

WEBER'İN BÜROKRASI KURAMININ BUGÜNÜ VE GELECEĞİ

Murat AKÇAKAYA*

Özet: Max Weber tarafından geliştirilen ve kuramsal temelleri atılan bürokrasi, yönetsel literatürde geniş yer kaplayan konuların başında gelmektedir. Weber'den sonra pek çok bilim adamı tarafından ele alınmış ve farklı yönleriyle çalışılmıştır. Literatürde bürokrasinin bir çok anlamı bulunmaktadır. Bürokrasi kimilerine göre kamu yönetimiyle aynı anlamda kullanılmakta, kimilerine göre ideal bir yönetim şekli, kimilerine göre ise verimsizlik, işlerin ağır yürütülmesi, kuralcılık, kırtasiyecilik ve sorumluluktan kaçmanın adı olarak tanımlanmaktadır. Bugün çok fazla eleştirilen ancak yerine konabilecek başka bir sistem bulunmayan bürokrasi, gelecekte de en çok çalışılan ve ele alınan konuların başında gelecektir.

Anahtar kelimeler: Bürokrasi, Weberyen bürokrasi, post bürokrasi, bürokrasinin geleceği.

WEBER'S CONCEPT OF BUREAUCRACY: TODAY AND TOMORROW

Abstract: Bureaucracy, a concept Max Weber introduced and elaborated theoretically, is one of extensive themes of the management literature. After Weber, many scholars and academics addressed this concept with a number of perspectives. A good many senses of bureaucracy can be found in literature. For some, bureaucracy is used synonymously with public administration while it signifies an ideal form of administration to others. Yet some refer to it as inefficiency, dilatoriness, formalism, paperwork and evading responsibility. While bureaucracy is fervently criticized today, no one has come up with any alternative to replace it so far, and it appears that it will continue to be one of the hottest topics in future debates.

Key words: Bureaucracy, Weberian bureaucracy, post-bureaucracy, the future of the bureaucracy.

GİRİŞ

Yönetim sistemleri ister demokratik ister otokratik olsun devlet, yönetsel amaç ve faaliyetleri yerine getirmek için mutlaka bürokratik bir örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Hatta bürokrasinin tarihsel gelişimine bakıldığında, toplum adına yapılması gereken iş ve faaliyetlerin yerine getirilmesi için kurulmuş olan devletten daha önce tarih sahnesinde yer aldığı gözükmektedir.

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
(akcakaya76@hotmail.com)

Aile ve kabile esasına dayalı İlk Çağ toplumlarında bürokratik örgütlenmelere ihtiyaç duyulmazken, insanlar bir arada yaşamaya başladıkları dönemden itibaren aralarında gelişen beşeri ilişkiler sonucunda zamanla bürokratik örgütlenmelere ihtiyaç duymuştur. Devlet de tarih içinde bürokratik örgütün önemli geliştiricisi ve taşıyıcısı olmuştur.

Literatürde bürokrasinin bir çok anlamı bulunmaktadır. Bürokrasi kimilerine göre kamu yönetimiyle aynı anlamda kullanılmakta, kimilerine göre ideal bir yönetim şekli, kimilerine göre ise verimsizlik, işlerin ağır yürütülmesi, kuralcılık, kırtasiyecilik ve sorumluluktan kaçmanın adı olarak tanımlanmaktadır. Halk arasında ise bürokrasi; "Burası devlet dairesi", "Ben devlet memuruyum", "Kanunlar öyle emrediyor" ve "Bugün git, yarın gel" şeklinde bir anlayışı ifade etmektedir.

Bürokrasi kamu yönetimi kapsamında mevcut olan kurum ve kuruluşlardaki idari faaliyetler ile siyasilerin almış olduğu kararların yürütülmesini sağlayan bir çeşit yapılanmadır. Tarih boyunca varlık gösteren çeşitli yaklaşımların bürokrasiye bakış açısı sürekli değişiklik göstermiştir. Marx bürokrasiyi, bürokratlar tarafından temsil edilen kişilerin özel çıkarlarının savunucusu veya kendi menfaatlerinin koruyucusu olarak görmüştür. Liberal yaklaşımda ise devletin büyümesi sonucu ortaya çıkan ve gittikçe her alana yayılan bürokrasinin özgürlüklere karşı engel teşkil edeceği kanaati hâkimdir.

Bürokrasinin incelenmesinde büyük katkısı olan ve bürokrasiyi kötüleyici ifadelerden sakınan Max Weber bürokrasiyi, iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsılık, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt olarak tanımlamıştır. Bu özelliklere sahip bir bürokratik örgütün ideal tip bürokrasi olduğunu belirterek, aslında gerçekte böyle bir tipin olmadığını, bir örgütün bu ölçüte yaklaştığı düzeyde ideal tipe ulaştığından bahsetmiştir.

Bu çalışmada önce Weberyan bürokrasi tanım, tarihsel gelişim, otorite tipleri ve yöneltilen eleştiriler şeklinde ele alınacak, daha sonra Weber sonrası bürokrasi ve bürokrasinin geleceği konusu değerlendirilecektir.

I- BÜROKRASİ KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

A- Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi kelimesinin kökeni Latince ve eski Yunancaya dayanır. Kelimenin ilk kısmı olan "bureau", Latince koyu, kasvetli renkleri anlatmak için kullanılan "burrus" kelimesinden gelir. Aynı kökten gelen "la bure" ise, memurların kullandığı masalara sermek için kullanılan örtü anlamına gelmekteydi. Bureau kelimesi, önceleri masayı daha sonraları ise büro olarak kullanılan bütün bir odayı ifade etmek için kullanılmıştır. Kelimenin ikinci kısmı olan "craite ise hakimiyet, iktidar anlamına gelen ve yönetim biçimine işaret eden bir Yunanca kelimedir (Özer, 2015:244). Aslında bu benzetme ile

ifade edilmek istenen memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekanla (büro) nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2015:260).

Bürokrasi kelimesi bugün kullandığımız anlamda ilk kez, 18. Yüzyılda yaşayan Fransız Ticaret Bakanı Vincent de Gournay tarafından kullanılmış ve daha sonra da birçok dile de çevrilmiştir (Özer, 2015:244). Bürokrasinin dört anlamı içerdiği ifade edilmektedir. Bunlardan birincisi kamuoyunda da negatif anlamda bilinen kırtasiyecilik anlamıdır. İkinci anlamı kamu mal ve hizmetlerini üretmek için kurulmuş dairelerdir. Üçüncü anlamı siyaset kurumunun aldığı kararları uygulayan memurlardır. Dördüncü anlamı ise bürokrasi bir örgüt, örgütlenme ve işleyiş biçimidir. Bu anlamda dördüncü tanım Weberyen bürokratik model veya Weberyen bürokrasi kuramı olarak da bilinir (Öztaş, 2015:140-142). Weber'e göre; işbölümü, otorite, hiyerarşi, yazılı kurallar, dosyalama, gayrişahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt, bürokrasinin yapı taşlarındandır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasi, rasyonel bir yönetim biçimidir. Kurallar önceden belirlendiğinden istikrar ve düzen öne çıkmaktadır (Özer, 2015:136).

