gözlem yaparlar. Böylece hem üst makamlar yersel düzeyde olup bitenden haberdar olur, hem de teftiş edilen birimlere mevcut yönetmelikler, maddeleri ve kuralları hatırlatılarak, sapmaların zamanında ve yerinde önlenmesi sağlanır.

Yönetmelikler ve benzeri yazılı kurallar, “onay zinciri” ve teftişler, bürokratik yürütme işleminin ana unsurları, birbirini tamamlayan yön-

leri olarak belirlenebilir. Bunları kısaca “bürokratik kontrol mekanizmaları” olarak adlandıracağız.⁵

Uygulamanın istenilen doğrultuda netice vermesi, özetle tanımlamaya çalıştığımız bu bürokratik kontrol mekanizmalarının etkenliğine bağlıdır. Çünkü bu mekanizmalar, uygulama işleminin temel dayanak noktalarını teşkil etmektedir. Yönetmelikler, onay zinciri ve teftişler etken olmadığı sürece ve oranda, uygulamanın kısır kalacağı ortadadır.

Bürokratik kontrol mekanizmaları ne zaman çalışır, ne zaman aksar? Bu sorunun cevabı, çeşitli düzeylerde ele alınabilir. İlk anda, örgütsel yapı ve yönetim düzeni çerçevesinde bazı sınırlayıcı faktörler akla gelmektedir. Araç, gereç, para ve tesis gibi maddi olanakların yetersizliği, eldeki personelin sınırlı yetenekleri, örgütsel yapı ve görev dağılımındaki aksaklıklar, vs., hepsi birer sınırlayıcı etken olarak tartışılabilir.⁶ Ancak, bürokratik kontrol mekanizmaları etkili olmadığı zaman, bunun nedenini yalnızca örgüt düzeyindeki aksaklıklarda aramak, çok kısır bir yaklaşımdır. Çünkü her örgütte, gerçek durum ile, olması arzulan ve gereken arasında farklılıklar olması doğaldır.⁷ Olanakların eksiksiz, idari düzenin mükemmel olduğu duruma hiç bir zaman erişilemez. Bu nedenle, uygulama verimli olmayınca, örgüt düzeyinde bazı yetersizlikler saptayıp, açıklamayı bu yönde geliştirmek, her zaman mümkündür.

Böylesine kısır bir yaklaşımdan kurtulmak için, uygulamayı tek taraflı bir işlem değil, karşılıklı bir etkileşim süreci olarak ele almak gerekir. Önemli olan sadece uygulayıcı örgütün özellikleri değil, aynı zamanda uygulamanın yöneldiği alan ve bunun koşullarıdır. Her iki çevrenin özellikleri, karşılıklı bir etkileşim süreci içinde, uygulamanın sonucunu belirleyecektir.

“Uygulamanın yöneldiği alanın koşulları” derken neyi kastediyoruz? Hangi koşullar, ne zaman, ve neden sınırlayıcı birer etken olarak önem kazanmaktadır? Yazımızın bundan sonraki bölümünde bu sorun-

⁵ “Bürokratik kontrol mekanizmaları” kavramı için bkz. Herbert Kaufman, *The Forest Ranger*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1960.

⁶ Bu faktörlerin idari reform açısından ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Arif T. Payaşoğlu, “İdari Reformun Sınırlılıkları,” *Ämme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, Ankara, Haziran 1971, ss. 14-24.

⁷ Bkz. Amitai Etzioni, *Modern Organizations*, Prentice - Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1964, ss. 8-9.

lara eğilmek istiyoruz. Konuya açıklık kazandırmak amacıyla, bir örnek olay üzerinde tartışmaya başlayarak, bazı genellemelere gitmeye çalışacağız.

Örnek Bir Olay : Millî Eğitim Bakanlığı - Özel Yüksek Okullar İlişkileri :

