

Yönetimde İletişim ve Bürokrasi

Yard. Doç. Dr. Hüseyin KORKUT (*)

GİRİŞ

Örgütlerin amaçlarına ulaşmasında eylemlere geçerken verilecek kararların uygulamaya konulması ile ilgili kişiler bu kararlara gerekçe olacak bilgileri örgüt içindeki bireylerden ya da örgüt dışı kaynaklardan iletişim yolu ile almaktadırlar. Bireyin güdülenmesinde, gruplara katılmasında ve karar vermede iletişim önemli rol oynamaktadır.

Örgütün amaçlarına ulaşması bireysel eylemlerin düzenli bir biçimde birbirleri ile uyum içinde gerçekleşmesini gerektirir ve bu da sağlıklı bir iletişime bağlıdır (1).

Totaliter düzenler, bilgi akışını kısıtlayıp yönlendirerek yatay iletişim kanallarını ve başka bilgi kaynaklarını tıkararak halklarını yalnız tepeden gelme iletişime bağımlı hale sokmuşlardır (2).

Oysa ki, demokratik toplumlarda, yansız bilgi toplama ve her kaynaktan gelecek bilgilerin en doğru sentezini yapma yöntemi geçerli olduğundan, yukarıdan aşağı, aşağıdan yukarı ve yatay iletişim yolları ile örgütlerde en gerçekçi ve akılcı bilgi akımı sağlanmaya çalışılır.

Ancak, akılcı ve gerçekçi bilgi akımının sağlanmasında haberlerin bir düzeyden diğerine ayıklanarak geçirilmesi, bazı haberlerin tamamının ya da bazı kesimlerinin iletilmemesi gibi bir «süzgeçleme» işlemi yürütüldüğü gibi, örgüt üyelerinin gerektiğinde kullanabilmeleri için bazı bilgilerin sistemli bir dosyalama veya benzeri bir yöntemle (mikrofilm gibi) korunması yoluna gidilerek, bilgilerin bir «örgüt belleğinde» depolanması yöntemine başvurulur (3).

(*) Anadolu Üniversitesi Eğitim Fakültesi Öğretim Üyesi ve Üniversitelerarası Kurul Genel Sekreteri

(1) Turgay Ergun, Aykut Polat, **Kamu Yönetimine Giriş**, (Ankara TODAİE yayını, 1978). s. 187.

Ziya Bursahoğlu, **Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış**, (Ankara : Kadroğlu Matbaası, 1979). s. 147-158.

(2) Daniel Katz ve Robert L. Kahn, **Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi**. Çev. Halil Can, Yavuz Bayar (Ankara : TODAİE, 1977) s. 269.

(3) Ergun, Polat, ön. ver. s. 193.

Hiç kuşkusuz, iletişimin sağlıklı biçimde gerçekleşmesini engelleyen etmenler her toplumun özelliklerine ve gelişmişlik düzeyine göre farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Ağdalı hukuk dili ya da yeni türetilmiş öztürkçe sözcükler, Osmanlıcadan ve çeşitli yabancı dillerden dilimize giren sözcükler kullanarak konuşmanın iletişimde alıcının mesajı anlayamamasına neden olabilmektedir. Hiyerarşide yukarıdan aşağı iletişim kolay olmakla beraber, aşağıdan yukarı iletişim zor olmaktadır. Ayrıca, düşük statülü elemanlardan gelen haberlerin de genellikle önemsenmediği görülmektedir. Amerika'nın II. Dünya Savaşında Pearl Harbour'da uğradığı baskından önce Japon uçaklarının yaklaştığını bir astsubayın haber vermiş olmasına rağmen düşük statüdeki bu kişinin çabası küçümsendiği için baskının gerçekleştiği, bu konuda iyi bir örnek olarak gösterilmektedir. Coğrafi uzaklık da zaman yönünden gecikmeye neden olduğundan alıcının haber gereksinmesinin kestirilmesini zorlaştırmaktadır. İletişimi engelleyen etmenlerden biri de uzmanlaşma olarak görülebilir. Zira uzmanlık alanları ile ilgili ortaya çıkan teknik terimlerin kişilerce anlaşılması güçleşmektedir (4).