Michel Crozier, bürokrasinin anlamını üç grupta toplar. Birincisi, bürolar tarafından yönetim, memurların hiyerarşik şekilde oluşturdukları devlet daireleri tarafından sevk ve idare faaliyetidir. İkincisi, kolektif faaliyetlerin düzenli hale getirilmesi ve organize edilmesi olgusudur. Üçüncüsü, işlerin ağır yürütmesi, monotonluk, işlemlerin karmaşıklığı ve ihtiyaçların yeterli ölçüde tatmin edilememesidir. Crozier bu tanımlardan üçüncüsünü tercih etmektedir. Bürokrasi hastalığı ifadesini kullanmıştır (Eryılmaz, 2011:261). Daha da ileri giden bazı yönetim bilimciler (Banner, 1994) bürokrasiyi *sorumsuzlukların örgütlü sistemi* olarak da tanımlamaktadır (Çukurçayır, 2009:32).

Türk Dil Kurumu sözlüğünde bürokrasi “Devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu” ile “Devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırma, kırtasiyecilik” olarak tanımlanmıştır (TDK web sitesi: 2015)

Bu tanımlardan hareketle, bürokrasi kavramı, “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Dar anlamda bürokrasi, kâr amacı gütmeyen kamu kurumlarıdır. Buna kısaca “kamu yönetimi” de denebilir. Geniş anlamda bürokrasi ise, işbölümü ve otorite hiyerarşisine dayalı bir yapı ile, belirli ilke ve kurallara göre çalışan, profesyonel görevlilerin oluşturduğu bir örgüt biçimidir (Eryılmaz, 1993:34).

B- Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi

İlkel toplumlardan beri bürokratik yapılanmalar incelendiğinde, ilk toplulukların klan ya da kabile gibi, kan bağına dayalı bir yapıya sahip oldukları görülmektedir. Toplumda yöneten ve yönetilenlere göre belirlenmiş

idari bilimler bulunmamaktaydı. İlk devletlerin ve bürokrasilerin ortaya çıkışında, sulama sistemi, din, ticaret, nüfusun büyümesi ve savaş gibi faktörlerin önemli rolü olmuştur. Nitekim tarihçiler, Çin bürokrasisinin gelişmesinde en önemli etken olarak dış tehlikelere karşı kendilerini koruma ihtiyacı olduğunu belirtirler (Eryılmaz, 2013:88). Eski Mısır bürokrasisinin en eski bürokrasi olduğu sanılmaktadır. Milattan üç bin yıl kadar önce, Firavunlar Dönemi'nde, Nil Nehri'nin ulaşım yolu olarak ve sulama amacıyla kullanılmasının kurallara bağlanması gerekmiş, bu kuralların uygulanmasına ve denetimine ilişkin ilk yazılı belgeler ve kurulan bürolar, Eski Mısır bürokrasisini oluşturmuştur (Başaran, 1989:45).

Batının siyasi ve idari kurumları, Roma imparatorluğundan Ortaçağ Feodalizmine, oradan da mutlak monarşilere ve nihayet ulus devlet sistemine doğru bir gelişme izlemiştir. Roma İmparatorluğunun yıkılmasıyla yönetsel ve sosyal düzen bozularak çeşitli otoriteler ve gruplar ortaya çıkmıştır. MS 5. ve 15. yüzyılları arasındaki Avrupa'daki devletler oldukça bölünmüş ve desantralize olmuşlardır. Merkezi otorite zayıflamış, çok sayıda yerel otorite belirmişti; kısaca Avrupa'da feodal düzen egemen olmuştu. Feodal düzende ilişkiler, lorda bağlılık ve onu kutsal tanıma esasına dayanıyordu (Eryılmaz, 2013:88).

Batı'da bürokrasinin gelişimi sürecinde modern devlet bürokrasisi, feodalitenin harabeleri üzerine kurulmuştur. 16. yüzyıldan itibaren gelişen mutlak monarşiler dönemi, merkezi otoritenin yapısını büyütmüş ve gücünü artırmıştır. Merkezi yönetimin güçlenmesine bağlı olarak, yönetici ve memurlar sınıfı ortaya çıkmıştır. Böylece, bürokratların toplum üzerindeki nüfuz ve iktidarı, derebeylerin ve prenslerin hükümlerinin yerini almıştır (Eryılmaz, 2015:288). Ortaçağ'ın sonlarında, henüz bürokrasi olarak isimlendirilmemekle beraber bir yönetim sistemi gelişmeye başlamıştır. Krallık otoritesinin güçlenmesi, daimi gelir kaynaklarının bulunması, matbaanın bulunması ve diğer teknik ilerlemelerin bu gelişmede önemli rolü olmuştur (Tortop vd., 1993:205)

18. yüzyıl Avrupa'sında, Fransız ihtilali ve Napoleon iktidarı, bürokrasinin köklü olarak yeniden biçimlenmesi sonucunu doğurmuştur. İhtilal, kralın otoritesini ve bürokrasiyi anayasa prensipleriyle sınırlandırarak, kamu görevlilerinin statüsünde önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Kraliyet hizmetleri kamu hizmetine dönüşmüş, kamu görevlileri artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetçileri olmaktan çıkmıştır. Kamu görevlerinde, amatörlükten profesyonelliğe doğru bir değişim yaşanırken sadakat kavramında da bir farklılık ortaya çıkmıştır. Artık sadakat, krala değil, devlete ve kanunlara olacaktır. Weberyen terminolojiye göre, patrimonyalizm'den yasal-rasyonel bürokratik yönetime böylece geçilmiştir (Eryılmaz, 2015:289). Weber, Avrupa'da yasal-rasyonel bürokrasinin ortaya çıkması ve gelişmesinde,

Protestan ahlakı ile para ekonomisinin de önemli rol oynadığını belirtir. Önceden hesap ederek kazanç elde etmeye yönelik kapitalist üretim ile hayatın akışını rastlantıya bırakmayan, çok çalışıp, çok tasarruf etmeyi amaçlayan Protestan dünya görüşü arasında yakın bir paralellik bulunmaktadır (Eryılmaz, 2015:105).

C- Türkiye’de Bürokrasinin Gelişimi

Türk kamu bürokrasisi Osmanlı’dan devralınan bürokrasinin devamı niteliğindedir. Osmanlı İmparatorluğu güçlü bir bürokratik geleneğe sahipti. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte yalnızca siyasi rejimde değişiklik olmuştur. Yönetim gelenekleri, kurumları ve siyaset kültürü yeni rejimde de belirli ölçüde varlığını ve etkinliğini sürdürmüştür (Çevikbaş, 2014:83).

Başlangıçta Osmanlı bürokrasisi çok sade bir nitelik taşımaktaydı. Çoğu kamu hizmeti devlet adamlarının konutlarında görülmekteydi. Fatih Sultan Mehmet ile birlikte Osmanlı bürokrasisinin merkez örgütü, yapı ve fonksiyon olarak güçlendirildi. Osmanlı’da yönetim sistemi merkezcidir, yani yetkiler tepede toplanmıştır, kararlar merkezde alınır. Kuralcı ve mevzuatçı bir özelliği vardır. Kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlılık esastır. Yani gelenekçi bir yapısı vardır, alışlageldiği gibi çalışmak, mevcut durumu korumak, yeniliklere direnç göstermek, idari geleneklere sıkıca bağlılık esastır. Aynı zamanda seçkinci bir yapıya sahiptir. Eğitim ve yetiştirme bu seçkinci geleneğe göre yapılır. Seçkinci özelliği, kamu görevlerine eleman yetiştirilmesi usulü ile yakından alakalıdır (Canman, 1995: 248).