“Özel Yüksek Okullar” sorunu, yakın bir zamana kadar kamu oyununda ve basında sürekli tartışmalara yol açmış, çoğumuzun ana hatları ile bildiği bir konudur. Sorun, Anayasa ile ilgili çeşitli hukukî yönleri bakımından, plân ve insangücü açısından, öğretimin etkinliği yönünden, ayrıntıları ile incelenmiştir.⁸ Olumlu olumsuz, pek çok görüş ileri sürülmüştür. Ancak bütün taraflarca ileri sürülen iddiaların, eninde sonunda bir noktada uzlaşmaya vardığını görüyoruz: “Millî Eğitim Bakanlığı’nun Özel Yüksek Okullar’la ilişkin uygulaması, beklenen ve istenen neticeyi vermemiştir.” Hangi ilgi ve baskı çevresi ele alınırsa alınсын, çıkarları ne kadar birbirine aykırı düşerse düşsün, Millî Eğitim Bakanlığı’na yöneltilen tenkitler aynı derecede sert olmuştur. Örneğin, Üniversite yetkilileri Bakanlığın gerekli tüzük ve yönetmelikleri çıkarmakta gecikmekle suçlarken, Özel Yüksek Okul sorumluları, sık sık değişen yönetmeliklerin eğitim düzenini alt üst etmesinden yakınmışlardır. Her iki çevre açısından da Bakanlık ana suçlu, temel hedef olmuştur. Bu nedenle Millî Eğitim Bakanlığı - Özel Yüksek Okul ilişkileri, bizim burada ilgilendiğimiz sorunlara yaklaşabilmek için ideal bir somut örnek teşkil etmektedir.

Millî Eğitim Bakanlığı, merkezî kamu bürokrasisi dediğimiz geniş örgütlere ortak çeşitli özellikleri bünyesinde toplayan bir kuruluştur. Küçük büyük, eğitimle ilgili bütün konular, (Üniversite düzeyi hariç) Bakanlığın yürütme kapsamına girer. Merkezî kuruluş, eğitim ve öğretimi en ince ayrıntılarına kadar düzenliyen çeşitli tüzük ve yönetmelikleri hazırlamakla yükümlüdür. Okul yapım ve onarım harcamalarından, öğretim üyelerinin ve yöneticilerin atanmasına, eğitim programlarının düzenlenmesinden, okutulacak derslerin içeriğine ve kullanılacak kitaplara kadar her türlü işlem, yazılı kurallara bağlanmıştır. Merkezden en

⁸ Örneğin, bkz. Mümtaz Soysal, “Özel Okullar ve Anayasa,” *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, CXXIII, No. 2, Haziran 1968, ss. 169-188; DPT, *Özel Yüksek Okullar Araştırması*, Ankara, 1968 (çoğaltma); Mehmet A. Kısakürek, *Özel Yüksek Okullarda Öğretime İlişkin Problemler*, A. Ü. Eğitim ve Öğretim Bilimleri Kürsüsü Yüksek Lisans Semineri I, Ankara, 1970 (çoğaltma).

uzak köylere kadar kademeleşerek uzanan bir örgüt ağı aracılığı ile uygulama sağlanır. Geniş bir müfettiş kadrosu ise, yerinde denetim ve gözlem yapar. Kısacası bürokratik örgütlerin tipik işleyiş özelliklerinin hepsini, Millî Eğitim Bakanlığı örneğinde görmek mümkündür. Bakanlığın Özel Okullara ilişkin uygulaması, bu özelliklerle tutarlı bir seyir takip etmiş ve yedi sekiz sene gibi kısa bir süre içinde, çeşitli aşamalar geçirmiştir. Bu aşamaların nasıl birbirine bağımlı olarak geliştiğini görebilmek için, olayların tarihçesine kısaca bir göz atmak faydalı olacaktır.

Bilindiği gibi 1960'lara kadar Bakanlığın gözetim ve denetimi altında faaliyet gösteren, azınlık, yabancı ve Türk olmak üzere üç tür özel okul vardı.⁹ Bunlardan azınlık okulları çoğunlukla ilk öğrenim, yabancı okullar ise orta ve lise düzeyinde eğitim yapmaktaydılar. Türk kökenli özel okullar, 1950-1960 döneminde önemli artışlar göstermiş, öğrenci sayıları bakımından hem azınlık hem yabancı okulları geçmişti. Ancak, kamu sektöründeki artışlar göz önünde tutulursa, özel sektörde önemenecek bir gelişme olduğu söylenemezdi. Örneğin, 1959-1960 yılında, özel liselerde okuyan tüm öğrenci sayısı kamu liselerindeki kadar ancak % 11,67'sini kapsıyordu.¹⁰