Sonuç olarak; örgütlerde karar verme süreci ile iletişim süreci içiçedir denilebilir. İletişim olmazsa örgütteki bireyler karar veremez. Bir yazarımızın dediği gibi, «bireylerin önlerine çıkan sorunları kuşaktan bilinmezlik sisi ancak iletişimle, bilgi toplayarak dağıtılır» (5).

Türk Kamu Yönetim ve Eğitim Yönetiminde İletişim

Türk Kamu Yönetiminde iletişim ya da haberleşme konusunda sınırlı bilgilere sahip bulunmaktayız. Türk Kamu Yönetimindeki iletişim özelliklerinin aynı sistemin bir parçası olarak Eğitim yönetiminde de var olduğunu söyleyebiliriz.

Aşağıdan yukarıya doğru iletişim astların yaptıkları işlerle ilgili bilgi vermek, rapor hazırlamak ya da yönetim hakkındaki tepkilerini dile getirmekten ibaret olmaktadır.

Raporlar denetim aracı olabilirler, ancak bizim ülkemizde böyle bir alışkanlığa rastlanmamaktadır. Ast, üst ilişkileri katı ve biçimsel düzeyde olunca astlardan üstlere iş ya da yönetsel görüşler iletilmez, bunda astların çekingenliği rol oynar. Bu çekingenliğin kökeninde ise toplumun değer yargıları yatar. Örneğin, büyüklere saygı göstermek davranışları iletişimi yavaşlatır. Yukarıdan aşağı iletişimin de Türk Kamu Yönetiminde akıcı bir yoldan gerçekleşmediği görül-

(4) Aynı, s. 195.

(5) Oğuz Onaran, **Örgütlerde Karar Verme**, (Ankara : SBF yayınları, 1975) s. 209.

mektedir. Üst yöneticiler bir çok bilgileri «devlet sırrı» olarak görürler, alt basamaklara iletmezler. Burada bir de güvensizlik sözkonusu olmaktadır (6).

Astların değerlendirilmesi «kapalı tezkiye» yöntemi ile yapıldığından, astlar ne kadar başarılı ya da başarısız olduklarını bilmezler, performanslarını geliştirici girişimlerde bulunamazlar.

Ankara'da bir bakanlık merkez örgütünde yapılan bir araştırmaya göre; üstlerin iletişim süreci içinde astlarından biçimsel bir şekilde belirli bir saygı beklediklerini, bu saygı bekleyişinin «psikolojik gürültü» yaratması nedeniyle iletilen mesajı olumsuz etkilemekte olduğunu anlamaktayız. Ayrıca, araştırmaya göre mesajın deşifre edilmesi aşamasında astın üstü hakkındaki düşünceleri, duyguları, özellikle güven duygusu ve ona verdiği değer mesajın algılamasını etkilemektedir (7).

«Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütünün Analizi» konusunda yapılan başka bir araştırmadan, merkez örgütünün çeşitli birimleri arasında iletişim kanallarının «az» ile «Orta» arasında belirgin olduğu ve gerektiğinde rutin olarak işlediği sonucu elde edilmiştir (8).

Bir bilim adamımızın; eğitim yönetimimizin sorunlarını saptamak amacıyla eğitim yöneticilerine uyguladığı anketten eğitim örgütleri ve birimleri arasındaki iletişimin hız, güvenlik ve etkililik derecesi bakımından elde ettiği sonuca göre; iletişim sisteminin yetersiz ya da az yeterli olduğu anlaşılmıştır. Yazarın bu konudaki yorumunda; iletişimi güçleştiren nedenler arasında yetkilerin belirli merkezlerde toplanması, yetki belirsizlikleri ve yetki çatışmaları, kırtasiyecilik ve çağdaş iletişim tekniklerinden habersizlik gibi örgüt içi sorunlar yanında, ülkenin genel yönetim yapısından doğan nedenlerin de bulunduğundan söz edilmektedir (9).

İçişleri Bakanlığının yaptığı bir araştırmaya göre, yasalardaki düzenlemeler nedeniyle merkez ve taşra örgütleri arasında cereyan eden yazışmaların çok zaman aldığı, imza zorunlulukları nedeniyle üst yöneticilerin gereksiz yere oyalandıkları sonucu ortaya çıkmıştır.