Osmanlı bürokrasisinde görev yapan memurlar: "ilmiye", "mülkiye", "seyfiye" ve "kalemiye" olarak dört sınıfa ayrılmışlardır (Çevikbaş, 2014:84). İlmiye" sınıfı; din, yargı, eğitim ve belediye hizmetlerinde çalışan memurlardan oluşmaktaydı. Kadılar, naipler, imamlar, müderrisler ve kazaskerler ilmiye sınıfına mensuptur. "Mülkiye" sınıfı; sadrazam, vezir beylerbeyi ve sancakbeyi gibi üst düzeydeki kamu yöneticilerini kapsamaktaydı. Bu sınıf mensupları, dünyanın en eski yönetici okullarından biri olan Enderun’da yetiştirilirdi. "Seyfiye" sınıfı; kumanda heyeti dışında kalan tüm askeri personeli içermekteydi. "Kalemiye" sınıfı ise; devletin kayıt ve yazışma işlerini yürüten katiplerden meydana gelmekteydi. Kalemiye mensupları saray hizmetleriyle sivil bürokraside çalışmaktaydı. Daha sonra yükselme devrinde sivil bürokrasi; kul sistemi (yüksek yöneticiler, sadrazam, vezirler, beylerbeyi, sancakbeyi, vb.) ve ulema sistemi (müftüler, müderrisler, kadılar, vb.) içerisinde, askeri bürokrasi ise tımar sistemi içerisinde yetiştirilmeye ve çalışmaya başlamıştır. Tamamen padişaha bağlı bu askeri ve sivil bürokrasi, özel suretle toplanıp eğitilen kul ya da esir kökenli Hıristiyan çocuklarından oluşturulmuştur (Çevikbaş, 2014:84).

Osmanlı Devleti'nin ilk kurumlaşma aşamasında, bürokrasi, siyasal bakımdan güçlü padişahlara bağlı ve siyasal sistemin etkin bir ögesi iken, 16.yüzyılın ikinci yarısından itibaren çözülme sürecine girmeye başlamıştır. Çözülme sürecinin temelinde ise bürokrasinin ekonomik kaynaklara gereksinmelerinin artması ve mevcut kaynakların bu gereksinmeyi karşılayamaması olup, bunun sonucunda asker-sivil-dini bürokrasi, padişahın bağımsız siyasal yaklaşımlar geliştirmeye başlamışlardır (Heper, 1973:36-39).

III.Selim'in tahta çıktığı (1789) tarihten itibaren I.Meşrutiyet'e kadar uzanan yıllar arasında ise çözülme sürecini durdurma çabaları sonucu "Bürokratik Yönetim Geleneği" diye adlandırılan bir siyasal olgu ve dönem başlamıştır. "Bürokratik Yönetim Geleneği" ya da "Tarihi Bürokratik İmparatorluk Geleneği"nin hakim olduğu sistem ise, bürokrasinin siyasal sistem içinde otonomi kazanması ve büyümesi sonucu, bürokrasinin üst kademelerinin ülkenin kaderini tayin edecek siyasal mücadelelerin odak noktasını oluşturması olarak anlaşılmaktadır (Heper, 1973:30-53). Bu bürokratik yönetim geleneğinin cumhuriyetin kuruluşu ile beraber devam ettirilerek etkisini 2000'li yıllara kadar sürdürdüğü ileri sürülebilir.

Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasıyla bürokratik devlet yapısı özelliği daha ağır basmıştır. Bunda iki temel neden öne çıkmıştır. Birincisi, kuruluş aşamasında egemen olan anlayıştır. Cumhuriyet kurulurken devletin bürokratik nitelikte şekillenmesi, Kurtuluş Savaşı'nın önderliğini yapan asker-sivil bürokrasinin ülke gelişmesinin kendi kontrollerinde olmasını istemeleri ve halka kendilerinin öncülük etmesini ülkenin gelişmesi için zaruri görmelerindendir. İkinci olarak, 1920'ler Türkiye'sinde Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında demokratik bir devlet yapısı kurulmasını sağlayacak nesnel koşullar mevcut değildi (Çapoğlu, 1997:34).

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı'dan yönetim sisteminin temel kurumlarını aynen aldı. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde bürokrasinin iki temel misyonu vardı. Birincisi; reformları geliştirerek devam ettirmek, yerleştirmek, korumak. İkincisi; ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesiydi. Bu nedenle bürokrasiye geniş imkanlar ve hukuksal güvenceler tanındı. Uygulanan devletçilik politikası da bürokrasinin ekonomik hayata büyük ölçüde müdahalesine yol açmıştır (Çevikbaş, 2014:85).

1950-60 dönemi bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllar olmuştur. Bu dönemde siyasetçiler öne çıkmış; bürokrasi ikinci plana itilmiş ve yalnızca kamusal hizmet aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde siyasi iktidarın ve buna bağlı politikanın değişmesi ile birlikte bürokratların yeni çevre şartlarına uyumu ve kendilerini buna göre değiştirmeleri pek kolay olmamıştır. Önceki konumunu terk etmek istemeyen bürokrasi ile farklı yönetim anlayışına sahip siyasi iktidar arasında bir mücadele yaşandı. Çok partili siyasi hayat, hiyerarşik otoriteyi gevşeterek,

iktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasındaki arabulucu rolünde etkili oldular ve bürokratlar üzerinde baskı kurmada başarı sağladılar (Eryılmaz, 2013: 158).

1961 Anayasası bürokrasinin siyasi iktidar karşısındaki konumunun güçlenmesine, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde sesini duyurabilmesine yardımcı önemli yenilikler getirmiş, ancak bunlar bürokrasinin Tek Parti Dönemindeki üstün konumuna geri dönmesini sağlayamamıştır. Ancak 1961'den sonra bürokrasinin gücü görece olarak artmıştır. 1961 Anayasası askeri bürokrasinin Milli Güvenlik Kurulu (MGK) vasıtasıyla devlet yönetiminde etkili ve özerk bir konuma yükselmesini sağlamıştır. 1960 askeri darbesi sonrasında yapılan yasal düzenlemeler, askeri ve sivil yönetim alanlarını birbirinden ayırarak idarenin bütünlüğünü bozmuştur. Bir yandan sivil idare düzeni, diğer yandan da askeri idare rejimi olmak üzere, her biri kendi kendine yeten, birbirinden bağımsız iki farklı bürokrasi düzeni doğmuştur. Bu dönemde, kamu hizmetlerinin genişleyip yaygınlaşması ve dolayısıyla bürokrasinin büyümesi süreci hızlanarak devam etmiştir (Eryılmaz, 2013: 160).