Bakanlığın bu üç tür özel okul ile ilgili gözetim ve denetim işlemleri çeşitli dönemlerde yürürlüğe giren kanun, tüzük ve yönetmeliklerle düzenlenmişti. Bunlardan en eskisi yabancılara okul kurma hakkını tanıyan 1914 "Mekâtibi Hususiye Talimatnamesi" idi. Cumhuriyet döneminde ise bu talimatnamenin çeşitli maddelerini yürürlükten kaldıran, değiştiren veya ilâveler getiren yeni hükümler konmuştu.¹¹ Ancak, bu hükümler çoğunlukla azınlık ve yabancı okulların faaliyetlerini sınırlayarak Bakanlığın denetim ve gözetimini kuvvetlendirmek amacı ile hazırlanmıştı. Türk kökenli özel öğretim kurumları, 1960'lara kadar, yeni mevzuat gerektirecek yoğunluğa ve sayılara erişmemişti. Bakanlık, bu tür okullara açılış belgesi vermek için kendi bünyesindeki kurumların ders programlarına uygulamayı şart koşuyor, alınacak öğrenci sayısı, yönetici ve öğretmen tayini gibi konuları Bakanlığın onayına bağlıyor ve kamu kuruluşlarında olduğu gibi, teftiş mecburiyeti koyuyordu.

⁹ *Mediterranean Regional Project: Turkey Report*, OECD, Paris, 1965, ss. 84-85.

¹⁰ *Ibid.*, s. 143, Tablo 46 ve s. 157, Tablo 59.

¹¹ Cumhuriyet döneminde yürürlüğe giren özel okullarla ilgili kanun ve tüzükler için bkz. Nevzat Ayas, *Türkiye Cumhuriyeti Millî Eğitimi*, Millî Eğitim Basımevi, Ankara, 1948, ss. 672-675.

Millî Eğitim Bakanlığı ilk yüksek dereceli özel okul müracaatlarını, o zamana kadar sürüp gelen bu uygulama çerçevesi içinde bir ayrıcalık gözetmeden, ilk, orta ve lise düzeyindeki özel okullar gibi işleme koydu. Alt düzeylerde olduğu gibi, yüksek okullar için de resmi öğretim kurumlarının ders programları esas alındı; yönetici ve öğretim üyelerinin atanmasında bakanlığın onayı şart koşuldu ve teftiş mecburiyeti kondu.

Ne var ki, bir iki senelik uygulama sonucunda, konunun özel bir düzenleme çabası gerektirdiği anlaşıldı. Bakanlığa gelen müracaatlar, beklenilenin çok üstünde bir artış göstermeğe başlamıştı. Yüksek dereceli özel okulların sağladığı kâr oranı girişimcilere cazip gelmiş, kiralık bir apartman katında, saat başına ücret alan öğretim elemanları ile başlatılan bir okul için gereken ön yatırımların, iki sene gibi kısa bir sürede geri alınabileceği anlaşılmıştı. 1962 yılında bir yüksek özel okul varken, 1963'de bu sayı yediye, 1964'de onikiye yükselmişti. Bu gidişle, özel yüksek okulların kapsadığı öğrenci kitlesi, kısa zamanda resmî okullarinkini aşacaktı. Özel sektörün, ilk, orta ve lise düzeylerinde kaydettiği artışlar hiç bir zaman böyle bir ihtimali doğuracak çapta olmamıştı.

İlk üç senelik uygulamanın sonucunda beliren bir başka eğilim de, yüksek dereceli özel okulların git gide teknik alanlara kayması idi. 1962/63 senelerinde açılan özel yüksek okulların çoğunluğu iktisadî-ticarî bilimler ve gazetecilik öğretimi yaparken, 1964'de tedrisata başlayan beş okuldan dördü teknik alanda idi. Özel yüksek okulların teknik alanlara kayması, bakanlık açısından yepyeni denetim ve gözetim problemleri doğuruyordu. Gerekli laboratuvar ve ders araç gereçlerinin belirlenmesi, ihtisas derslerini okutacak öğretim görevlilerinin yeteneklerinin tespiti vs. gibi konularda Bakanlığın o zamana kadar sürüp gelen uygulama çerçevesi çok sınırlı kalıyor, lise düzeyinde tecrübelerine dayanarak geliştirilen kıstaslar, yüksek eğitimde geçerliliğini yitiriyordu. Üstelik, teknik eğitim yapan özel yüksek okul sayısındaki artışlar, hem meslek hem de üniversite çevrelerinin dikkatini çekmeğe başlamış, henüz tek tük olmakla beraber, basında Millî Eğitim Bakanlığı'nun uygulamasını eleştiren yazılar belirmişti.¹² Bütün bu oluşumlar, özel yüksek okullar konusunun, yeni bir düzenleme çabası gerektirdiğini ortaya koyuyordu.