(6) Ergun, Polat. **ön. ver. s. 198.**

(7) Aykut Polat, «Örgütlerde Ast ve Üst Arasında İletişim Davranışı» (Ankara : Yönetim Psikolojisi. I. Uluslararası Sempozyumuna Sunulan Bildiriler, 7-9 Aralık 1977). s. 280-283.

(8) Nihat Bilgen, «Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütünün Analizi» (Ankara : Basılmamış doktora tezi, 1976). s. 409.

(9) Yahya Kemal Kaya, **Eğitim Yönetimi -Kuran ve Türkiye'deki Uygulama** (Ankara : Olgaç Matbaası, 1986). s. 175.

Sözü edilen araştırma bulgularına göre, bir yazının valilik kalemine ulaşmasından itibaren ilgili il kuruluşuna gitmesi için ortalama 30 saat 26 dakika geçmekte, bir de bakanlıkça hazırlanan ve 5 aşamadan geçen bir yazının posta faktörü de dikkate alınırsa ilgili ilçe kuruluşuna ulaşmasının ne kadar bir gecikmeye uğrayacağı kolayca anlaşılmaktadır.

Yine belirtilen araştırma bulgularına göre, Ankara'da Vali ve 6 yardımcısının her biri bir iş gününde toplam 203 adet yazı inceleyip imzalamaktadır. Bir başka ilde vali makamında kaldığı 6 saatlik süre içinde 225 evrak imzalamıştır (10).

Sonuç olarak; Türk yönetim sisteminde göze çarpan yapı bozukluklarının iletişim sistemini de olumsuz yönde etkilediğini kabul etmek gerekir. Yetki ve sorumluluk dengesizliği, üst ast ilişkilerindeki güvensizlik geleneksel biçimsel saygı beklentilerinin yöneticilere kazandırdığı tepeden bakma eğilimi ve alışkanlığı, bunun sonucunda astların kendi fikir ve görüşlerini üstlerine açıklamadaki çekingenliği yukarıdan ve aşağıdan iletişimi olumsuz etkilemektedir. Ayrıca, ulaşım araçlarının yetersizliği nedeniyle zaman kaybı çoğalmakta, gereksiz kırtasiyecilik, aşırı görev bölünmeleri, bilgi yetersizliğinin doğurduğu kararsızlık, zaman kavramını yeterince değerlendirememeye, denetim yetersizliği gibi faktörler iletişimi kamu yönetimi ve eğitim yönetimi açısından olumsuz bir görünüme sokmaktadır.

Aslında, iletişim, iyi ve başarılı yönetimin temel koşuludur. Kısa-ça belirtmek gerekirse, ülkemizde iletişim yöntem ve araçlarının yeterli olduğu söylenemez. İletişim eğitiminin yetersizliği, formalitelere boğulmuş olan evrak ve dosya sistemlerinin önemli gecikme ve aksaklıklara neden olan özellikleri, gelişmiş arşiv sisteminin bulunmayışı iletişim yetersizliğini doğuran etmenlere eklenecek hususlardır.

«İdari Reform Danışma Kurulu Raporu» iletişim konusunun yeniden düzenlenmesinde öngörülen hususlara detaylı bir biçimde yer vermiş bulunmaktadır (11).

Ne varki, her toplumun hangi rejimle yönetilirse yönetilsin bir bürokrasiye sahip olması ve bürokrasinin bir takım hastalıklarına maruz kalması da kaçınılmaz bir durum olmaktadır. Özellikle, «duygusal, kötuleyici» bir anlam belirten «kırtasiyecilik» bürokrasinin başta gelen patolojisidir (12).

(10) Ergun, Polat, ön. ver. s. 200.

(11) **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler - İdari Reform Danışma Kurulu Raporu** (Ankara : TODAİE yayını, 1973). s. 68.

(12) Ergun, Polat, ön. ver. s. 39.

İletişimi olumsuz yönde etkileyen bu hastalığın tipik görüntüsü şudur : (1) Görevli sorumluluktan korkar, yetkisini kullanmaktan çekinir, gereksiz belgeleri toplar, saklar. (2) Geçmişte yapılan işlemler körü körüne sürdürülür, belgelerin toplanmasına, saklanmasına devam edilir, pekçok kişinin onayı alınır, örgütün amaçları ikinci plana itilerek kırtasiyecilik bir amaçmış gibi kabul edilir.