1980'li yılların başı, bütün dünyada özelleştirme ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulamaya konulduğu bir dönemi ifade etmektedir. Bürokrasi konusu, bir "yönetim sistemi" ya da "memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği" şeklinde düşünülmediği için, kurumsal-yapısal içerikli reformlara gidilmemiştir. Bürokrasi, daha çok, bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirilmiştir. Buna rağmen, işlemlerin yürütülmesinde bürokrasi zihniyeti aynı kalmıştır. Kamu bürokrasisinin temel sorunları olan merkezîyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma, kayırma, rüşvet, yolsuzluk, araçlar vasıtasıyla işlemlerin yürütülmesi gibi olumsuzluklar ciddiyetini korumuştur. Bu dönemde de bürokrasi Tanzimat'la başlayan aşırı merkezîyetçi, kuralcı ve kırtasiyecî niteliğini sürdürmüştür (Eryılmaz, 2013: 163-164).

II- WEBERYAN BÜROKRASİ KURAMI

A- Weber'de Otorite Tipleri

Önemli bir sosyolog ve düşünür olan Max Weber bürokrasi üzerine en detaylı ve sistematik düşünceleri ileri sürmüş bir düşünürdür. Günümüzde devlet, özellikle de bürokrasi üzerinde yapılan çalışmalar ve tartışmalarda Weber'in öne sürdüğü sistematik görüşlerden faydalanılmaktadır. Weber bürokrasi kuramını oluştururken başlangıç olarak iktidar (güç) ile meşruluk kavramları üzerinde durmuştur (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 55-56).

Weber başlangıçta "İnsanlar niçin itaat ederler" sorusuna cevap bulmaya çalışmıştır. İnsanlar arasındaki egemenlik (otorite) yani itaat etme ilişkisini incelemiştir. Weber'e göre iktidar verilen emirlerin kabul edilmesini

sağlayan unsurdur. Meşruluk kavramı ise bu iktidarın kabul edilmesini sağlayan unsurlardır. Weber'in ortaya attığı otorite kavramı ise bu iki kavramın birleşmesiyle meydana gelir (Öztaş, 2015:148).

Meşruluk kavramını, hukuki anlamda değil, sosyolojik anlamda kullanmıştır (Dursun, 1992:136). Weber meşruluğun üç kaynaktan doğabileceğini ileri sürmüştür. Dayanılan meşruluk temeline göre "geleneksel", "hukuki" ve "karizmatik" olmak üzere üç otorite tipi vardır. Weber'in üçe ayırdığı otorite hiçbir şekilde saf olarak mevcut değildir. Yönetim şekillerinin de bozulmamış saf şekli yoktur (Özer, 2015:154).

1- Geleneksel Otorite

Geleneksel otorite tipinde, iktidar meşruluğunu uzun yıllardan beri etkili olan göreneklerden, inanışlardan ve geleneklerden almaktadır. Kimin nasıl yöneteceğini belirleyen şey gelenekler ve törelerdir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:59). Kısaca gelenekler her şeyin üstünde yer almaktadır. Hanedanlıklarda veya krallıklarda olduğu gibi yöneten kişi gelenekler tarafından, yönetecek kişi doğmadan önce belirlenmiş olur (Kapanı, 1987:89)

Geleneksel yönetim tarzında yöneten kişinin keyfi ve kişisel uygulamaları ön plana çıkabiliyor olsa da bunlar gelenekler tarafından sınırlandırılmış durumdadır. İdari teşkilatların oluşturulması ve görevlilerin atanması gelenekler dikkate alınarak yürütülür (Ergun ve Polatoğlu, 1992:59-60).

Weber'e göre eski bürokrasiler (eski Mısır, Bizans İmparatorluğu vb.) geleneksel otoritenin özel bir biçimi olarak patrimonyal örgütlerdir. Patrimonyal otorite biçimi, modernlik öncesi dönemde, daha çok doğu toplumlarında görülen bir tiptir. Weber, bu geleneksel otorite içinde "gerentokrasi", "patriyarkalizm" ve "patrimonyalizm" kavramlarını açıklar. Gerentokrasi, grubu temsil eden ve onun kutsal geleneklerini bilen yaşlıların yönetimidir. Patriyarkalizm ev otoritesini temsil eder ve merkezi otoritenin dağılması sonucu "patrimonyal otorite" ortaya çıkar. Patrimonyalizm tamamen şahsa bağlı idari personelin ve özellikle askeri gücün gelişmesine dayanır (Eryılmaz, 2013:66).

2- Karizmatik Otorite

Karizmatik otorite, Weber'e göre tek bir kişiye duyulan güvene, bağlılığa ve inanca dayanan meşrulukla hareket eden iktidarın meydana getirdiği otorite tipidir. Bu otorite tipi geleneksel otorite tipiyle uyuşabilir olsa da geleneklerin gözetilmesi şartı aranmamaktadır. Aksine gelenekler ve görenekler tamamen veya kısmen göz ardı edilmiş olabilir. Bu otorite tipinde önemli olan kişinin sihir, kahramanlık, ya da olağanüstü yetenekleri ile karizmaya (tanrı vergisi kişiliğe) sahip olduğu hakkında bir "inanç"

uyandırmasıdır. Karizmatik otoritenin meşruluğu, bu inanç temeline dayanır (Eryılmaz, 2013:68). Bu otorite tipinde yönetim tamamen bu karizmatik yöneticinin egemenliği altındadır. Dolayısıyla kişisel ve keyfi uygulamaların yüceltiildiği bir yönetim tarzı haline gelir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:59). Dahası bu otorite tipinde idari kadrolar bu kişiye duydukları sadakat ve bağlılığa göre seçilirler.

Weber'e göre karizmatik otorite, geleneklere tamamen veya kısmen karşı çıkabildiği için radikal veya devrimci bir nitelik taşıyabilmektedir. Ancak geleneksel otoriteye kıyasla daha kısa ömürlüdür. Bunun en temel sebebi otoritenin tüm meşruluğu ve düzeninin tek bir kişinin şahsiyetine bağlanmasıdır. Dolayısıyla karizmatik liderin ölümüyle bu tür otorite tipleri son bulmakta, yönetim yapısı yerini ya eski geleneksel yapıya ya da bu kişinin oluşturacağı yeni bir geleneğe bırakmaktadır (Kapani, 1987:90).

Weber'e göre, günlük rutinin dışına taşan her türlü talebin karşılanması kural olarak karizmatik temele dayanır. Karizmatik otorite, hiçbir düzenli atama prosedürü ya da sistemi tanımaz. Kurallara bağlanmış "kariyer", "yükselme", "aylık" ya da karizmatik önderin veya yardımcılarının "uzmanlık" sahibi olmaları gibi kavramlara yer vermez. Denetim, ya da temyiz organı, yerel ya da işlevsel yetki alanları tanımaz, kişilerden ve kişisel karizmalardan bağımsız, kalıcı kurumlara yer vermez (Eşki, 2010:193).

3- Yasal/Rasyonel Otorite

Yasal/rasyonel otorite, meşruluk kaynağını hukuktan ve yasalardan alan otorite biçimidir. Yukarıdaki otorite türlerinin aksine iktidar ne geleneklerden ne de kişisel özelliklerden faydalanır. Gerek yönetenler gerekse yönetilenler herkesçe kabul edilmiş yasalara göre hareket etme zorunluluğunu taşımaktadırlar (Eryılmaz, 2013:68). Göreve gelen kişiler ve idari kadrolar tamamen hukuk kurallarıyla sınırlandırılmıştır ve bu kurallara göre görev başına gelmektedirler (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 60).