¹² Özel yüksek okullar sorununu ele alan ilk meslek kuruluşu Türk Eczacılar Birliği olmuş, 1963/64 faaliyet raporunda, Bakanlık, "... Bir nevi muvazaa ve hile-i şeriye ile Anayasa'nın 120. maddesini ihlâl etmek..." le suçlamıştır.

Millî Eğitim Bakanlığı karşılaştığı sorunları, geniş ölçüde bir “mevzuat boşluğu” veya eksikliğinin neticesi olarak yorumladı. Eğer ilk iki üç senelik uygulama beklenenden farklı sonuçlar doğurmuşsa, bu ancak eldeki yasa hükümlerinin yetersizliği ile açıklanabilirdi. Mevcut hükümler, konuya gereğince ışık tutmuyor, gözetim ve denetimde açık seçik yol göstermiyordu. Bu varsayımdan hareket eden Millî Eğitim Bakanlığı, düzenleme çabalarını yeni bir yasanın hazırlanmasına yöneltti. 1964 yılında hazırlıkları başlayan 625 sayılı Özel Okullar Kanunu’na, yüksek dereceli okulların özel durumu göz önünde tutularak bazı hükümler eklendi. Ancak, 8.6.1965’de yürürlüğe giren 625 sayılı kanun, Bakanlığın gözetim ve denetim problemlerini kolaylaştırmaktan çok, zorlaştırdı.

625 sayılı yasa hükümlerine göre, Millî Eğitim Bakanlığı’nın yüksek dereceli öğretim kurumları ile ilişkin sorumlulukları belli başlı üç alanda toplanıyordu: yeni kurumların açılış ve öğrenime başlama izinlerinin verilmesi, mevcut okulların idarî işlemlerinin denetimi ve öğrenimin düzenlenmesi. Ancak her üç konuda da Bakanlığa geniş sorumluluklar yükleyen yasa hükümleri, uygulamaya yön verecek kıstasların belirlenmesini yine Bakanlığa bırakıyordu. Örneğin, yasa hükümleri, kuruculardan istenecek “en az ödenmiş sermaye şartı” konmasını ön görüyor (Madde: 4), ancak miktarın tespitini Millî Eğitim Bakanlığı’na bırakıyordu. Aynı şekilde, “yönetici ve öğretmenlerde gerekli nitelik ve şartlardan” söz eden 21. Madde, bu kıstasların saptanmasını, Millî Eğitim Bakanlığı’nın yükümlülüğü olarak tarif ediyordu. Kısacası, uygulamaya temel teşkil edecek tüzük ve yönetmeliklerin çıkarılması, geniş ölçüde Millî Eğitim Bakanlığı’nın sorumluluğuna bırakılıyordu.

Millî Eğitim Bakanlığı, öngörülen kapsamlı tüzükleri hazırlarken, önemli bir çelişki ile karşı karşıya kaldı. Bakanlığın elinde birikmiş ve yeni yasanın yürürlüğe girmesine kadar ertelenmiş olan kurum açma müracaatları vardı. Bunların ivedilikle karara bağlanması gerekiyordu. Ancak, yeni açılış izinlerini düzenlemek amacı ile hazırlanacak her hangi bir tüzük, mevcut oniki yüksek okulun durumunu bir problem haline getirecek ve o zamana kadar sürüp gelen uygulamanın yetersizliğini ortaya koyacaktı. Bakanlık kısa vadeli bir çözümle bu çelişkiden sıyrılmak yoluna gitti. Geniş kapsamlı ve bütün okullar için geçerli tüzükler çıkarmak yerine, her yeni açılış izni verilen yüksek okul için ayrı bir yönetmelik hazırlandı.¹³ Böylece, hem 1965’den sonra kurulan

¹³ Örneğin, Ankara Başkent Dış Hekimliği Özel Yüksek Okulu Yönetmeliği; Anadolu Eczacılık Özel Yüksek Okulu Yönetmeliği, gibi.

okullar, yasanın ön gördüğü alanlarda kıstaslara bağlanmış oluyor, hem de eski okulların intibak şekli ve süresi, ortada tüzükler olmadığı sürece münakaşa konusu olmuyordu.