Belge toplama, dosyalama, onaylar alma, yazışmalar yapma gibi gereksiz işlemler işleri çoğalttığından üretici olmayan pek çok kimse- nin kurumda görevlendirilmesi durumu ortaya çıkar. Örgütte bilim- selliğe yönelik yenileşme girişimleri de çok defa kırtasiyecilik duva- rına çarpar (13).

Bürokrasinin bu pek iyi bilinen hastalığını tedavi etmek için ül- kemizde çok çalışmalar yapılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araş- tırma Projesi (MEHTAP) raporu bunların en ünlüsüdür.

Son hükümet programında; devlet idaresinde bakanlıkların ve çeşitli birimlerin aşırı çoğalmış olduğu, işlerin yavaşlamasına hatta yürümemesine sebep olduğu belirtilerek bürokratik işlemler azaltı- larak devlet hizmetinin etkinliğinin artırılacağı, vatandaşı rahatlatı- cak ve ekonomik gelişmeye katkı sağlayacak önlemlerin alınacağı açıklanmaktadır (14).

Ayrıca, hükümet programında; kamu yönetiminin, aşırı merkezi- yetçiliğini ortadan kaldırmaya yönelik, yerel örgütleri daha etkin kı- lacak yetkilerle donatmak, sorumlulukları artırmak hedefleri vurgu- lanarak rasyonel bir idari reformdan söz edilmektedir. Ancak, bunun ardından hemen şu soruyu sormak gerekmektedir. Gereksiz işlemleri kaldırmak, formaliteleri azaltmak ve merkeziyetçiliği en aza in- dirmek acaba bürokrasi hastalığının yenilmesine yeter mi?

Şurası bir gerçek ki; bir kurumda çalışanlarda genellikle «Ön- cekki uygulamalara aşırı bağlılık», «iş sahiplerine karşı duyarsızlık», «halka kötü davranma», «girişim gücünden yoksunluk», «işleri erte- leme», «sorumluluktan kaçma», «kararsızlık» gibi alışkanlıklara «giz- lilik tutkusunu», «aşırı sakınma, korunma merakı», «kişisel kayırcı- lık», «rüşvet alma» alışkanlıkları eklenirse yenileştirmeyi yerleştirmeye ve istenilen kazancı sağlayacak biçimde hedefine ulaştırma zorlaşır hatta imkânsızlaşır. Bunun genellikle bilgi eksikliğinden ileri geldiği

(13) İ. Ethem Başaran, **Örgütsel Davranışın Yönetimi** (Ankara : Sevinç Mat- baası, 1982). s. 53.

(14) **Turgut Özal Hükümetinin Programı** (Ankara : Başbakanlık Basımevi 1983). s. 62-64.

kabul edilebilir. O halde bu eksikliği gidermenin en iyi yolu eğitimidir, özellikle hizmetiçi eğitimidir (15).

Yenileme kararları alındıktan sonra, uygulamalar rastlantılara bırakıldığı zaman verimlilikten uzak, zaman, madde ve insan kaybına neden olan sonuçlara gidilir. O halde yeniliğin benimsenmesi, bir eğitim etkinliğini gerekli ve zorunlu kılar.

Kişilerin yeni icat ve keşifleri daha kolay kabul eder hale gelmeleri, yeni teknik buluşların gecikmeden uygulanmasını sağlayan en önemli araç eğitimidir (16). Yine «eğitim örgütsel etkilerin kişinin içine işlemesini sağlar, istenen davranışları her an verilen yönergelerin etkisi altında değil, kendiliğinden yapacak şekilde kişiyi değiştirir» (17).

Görülüyor ki, bir kurumda görevli insanlar işbaşında ve iş dışında eğitilmez, o kurumda uzmanlıklara önem verilmezse, dolayısıyla yeterlikleri artırılarak yeniliklere hazır hale getirilmezlerse bu yeniliklerin hiçbiri amacına ulaşamaz.