Bu otorite Weber tarafından ayrıca rasyonel otorite biçimi olarak da adlandırılmaktadır. Bunun sebebi yöneticilerin yönetme yetkisini hukuki şartlarla düzenlenmiş seçimler aracılığıyla elde etmeleridir. Bu otorite tipinde hukuk ve seçimler rasyonel ilkeler üzerinde temellendirilmiştir. Kurallara uyulmasını sağlayan etmen gelenekler veya karizmatik kişilerin istekleri değil bu kuralların rasyonel olmasıdır (Eryılmaz, 2013:68).

Bürokrasi yasal otoritenin en gelişmiş biçimidir. Başka bir deyişle yasal otorite tipine uyan idari aygıt bürokrasi denilir. Feodal örnekten farklı olarak idarenin araçları (idari görevleri yerine getirmek için gerekli kaynaklar vb.) bürokrata ait değildir. Özel mülkle resmi servet arasındaki bu ayrım yasal bürokrasi tipinin temel niteliğidir ve bu nitelik onu feodal ve patrimonyal yönetim tipinden ayırır (Eryılmaz, 2013:68-69).

Weber'e göre rasyonel ve yasal otorite tipinin getirdiği önemli avantajlar vardır: Bu tür otorite tipi öncelikle yönetimde devamlılık sağlar. Yönetici kadrolar becerilerine ve yeteneklerine göre seçilirler. Hiyerarşik olarak üst konumlarda yer alan kimselerin yetkilerini kullanmaları için birtakım yasal araçları vardır. Son olarak otoritenin sınırları ve içeriği yasalarda açıkça belirlenmiştir. Diğer iki otorite tip, geleneksel ve karizmatik otorite, şahsi ve keyfidir. Dolayısıyla bu iki otorite tip ile rasyonellik sağlanması kolay değildir (Öztaş, 2015:150).

Eryılmaz'a göre bu üç otorite tipi ile, tarihteki ve sosyal hayattaki bütün otorite biçimlerini açıklamak yeterli değildir. Bilgi ve uzmanlık yapıları büyüyen, fonksiyonları ve işleyişleri karmaşık hale gelen modern örgütlerde yeni bir karizma zemini oluşturmaktadır. Yasal-rasyonel otorite yalnızca örgütlerin en üst düzeyinde temerküz ettiği halde, uzmanlık çeşitli düzeylere yayılmıştır. Weber'in modelinde hiyerarşi kuralı ile teknik bilgi birlikte yer almaktadır ve aralarında çatışmadan söz edilmemiştir (Eryılmaz, 2013:69).

B- Weber'in Bürokrasi Modeli

Max Weber bürokrasiyi bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak ele almıştır. Ona göre sanayileşme ile birlikte geleneksel bir toplumun idari ihtiyaçlarını karşılamakta eski örgüt yapıları yetersiz hale gelmiştir. Gelenekler ile karizmatik önderlerin rolü ve önemi gittikçe azalmış, yasal/rasyonel ilkeler önem kazanmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak eski örgüt yapılarının yerini "bürokrasi" denilen yeni bir idari örgütlenme tarzı almıştır (Baransel, 1979:166).

Weber bu modelini oluştururken ileri sanayi aşamasında bulunan toplumların kamu bürokrasilerini gözlemiş ve bunlardan etkilenmiştir. Weber devlet dairelerinin özelliklerini inceleyerek bürokrasi ile ilgili genel sonuçlara varmıştır. Bu sonuçlara varırken Prusya ordusu, Katolik Kilisesi ve Çin Kamu Yönetimi ile ilgili sosyal ve ekonomik kurumların tarihi ve çağdaş yorumlarını içeren çalışmalardan yararlanmıştı (Özer, 2005:70). Weber'in adına modern bürokrasi dediği yeni örgütlenme biçimi eskinin yerini almaktadır. Yeni örgütlenme biçimi kamu olsun, özel olsun sadece şu özelliklere sahip olmalıdır. 1. Örgütün büyük olması; Bunun ölçüsü istihdam edilen insan sayısıdır. 2. Örgütün çalışanlarının vasıflı değil, yarı vasıflı ya da vasıfsız olmaları. 3. Örgütte nispeten basit bir kitle üretimi teknolojisinin kullanılıyor olması. 4. Nispeten basit bir çıktı olması (Öztaş, 2015:150). Max Weber'in yazdıkları kuram ya da model olarak anılıyorsa da aslında Weber'in kuram kelimesini tercih etmediğini, bir örgüt kuramı önermediğini, hatta bürokrasiyi tanımlamadığını bilinmektedir. Bunların yerine toplum kuramının bir parçası olarak incelediği örgütlenmelerde verimliliği ve etkinliği sağlayacak özellikleri

tespit edip bunları “ideal tip” olarak bürokrasinin özellikleri olarak saymayı tercih etmektedir (Öztaş, 2015:144).

Max Weber tarafından kullanılan ideal tip kavramıyla modern bürokratik yapının yönetim için ulaşılmaması gereken bir ütopya bürokrasi değil, daha ziyade mevcut haliyle mükemmel örnek bir şablon olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır. Başka bir ifadeyle ideal ile olması gerekeni değil olan durum olarak bu yapıyı nitelemiştir (Çevik, 2010:56). Düşünsel olarak mevcuttur; ancak, ideal tip uygulamada hiçbir zaman tam olarak gerçekleşmemiştir. Weber tarafından bir model olarak ampirik araştırmalara, mevcut yapıların incelenmesine bir rehber olarak inşa edilmiştir. Bu rehber, incelenen yapının bürokratikleşme derecesinin belirlenmesinde; o yapının işleyişindeki sorunların bulunup çözülmesinde faydalı olmaktadır (Öztaş, 2015:145). Dolayısıyla ideal tip, gerçek tipin üstün hali değil, yalnızca gerçekte tam örneği bulunmayan “saf” demektir. Saf demek, belli bir sosyal olay tipine yabancı olan özellikleri bir yana bırakan demektir (Eryılmaz, 2013:60).

İdeal tip bürokrasinin özellikleri Weber tarafından şöyle sıralanmıştır (Öztürk, 2003:7-8, Özer, 2015:151-153, Öztaş, 2015:151-154, Çevik, 2010:55-56, Eryılmaz, 2013:60-64)

- Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı
- Otorite-Hiyerarşi
- Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması
- Uzmanlaşma
- Gayrişahsilik
- Kariyer Yapısı
- Kurallar Sistemi
- Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması

Bütün bu özelliklere sahip olan yasal-ussal bürokrasi modelinde memurluk bir meslek haline dönüştürülmüş, yazılı kurallarla düzenlenmiş, memurluğa alınma, yükselme ve görevden alınma süreçlerinin nasıl işleyeceği de yasal metinlerle belirlenmiştir. Bu modelde memurların ekonomik hakları bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Belki bunlardan daha da önemli olarak memurlar, kendilerini atayan otoriteye kulluk yapan görevliler olmaktan çıkarılmışlar ve sorumlulukları yerine getirmeleri gereken işlevlerle sınırlandırılmıştır (Öztürk, 2003:10).