1965'den sonra kurulan özel yüksek okulların yönetmelikleri tek tek incelendiğinde her okulun yönetim ve öğretim işlemlerinin ayrıntılı bir mevzuat çemberine alındığı görülebilir. Örneğin, bütün özel yüksek okul yönetmelikleri aşağıdaki konuları kapsayan maddeler içermektedir :

- Örgüt, Görev ve Yetkiler : Okulun çeşitli yürütme organları (müdür, müdür yardımcısı, genel sekreter, okul yönetim kurulu gibi), bunların yetki ve sorumlulukları, tâyin ve seçilme şartları, görevleri, gibi.
- Öğretim Kadrosu : Okulun öğretim kadrosunun kimlerden meydana geleceği (öğretim üyesi, öğretim görevlisi, öğretim yardımcısı, uzman, okutman gibi). Herbiri için gerekli nitelikler ve hangi düzeyde ne gibi dersleri okutabilecekleri.
- Kayıt-Kabul İşlemleri : Alınacak öğrenci sayısı, kaydolmak için gerekli belgeler, yazılma ve öğrenim ücretleri, taksit sayısı ve süreleri gibi.
- Ders Programları, Öğretim Devreleri ve İmtihanlar : Toplam öğretim süresi, bu süre içinde her devre okutulacak derslerin sayısı ve isimleri, yaptırılacak pratik çalışmalar, diplomaya esas olan derslerin vize ve imtihan şekilleri, gibi.

Yukarıda sıralanan örneklerden anlaşılacağı gibi Bakanlık, hazırladığı yönetmeliklerle, özel yüksek okulların yönetim ve öğretim işlemlerini ayrıntıları ile düzenleme amacını güdüyordu. Genel yönetmelik hükümleri içinde belirtilmeyen konularda ise (imtihan gün ve saatleri, derslerin başlayış ve bitiş tarihleri gibi) genelgeler aracılığı ile durum açıklığa kavuşturuluyordu.

Özel yüksek okul yönetmelikleri, yalnız yönetim ve öğretimle ilişkin kıstasları belirlemiyor, ayrıca, bu kıstaslara göre alınan kararların Bakanlığın onayından geçmeden yürürlüğe konamayacağını da açık seçik belirtiyordu. Örneğin, her okul sene başında, tek tek her dersin kim tarafından okutulacağını belirten bir listeyi Bakanlığın onayına sunmak zorunluluğundaydı. Böylece hiç bir tâyin, yönetici olsun, öğretim üyesi olsun, Bakanlığın onayı olmadan kesinleşmiyordu. Ayrıca, haberli habersiz ziyaretler yapan Bakanlık müfettişleri, her yüksek okulun evrak

ve defterlerini inceliyor, görülen aksaklık ve sapmaları Bakanlığa bildiriyordu.

Görüldüğü gibi, Millî Eğitim Bakanlığı'nun düzenleme çabaları, çeşitli bürokratik kontrol mekanizmalarının seferber edilmesiyle yoğunlaşmıştır. Bürokratik kontrollerin kapsamının genişlemesi, Bakanlık bünyesinde bazı yapısal değişiklikleri zorunlu kılmış, 1968'de Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü'ne bağlı, yeni bir şube kurularak, Yüksek Okullarla ilgili bütün işlemler bu şubenin sorumluluğuna verilmiştir. Söz konusu şubenin personeli sürekli bir artış göstererek, 1969'da bütün Genel Müdürlüğün istihdam ettiği personel sayısını geçmiştir.

Bütün bu düzenleme çabalarına rağmen, Millî Eğitim Bakanlığı'nın çeşitli suçlamalardan kurtulamadığını biliyoruz. Tam tersine, Bakanlığın işi önemsemeyen bir tutum içinde olduğu ve konuyu gereken ciddiyetle ele almadığı yolundaki kanaatlerin yaygınlaştığını görüyoruz. Devlet Plânlama Teşkilâtı'nın 1968'de Yüksek Okullar konusunda hazırladığı araştırma raporu, kamu oyunda, basında ve çeşitli ilgi ve baskı çevrelerinde yaygın olan fikirleri, sonuç cümlesinde şöyle dile getiriyordu :

İnsan gücü politikası ve kalite bakımından sıkı bir denetim getirme durumunda olan Millî Eğitim Bakanlığı, bu okulların kanunlara riayetini dahi sağhyamamaktadır.