Hizmet-içi eğitim, yönetimde reformu sağlayacak önemli bir araç olmaktadır. Yeniden düzenlemelere ve getirilen yeniliklere uygun ortam büyük ölçüde hizmet-içi eğitimle yaratılabilecek, hizmette etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir. Bu yolla personelin çalışma temposu hızlanacak, kırtasiyecilik azalacak, zaman kaybı önlenecek, insan ve madde kaynakları amaçlar doğrultusunda en rasyonel şekilde kullanılacaktır. Para, zaman, enerji israfına engel olunarak hizmetin maliyeti azaltılabilecektir. Böylece, kuruma yeni giren personel görevini sına-ma-yanılma yöntemi ile değil, kazanacağı sistemli bilgi ve becerilerle yürütecektir (18).

O halde hükümet programında yer alan «sağlık, gümrük, tapu, noter, ehliyet alma, vergi yatırma» işlemleri şeklen basitleştirilse bile bu işi yapan görevliler eğitilmezse, «bugün git yarın gel», «nemelazım», «işleri başkalarına yükle», «doğru söylediğini belgelerle kanıtla» gibi kararsızlık, tutarsızlık ve güvensizlik görüntüsü veren alışkanlıklar sürüp gidecektir (19).

(15) Cahit Tutum, **Personel Yönetimi**, (Ankara : Doğan Basımevi, 1979). s. 124.

(16) Kaya, **ön. ver.** s. 6.

(17) Kaya, **aynı**, s. 7.

(18) Tutum, **ön. ver.** s. 123.

(19) Kaya, **ön. ver.** s. 230.

Sonuç olarak;

1. İletişim eksikliği, yönetimde bürokratik davranışlara, dolayısıyla işlerin aksamasına neden olan ve halka yeterince hizmet sunulmasını engelleyen etmenlerden biri sayılabilir.
2. Üstlerin alt kademelerden habersizliği, örgütüne hakimiyetsizliğe kadar giden sonuçlara götürmektedir.
3. Astların üst kademelerde neler olup bittiğinden habersizliği, aldığı emirlerin nedenlerini bilmemesi güvensizliğe ve gördüğü görevlerdeki yetki-sorumluluk dengesizliğine, korkaklığa neden olabilmektedir. Böylece astlar, girişim ve yaratıcılık yetenekleri köreltilerek bürokratik davranma gibi sonuçlara götürülmektedir.
4. Yönetimde değişme ve gelişmenin herşeyden önce örgütte çalışan insanların yetiştirilmesine bağlı olduğu söylenebilir. Bu da ancak hizmet-içi eğitimle gerçekleşebilir. Hizmet-içi eğitimle, hem bürokratik engellerden biri olan iletişim bozuklukları giderilebilecek hem de örgütteki değişme gerçekleşebilecektir.

KAYNAKÇA

- Ar, A. Fikret. «Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları» Ankara : Amme İdaresi Dergisi. Cilt : 16 Sayı : 13. Eylül 1983.
- Başaran, İ. Ethem, **Örgütsel Davranışın Yönetimi**. Ankara : Sevinç Matbaası. 1982.
- Bilgen, Nihat. «Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütünün Analizi» Yayınlanmamış Doktora Tezi. 1976.
- Bursalıoğlu, Ziya. **Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış**. Ankara : Kadioğlu Matbaası. 1979.
- Ergun, Turgay ve Aykut Polat. **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara : TODAİE yayını, 1978.
- Hükümet Programı**. Ankara : Başbakanlık Basımevi, 1983.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler - İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**. Ankara : TODAİE yayını, 1972.
- Katz, Daniel ve Robert L. Kahn. **Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi** Çev. Halil Can ve Yavuz Bayar. Ankara : TODAİE yayını 1977.
- Kaya, Yahya Kemal. **Eğitim Yönetimi - Kuram ve Türkiye'deki Uygulama** Ankara : Olgaç Matbaası, 1986.
- Onaran, Oğuz. **Örgütlerde Karar Verme**. Ankara : A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1975.
- Polat, Aykut. «Örgütlerde Ast ve Üst Arasında İletişim Davranışı» Ankara : Yönetim Psikolojisi. I. Uluslararası Sempozyumuna sunulan Bildiriler (7-9 Aralık 1977, 1979).
- Tutum, Cahit. **Personel Yönetimi**. Ankara : Doğan Basımevi, 1979.