Bu yönetim modelinin hayata geçirilebilmesi için gereken koşulların başında memurlara iş güvenliği sağlanmasının yanında alınan kararların yasal sürece uygun bulunması şartıyla memurların bu kararların muhtemel olumsuz sonuçlarından sorumlu tutulmaması yer almaktadır. Böylece, memurların da yetkilerini keyfi biçimde kullanma fırsatları ortadan kaldırılmaktadır.

Max Weber'e göre yukarıdaki bölümlerde özellikleri açıklanan ideal tip bürokrasi diğer yönetim biçimlerine nazaran birçok avantaj taşımaktadır. Bunlar doğruluk, hız, devamlılık, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımsızlık, sürtüşmenin, maddi ve beşeri maliyetlerin azaltılması olarak sıralanabilir (Eryılmaz, 2013:72, Özer, 2015:159).

Yönetimde görevlerin uzmanlık eğitimi görmüş ve sürekli uygulamalarla yetişmiş görevlilere verilmiş olması, işlerin nesnel esaslara göre yürütülmesi, kişilere göre farklılık göstermemesi, hesaplanabilir kurallara dayalı olması, akılcı ve yasal bir sistemi esas alması, diğer avantajları arasındadır (Özer, 2015:73).

C- Weber'in Bürokrasi Modeline Yöneltilen Eleştiriler

Bürokratik örgüt biçimi 1930'lardan sonra ABD ve Avrupa'da yapılan çeşitli araştırmalarla sorgulanmaya başlamıştır. Öncelikle Weber, bürokrasiyi "ideal tip" olarak ele almıştır. Bu nedenle Weber'in bürokrasi kavramı, bütün mevcut bürokrasilerin özelliğini taşımamakta ve hepsini temsil etmemektedir. Böylece Weber'in bürokrasi modeli, sosyal realiteyi tam olarak yansıtmayan metodolojik bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2013:80).

Weber'in üstünlük olarak tanımladığı gayrişahsilik, değerlerden arınmışlık aynı zamanda bir eleştiri konusudur. İnsan, insan olduğu için değerleriyle, tercihleriyle, ideolojileriyle var olan bir varlıktır ve eleştirenlere göre bir kasket gibi işe girerken bunları çıkartıp askıya asabilmemiz mümkün değildir (Öztaş, 2015:159)

Modern örgütlerde bürokrasi, sanıldığı gibi rasyonel olarak işlememektedir. Örneğin astlara karşı üstlerin davranış ve işlemleri, yasalara ya da rasyonel kurallara göre olmamaktadır. Yani bürokraside keyfi olarak konulmuş kurallar bulunmaktadır. Ayrıca Weber bürokratik örgütlerin içindeki informel ilişkileri ve uygulamaları dikkate almamıştır. Bu ilişkilerin gelenekselleşebileceği ve bir örgüt kültürü oluşturabileceği olasılığına değinmemiştir. (Eryılmaz, 2013:80).

Bürokratik yapılar, örgütün kuruluş amaçlarına ya da kamu yararına hizmet etmek yerine bir süre sonra kendi varlıklarını devam ettirmek için amaçlarını değiştiren, bağımsızlık eğilimi gösteren kamu tercihi okulunun tespit ettiği üzere bütçesini, yetkisini, personel sayısını artırmayı fayda gören ve bürokratik anlamda rasyonel olmayan davranışlar sergileyebilirler (Öztaş, 2015:159).

Modelde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişime yönelik değişkenler ve öngörüler bulunmamaktadır. Ayrıca günümüzde etkisi artan bilgi ya da uzmanlık otoritesi Weberyen otorite tipleri arasında yer almamaktadır. Weberyen otorite tiplerinde yasal otoriteye itaatın meşruiyet kaynaklarından birisi makamın otoritesi; diğeri ise rasyonelliğin kökeni kabul

edilen bilgidir. Weberyen modelde her ikisi de üst makamda olacağı kabul edilmektedir. Parsons bu noktada Weber'i eleştirir (Öztürk, 2003:12-13).

Bütün yetkiler üst makamda toplanarak orta kademe yöneticileri inisiyatif kullanmaları ve sorumluluk üstlenmeleri engellenmektedir. Bu gelişme, astlarla üstler arasında bir çeşit törenciliğe yol açmaktadır. İşlerin yürütülmesindeki biçimsellik, özden daha önemli hale gelebilmektedir. Weber'in ideal tip bürokrasi analizi günümüz örgütlerinin pek azında kullanılabilir. Çünkü bu analiz, toplumlar arasındaki geniş kültürel farklılıkları dikkate almamıştır. Nitekim günümüzde kültürel farklılıkların bürokrasilerin işleyişindeki etkileri, araştırmacıların dikkatini karşılaştırmalı kamu yönetimine yöneltmiştir (Eryılmaz, 2013:81).

Bürokrasinin herkesin kurumu olmadığı bir diğer eleştiri noktasıdır. Bürokrasi orta sınıfların kurumudur. Bürokrasinin süreçleri ve örgütsel karmaşıklığı özellikle alt gelir gruplarındaki vatandaşların ve büyük örgütlerin alt kademelerinde çalışanların kafalarını karıştırabilir ve onları yabancılaştırabilir. Ayrıca bürokrasi rasyonelite ve etkinlik gibi ekonomik değerleri yücelten, ekonomik olmayan ihtiyaçlara kayıtsız kalan bir modeldir (Öztaş, 2015:164)

Ayrıntılı kurallar çalışanların kendi kendilerini disipline etme yeteneğini geliştirmediği gibi, iyi yönetim geleneklerinin oluşmasını da önleyebilir. Bürokrasiler bununla birlikte muhafazakardırlar. Değişikliğe direnç gösterirler (Eryılmaz, 2013:82).

III- WEBER SONRASI BÜROKRASI (POST BÜROKRASI)

A- Post Bürokrasi

Weber'den sonra, örgütlenme ve yönetim şekli olarak bürokrasiyi ele alanlar artmış; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nde bürokrasi üzerindeki çalışmalar yoğunlaşmıştır. Weber'den sonra yoğunlaşılın bürokrasi üzerindeki çalışmalar ile Weber'in bürokrasi teorisi hem halka mal edilmiş, hem de bir yandan daha iyi anlaşılması diğer yandan ise eksiklerinin tamamlanabilmesi imkanı doğmuştur Bu alanda yapılan araştırmaların biri P.M.Blau'ya, diğeri Alvin W. Gouldner'e ve bir diğeri de M. Crozier'ye aittir (Dursun, 1992:134) Günümüzün kamu ve özel sektör kurumları kendilerini, üretim ve dağıtım şekillerinde meydana gelen değişiklikleri ve farklılaşın çevresel faktörleri daha fazla dikkate almak ve bu değişime ayak uydurmak zorunda hissetmektedirler. Bu sonuçta geleneksel bürokrasinin yetersizlikleri ve yarattığı sorunlar büyük rol oynamaktadırlar. Bürokrasiye tepki olarak gelişen uygulamaların nedeni de budur. Hatta bu durum o kadar belirginleşmiştir ki, daha 1955'de Blau örgütsel verimliliğin, bürokratik kurallara uyulduğu zaman değil, aksine uyulmadığı zaman daha fazla olduğunu iddia etmiş, Gouldner da (1954) resmi kural sistemlerinin

informel rutinler lehine ihmal edildiği farklı bir tip bürokrasinin savunusunu yapmıştır (Ateş, 2013:92).