Neden Millî Eğitim Bakanlığı'nun uygulaması, özel yüksek okullarda erişilmek istenen seviyeye ulaşılmamasını sağhyamadı? Başka bir deyişle, bürokratik kontrol mekanizmaları neden sınırlı kaldı?

Örnek Olay Üstünde Bir Tartışma :

Millî Eğitim Bakanlığı - Özel yüksek okul ilişkilerinin zaman içinde geçirdiği çeşitli aşamalarda, çok belirgin bir özellik görüyoruz: Bakanlığın düzenleme çabaları sürekli olarak gelişen olgusal durumların gerisinde kalmıştır. Özel yüksek okulları bazı yazılı kurallara sıkıca bağlayarak kontrol altına alma amacını güden Bakanlık, her yapılan hukukî düzenlemenin ardından yeniden bir seri başka değişikliklere gitmek zorunluluğunu duymuştur. Bunun nedenini Bakanlığın tutumunda varlığı iddia edilen gevşeklikten çok olgusal durumun değişme hızında aramak gerekir.

Özel sektör, yedi sekiz senelik kısa bir süre içinde sadece büyük bir patlama göstermemiş, aynı zamanda yön değiştirmiştir. Örneğin, Millî Eğitim Bakanlığı daha henüz özel öğretim kurumlarını yer, bina, tesis

ve müstemilât bakımından belli kıstaslara bağlama çabası içindeyken, pek çok yüksek okul kurucusu ya kendi binasını inşa edebilmek için gerekli sermaye birikimini yapmış bulunuyordu, ya da okul sayısının artması ile başlayan rekâbete ayak uydurabilmek için daha iyi bir bina kiralamak zorunluluğunu kendiliğinden hissetmişti.¹⁴ Aynı şekilde Millî Eğitim Bakanlığı özel sektörün büyümesini kontrol altına alabilmek için yeni kurum açma ve öğretime başlama izinlerini çok daha sıkı kıstaslara bağlamak yoluna gittiğinde, zaten piyasa koşulları yeni kurucuların okul açmalarını zorlaştırmıştı. Özellikle, 1966'dan sonra yeni okul kurmak isteyen bir girişimci, yerleşmiş ve isim yapmış özel okullarla rekâbet edebilmek için çok daha büyük yatırımlar yapmak zorundaydı. 1966'dan sonra özel sektörün büyümesinin, daha çok aynı kimisenin, aynı sermaye grubunun veya eğitim vakfının kurduğu eğitim kompleksleri şeklinde olduğunu görüyoruz. Artık ortak yönetim ve koordinasyon mekanizmaları geliştirerek, çeşitli okullardan oluşmuş öğretim birlikleri kurma yoluna giden sermayedarların söz konusu olduğu bir ortamda, Millî Eğitim Bakanlığı'nın açılış izinleri konusunda geliştirdiği kıstaslar, daha yönetmelik maddeleri halinde yürürlüğe konmadan anlamını yitiriyordu.

Bakanlığın düzenleme çabalarının sürekli olarak olayların gerisinde kalması, bürokratik kontrol mekanizmalarının hızla değişmekte olan bir ortamın gerektirdiği esneklikten yoksun olduğuna işaret etmektedir. Bürokratik yürütme işleminin temel dayanak noktalarından biri olarak betimlediğimiz yönetmelikler ve yazılı kurallar, tecrübe ve zaman ürünüdür. Denenerek gelişir ve en etken şeklini bulur. Uygulamanın yöneldiği alanda istikrar ve devamlılık olduğu sürece olayların ayrıntıları ile saptanıp, gruplandırılması kolaylaşır. Diğer taraftan hızlı değişmekte olan bir ortamda, geçmişteki tecrübelerle dayanarak geliştirilen kıstaslar kısa sürede anlamını yitireceğinden, yapılan hukukî düzenlemeden hemen sonra, yeniden ve perakende bir seri başka değişikliklere gitmek ihtiyacı doğacaktır. Kısacası bürokratik kontrol mekanizmaları gereken esneklik ve çabuklukla uyum yapmaya elvermediğinden, uygulama sınırlı kalacaktır.