1950'lerde yaptığı araştırmalar sonucu Alvin Gouldner Weberyen bürokrasiye çeşitli eleştiriler getirmiştir. Bunların önemlilerinden birisi; birinci gerilim adını verdiği sorundur. Gouldner'e göre; örgütler, üretimin fiziki ve beşeri faktörlerini kontrol etmek ve böylelikle örgüt sahiplerinin amaçlarının gerçekleşmesi için tasarlanmışlardır. Bu örgütün sahibi olmayanlarının enerjisini ve işbirliğini gerektirir. Oysa sahip olmayanların çıkarları farklıdır. Bu ilk gerilimdir. Bu gerilim, denetim, kurallar, eşgüdüm gibi süreçlerle sahip olmayanların örgütün sahibi olanlar lehine çalışmalarını temin ederek çözülmeye çalışılır. Bu da ilk gerilimi yönetme şeklinde ortaya çıkan ikinci bir gerilimdir. Bürokrasi ilk gerilimin hiç hatırlatılmadığı sadece ikinci gerilim sürecinin idaresi sorununa değinmektedir (Öztaş, 2015:161).

1940'larda Merton bürokratik kaide ve nizamlara aşırı derecede bağlanmanın ve disiplin sağlamaya çalışmanın, örgüt üyelerinin şahsiyetlerini etkilediğini, kaide, nizam ve disiplinin bir amaç haline geldiğini ifade eder. Selznick bürokrasiyi kontrol tekniğinin (yetki devri) kullanılmasının bir dizi önceden tahmin edilemeyen sonuçları nasıl ortaya çıkardığını göstermeye çalışmıştır (Öztaş, 2015:161).

Weber'in bürokrasi modeline karşı en ciddi eleştiri ve öneri 1970'lerin sonunda ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışından gelmiştir. Kurallara düşkün, formalitelere öncelik veren, katı hiyerarşik ve merkezîyetçi yapısına karşı çıkar. Çıktılardan çok girdilere ve prosedürlere değer veren özelliğini eleştirir, toplumun verimlilik taleplerine yanıt vermediğini düşünür. İngiltere ve ABD'de Yeni Sağ hükümetleri başlattıkları reformlarla yeni bir yapılanma modeline kaynaklık ederek birçok ülkede kamu yönetimi reformlarının temel referansı haline gelmişlerdir. Piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkezîyetçi örgütlenme, özelleştirme, deregülasyon, etkinlik, verimlilik, yönetim, girdilerden daha çok sonuç odaklılık, personelin yetkilendirilmesi, toplumsal taleplere duyarlılık gibi ilke ve politikalar, yeni yapılanmanın, toplum ve piyasalarla ilişkilerin temel unsurları haline gelmiştir (Eryılmaz, 2013:83).

Weber'le öne çıkan yasal-rasyonel bürokrasi kavramı, yerini 20. Yüzyılın son çeyreğinden itibaren rasyonel-üretken bürokrasi anlayışına bırakmıştır (Eryılmaz, 2013:98). Bu bürokrasi türünde hiyerarşik denetimin önemi en alt düzeyde olup otoritenin kaynağı bilgidir. Örgüt üyeleri ileri derecede ihtisaslaşmıştır. Örgüt üyeleri ilgi ve dikkatlerini örgüt dışına çevirirler. Referans gruplarını birinci derecede örgüt dışında aynı mesleğin önde gelen kişileri oluşturur. Denetim konusunda bulunanlar örgütün bütün faaliyetlerinde koordinasyon sağlama imkanına sahip değildir. Bu nedenle örgüt üyelerinin kendiliklerinden gerçekleştirdikleri yatay eşgüdüm önemlidir.

Ast belli bir takdir yetkisine sahiptir. Verdiği kararlar üst yetki verdiği için değil o konuda gerekli bilgilere sahip olduğu içindir. Bu durumun sonucunda amir-memur, ast-üst değil meslektaşdır (Özer, 2015:167).

Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde, kamu bürokrasisinde dört temel ilkenin yerleştirilmesine ve geliştirilmesine büyük önem verilmektedir. Bunlar; etkinlik ve verimlilik, saydamlık, yönetim ve hesap verebilirlik (Eryılmaz, 2013:184).

Büyük ölçüde petrol fiyatlarının yükselmesine bağlı olarak ortaya çıktığı düşünülen mali krizin aşılmasında 1970'lerin ikinci yarısından itibaren reform çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Üç aşamada değerlendirilebilir. 1979-1985 yılları arası kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregulasyon), kamu mal ve hizmetlerindeki sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri ya da politikalarıdır. 1985-1990 yılları arası devletin elindeki kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi ile kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik artırılmasına yönelik politikalarıdır. 1990'lardan itibaren kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, esnek örgüt yapıları ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalarıdır. Yeniden yapılanma çalışmalarında bürokrasi odaklı yönetim anlayışından vazgeçilerek kamu yönetimi karşısında vatandaş ve toplum yeniden keşfedilmiş; karşılıklı roller ve sorumluluklar yeniden tanımlanmıştır (Eryılmaz, 2013:257). Yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışına geçilmesinin en önemli nedenleri arasında yıllarla birlikte büyüyen ağır bürokrasi ve formalite çokluğu, kalitesiz kamu hizmetleri, kamu harcamalarının yüksek olması ve yönetimin aşırı bir şekilde "Bugün git, yarın gel!" felsefesini benimsenmiş olmasıdır (Çukurçayır, 2009:40).

Post-bürokratik örgüt Weberyan örgüte bir tepki olarak çıkmış ve şu özelliklere sahip olduğu ileri sürülmüştür (Ateş, 2013:94-95):

1- Emir-komuta yerine diyalog, ikna etme ve güven ilişkisine dayanan aşağıdan yukarıya hareket eden bir yönetim stili,

2- Bilgi gizlenmemekte, aksine mümkün olduğu kadar yaygınlaştırma,

3- Daha esnek ve genel kurallara tabi olma,

4- Problem çözümüne yönelik olarak hiyerarşik yapıyı bozabilen takım çalışmalarına ve örgütsel ağlara önem verme,

5- Personel değerlendirmesinde kıdem ve makam yerine bireysel inisiyatif ve performansın objektif performans standartlarına göre ödüllendirilmesi, (Değerlendirmede üstün yanında yatay ve dikey ilişkide bulunanlar da dahil),

6- Güven ve interaktif haberleşme,

7- Resmi daire yerine ev veya başka bir yerde çalışma, hep aynı kişilerle birlikte çalışma yerine koşullara göre sürekli değişen kişilerle çalışma. Yani iş hayatında sürekliliğin yerini işin çeşitli bölümlerinin birbirinden

bağımsızlaştırılması ve iş akışının kesinti ve duraksamalar yoluyla örgütlenmesidir.