¹⁴ Buna Ankara'daki okullar arasından örnek olarak Başkent Dişçiliği gösterebiliriz. Söz konusu okul 1969 yılında Ulus'da eski bir binadan, yüksek kira vererek Atatürk Bulvarı'nda Meclise yakın yepyeni bir apartmanın dört katma taşınmıştır. Okul müdürü bu değişikliğin, öğrenci çekebilmek için gerekli görüldüğünü ifade etmiştir.

Millî Eğitim Bakanlığı - Özel Okul örneği, bürokratik kontrol mekanizmalarının aynı derecede önemli bir başka sınırlılığına da işaret etmektedir. Bakanlığın düzenleme çabalarının zaman içinde seyrini incelediğimizde, şunu görüyoruz : Geleneksel olarak akademik çevrenin kendi bünyesi içinde, kendi organları ile yönetim ve denetime tâbi tuttuğu bir çok konuyu, Bakanlık dışardan yürütüp, denetleme durumunda kalmıştır. Örneğin, öğretim üyelerinin bilimsel yeteneklerinin değerlendirilmesi, eğitim programlarının düzenlenmesi, çeşitli bilimsel gelişmelerin ışığı altında eğitim düzeyinin sürekli olarak yenilenip yükseltilmesi gibi. Bu ve buna benzer konuların, yüksek eğitimin tarihsel gelişimi ve evrensel tanımına uygun olarak, akademik çevre tarafından değerlendirilip karara bağlanması beklenir. Özel yüksek okullar konusunda bu sorumluluğun Millî Eğitim Bakanlığı'na yüklenmesi, Bakanlık açısından büyük zorluklar doğurmuştur. Bakanlık yetkilileri ile yapılan mü-lâkatlarda bu açıkca ortaya çıkmıştır. Örneğin, Bakanlığın durumunun zorluğundan yakınan bir yetkili şöyle demiştir :

...Doğrusunu isterseniz, ben bizim Bakanlık müfettişlerinin (Özel Yüksek Okullara) yaptığı ziyaretlerin pek bir faydası olduğuna kani değilim. Tabii, her yarı yıl başında gidip defterleri kontrol ediyorlar, kayıtlara bakıyorlar, sınıfların, tenefüs-hanelerin durumunu tespit ediyorlar. Bazen de müfettişleri habersiz yolluyoruz. Ama derslerin kalitesini değerlendirmek başka şey. Bizim müfettişlerin çoğu lise hocalığından gelmedir. Gayet liyakatli, vazifesinas arkadaşlardır. Ama o iş başka, bir Üniversite profesörünün verdiği derse girip iyi mi kötü mü rapor vermek başka.

Görüldüğü gibi, Millî Eğitim Bakanlığı yetkilileri, yürütülen teftiş işleminin, eğitim kalitesini değerlendirmekte kısır kaldığını dile getirmişlerdir. Başka bir yetkili ise, öğretim üyelerinin tâyini konusunda benzer güçlüklerle işaret etmiştir :

...Özel yüksek okullarda hiç bir tâyin Bakanlığın onayı olmadan kesinleşemez. Her okutulacak ders için teklif edilen öğretim üyesinin ismi ile beraber tercümei-hali ve diplomaları bize gönderilir. Biz gerekli incelemeleri yaparak kararımızı bildiririz... Maalesef bütün çabalarımıza rağmen bu değerlendirme işini bir düzene sokamadık. Birinci ve ikinci sınıflarda okutulan giriş dersleri büyük bir problem teşkil etmiyor, fakat

üçüncü dördüncü senelerde ihtisas dersleri başlayınca, teklif edilen öğretim üyesinin vasıflarını değerlendirmek çok zor oluyor. Tabii aynı şahıs, bir devlet müessesesinde benzeri dersi okutmuşsa hemen onaylıyoruz. Aksi halde Talim Terbiye'ye danışmamız lâzım, o da uzun zaman alıyor. . . . Evet, elimizde hazırlamakta olduğumuz bir öğretim elemanları tâyin yönetmeliği var.¹⁵ Ama yönetmelik yayımlandıktan sonra da aynı problem devam edecek. Yönetmelik bir dışılık okulunda, dördüncü sınıf pedodonti dersini kimin okutabileceğini, kimin okutamıyacağını söylemez ki. . .

Yukarıda Milli Eğitim Bakanlığı yetkililerinin kendi verdikleri örneklerden de anlaşılabilceği gibi, teftişler ve onay zinciri beklenen ve gerekli görülen denetimi sağlamaktan uzak kalmıştır. Bunun nedeni, düzenlemenin yöneldiği alanın – yüksek eğitim – niceliği ve niteliği ile ilişkilidir. Dikkat edilirse, teftişlerin ve onay zincirinin özellikle sınırlı kaldığı konular, rutine indirgenemiyen ve dolayısı ile kağıt üstünde basit ve açık seçik işlemlere dönüştürülemiyen konulardır. Örneğin kayıtlar sırasında öğrencilerden istenecek belgeler, bir liste halinde açıkça belirlenebilir. Ancak, bir ihtisas dersinde eğitim düzeyinin nasıl değerlendirileceği, aynı şekilde basit bir işlemler silsilesine indirgenemez.

Bu gözlemler, kuramsal düzeyde önemli bir noktayı belirtmektedir. Şöyle ki, bürokratik kontrol mekanizmaları, uygulamanın yöneldiği alanın karmaşıklığı oranında sınırlı kalacaktır. Bir başka deyişle, rutin bazı işlemler haline dönüştürülemiyen konularda, bürokratik kontrol mekanizmalarının geçerli olmadığı görülecektir.

SONUÇ

Bu yazıda, bürokrasi aracılığıyla yapılan uygulamanın verimliliğini sınırlayan bazı çevre koşulları incelenmiştir. Bu sınırlayıcı koşullar önce somut bir örnekten yararlanarak açıklanmaya çalışılmış, sonra da kuramsal düzeyde bazı genellemelere gidilmiştir. Sonuç olarak, tartışma iki önemli noktada özetlenebilir:

1. Uygulamanın yöneldiği alan, kendi koşullarına bağlı olarak hızlı bir değişme süreci içinde ise, bürokratik düzenleme çabaları daima

¹⁵ Söz konusu yönetmelik 13.4.1970 tarih ve 13470 sayılı Resmi Gazete'de, "Özel Öğretim Kurumlarında Görevlendirilecek Öğretim Elemanları Tâyin Yönetmeliği" adı altında yayımlanmıştır.

gelişen olgusal durumun gerisinde kalacağından, geniş ölçüde etkisiz olacaktır.

2. Uygulamanın yöneldiği alan, kâğıt üstünde basit ve açık bir işlemler silsilesine indirgenemeyen konuları kapsıyorsa, bürokratik kontrol mekanizmalarının geçerli olmadığı görülecektir.

Kuşkusuz, bu özellikler dışında, bürokratik kontrollerin sınırlı kalmasına yol açan başka çevresel durum ve koşullar olabilir. Bunların ayrıntılı bir araştırma çerçevesinde incelenmesi, konuyu tek yönlü ve yalnızca uygulayıcı örgüt düzeyinde ele alan kısır bir yaklaşımdan kurtulmakta yardımcı olacaktır.

SUMMARY

SOME LIMITATIONS OF BUREAUCRATIC CONTROLS

This paper is an attempt to delineate the types of settings in which bureaucratic controls are likely to remain limited in effectiveness. The strategies typically utilized by large centralized bureaucracies to maximize control entail: a) performing decisions through rules, regulations and directives, b) channeling decisions proposed at lower echelons through higher offices before permitting them to take effect, i.e., clearance as a formal mechanism for ensuring review, and c) recurrent and ad hoc investigations and hearings conducted by a special corps of investigators.

The limitations of these strategies are explored through a case study of the Turkish Ministry of Education in its attempts to maximize control over a private sector in Turkish higher education. The failure of the Ministry of Education to maintain uniform practices and establish standards in the private sector reveals, on the one hand, the inadequacy of bureaucratic mechanisms in controlling the *quality* of education in higher learning. On the other, it makes apparent the ineffectiveness of bureaucratic controls in coping with rapid change.

On the basis of generalizations from the case study, two propositions are suggested:

Proposition 1:

The effectiveness of bureaucratic controls depends upon the degree to which events and situations likely to arise in the setting can be broken down into fairly standard categories and the course of action to be taken in each category be described in terms of a routine set of steps to be followed. Were such routinization is not possible, bureaucratic mechanisms are likely to fall short of their aim in establishing and maintaining control.

Proposition 2:

The effectiveness of bureaucratic controls is related to the degree of stability within the setting. Under conditions of rapid change, the time lag involved in adapting procedural guidelines to the changing circumstances is likely to render bureaucratic controls ineffective.