8- Toplam kalite paradigmasının yerleşmesi ve personel güçlendirme, yetki aktarımı, koçluk, özerk çalışma takımları gibi uygulamaların yaygınlaştırılması. Weberyan bürokrasiden post bürokrasiye geçişte bir takım problemlerin olması kaçınılmazdır. Bunun temelinde geleneksel ve yeni değerlerin çatışması yatmaktadır. Bu değerlerin karşılaştırması aşağıda görülmektedir.

Tablo-1: Rekabet Halindeki Değerler

Bürokratik	Post bürokratik
Kurallara uyma ve sürece önem verme	Performansa önem verme
Detaylı planlara göre yönetim	Esneklik ve ihtiyacın karşılanmasına önem verme
Katı hiyerarşi	Sözleşme-eksenlilik
Dar merkezi kontrol	Yetki devri
Maliyet kabulü	Kalite kontrolü
Tekelcilik	Rekabetçilik

Kaynak: Ateş, Hamza (2013). Postbürokratik Kamu Yönetimi, A. Balcı, A. Nohutçu vd. (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Üçüncü Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s.104.

Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim gibi yeni kamu yönetimi anlayışlarının klasik bürokrasiden uzaklaşarak bürokrasiyi örgüt prensibi olmanın dışına taşıdıkları görülmektedir. Bu eğilimlerin daha büyük bir ivme kazandığı Avusturalya, Yeni Zelanda, İngiltere, Kanada gibi ülkelerde bürokrasinin bir yönetim prensibi olmaktan çıktığı, parça parça da olsa, bürokratik ilkelere alternatif uygulamaların yoğunluk kazandığı görülmektedir (Ateş, 2013:100). Bürokrasinin iki temel özelliği hiyerarşi ve işbölümü iken post modern kamu yönetimi yerinden yönetim ve yönetimde esneklik ve şeffaflık ilkelerine dayanmaktadır. Yerinden yönetilen ve katı bürokratik mekanizmaların dışına çıkmış bir kuruluştaki halkın katılımının sağlanabileceği, uzlaşma temeline dayalı yönetim anlayışının geliştirilebileceği belirtilmektedir. Bundan dolayı öngörülen sistemde bürokrasi yerine görev örgütlenmeleri ya da geçici örgütlenmeler yeğlenmektedir (Özer, 2005:435).

Kamusal alanda bürokrasiye yönelik reforma daha fazla direncin bulunduğu görülecektir. Ancak kamuoyu genel trend doğrultusunda demokratikleşme taleplerini ve dolayısıyla yönetime katılımını artırdıkça, birtakım unsurlar da kendi lehine düzenlemeleri daha zorlayıcı biçimde dayatacağı açıktır. Tüm kurumlar önce kendilerini anlatabilmek için halkla ilişkiler faaliyeti kapsamında departmanlar teşkil etmekte veya bu şekle varsa

bunu aktivasyona geçirmekte; ardından ne kadar dil dökerlerse döksünler bir türlü kamuoyuna kabul ettiremedikleri özelliklerini bir bir değiştirme gereksinimi duymakta; ardından yaptıklarını gözler önünde sergileyerek şeffaflaşma üzerinde durmakta; en nihayetinde bütün bunların da etkisi ile kurumsal yapısında ve işleyişinde revizyona gitmek zorunda kalmaktadır. Bu işleyiş, doğanın entropi kanunu gibidir (Ateş, 2013:100). Nitekim gelişmiş ülkelerde yaygınlaşan e-devlet uygulamaları sayesinde bürokratik engeller minimum düzeye indirilirken, kamusal hizmet kalitesi artmaya başlamıştır (Aktel, 2003:105).

OECD'nin özellikle son yıllarda yayınladığı raporlar; 22 OECD ülkesinde, kamu sektörü reformlarının hakim unsur olduğunu, bürokrasinin ortadan kaldırılmak yerine olumsuzluklarının giderilmesi için yeniden yapılandırılması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu süreçte reformlar; daha fazla maliyet odaklı, daha iyi tüketici hizmeti sağlayıcı, performans, bütçeleme, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi, performans denetimi ve sonuçlara göre değerlendirme gibi unsurlar içermiştir. OECD bu şekilde kamu yönetiminde yeni bir paradigma oluştuğunu, bunun da; bürokraside otoriteyi dağıtmak, esnekliği sağlamak, performans denetimini ve sorumlu hizmet anlayışını sağlamak, insan kaynakları yönetimini geliştirmek, bilgi teknolojisini rasyonelleştirmek, düzenlemelerin kalitesini ve merkezi fonksiyonların yönlendirme yeteneğini geliştirmek gibi stratejilerden oluştuğunu belirtmiştir. Bu durum tüm dünyada kamu yönetiminin klasik bürokratik yönetim mekanizmasından verimlilik mekanizmasına doğru gittiğini göstermektedir (Özer, 2013:53)

B- Post Bürokrasiye Yönelik Eleştiriler

Her ne kadar yeni örgütsel modeller ortaya çıksa da, ister istemez özellikle büyük örgütlerde bürokrasinin araçlarını kullanmak zorundadır (Ateş, 2013:103). Kamu görevlilerinin kendi yaptıklarından halka karşı direkt sorumlu olunca doğal olarak hesap verebilirlik açısından politikacıların rolünün azalması söz konusudur (Balıcı:2013:168). Pazara dayanan hesap verme sorumluluğu ve bu kavramın bireyselleştirilmesi, yani toplumun tümüne değil tek tek bireylere karşı sorumluluk anlayışının getirilmesi kamu yönetimindeki geleneksel parlamentoya ve hiyerarşik üstlere olan sorumlulukta zayıflamaya yol açmaktadır (Ateş, 2013:103).

Ekonomik bakış açısının, sosyal bilimleri dolayısıyla da yönetimi eksik bıraktığını göstermektedir (Özer, 2006:28). Piyasa söylemi veya ekonomik bakış açısının sonuçlar üzerinde durması nedeniyle, bürokratların kanun ve düzenlemelere aldırış etmemelerine dolayısıyla hukuk devletinin zedelenmesine yol açabilir (Öztürk, 2003:178). Çıktıya ve sonuca yönelik olma anlayışı kamu sektöründe devlet hizmetlerinin bir kısmının sosyal nitelikleri ve

dışsallıklarının önemi nedeniyle sayısal terimlerle değerlendirilemez (Ateş, 2013:103).

Post Bürokrasiye yönelik diğer eleştiriler şunlardır (Ateş, 2013:103-104):

- Post-bürokratik yapılar işgörenler üzerindeki baskıyı azaltmamakta, aksine artırmaktadır. Ayrıca düşük motivasyon sarmalı içinde bırakma ihtimali vardır.

- Uygulama sonucuna göre; üst düzey yöneticilerin yeni yönetim anlayışlarına yoğunlaşma sebebiyle asıl fonksiyon ve işlerinden farklı alanlarda uğraşarak kendi işlerini ihmal etmelerine yol açabilmektedir.

- Kamu yöneticisi fonksiyon bölgelerini temel alan ve birden çok bölümden oluşan yeni örgütsel yapıların arasındaki koordinasyona dikkat edilmemesi riski vardır.

- Birey ve bireyin tüketici yönüne ağırlık verilmektedir (hizmetlerin planlanması sürecine katkı yapmaları sağlanmalı ve yerel topluluklar güçlendirilmeli).

- Çoğunlukla birey üzerine odaklanarak kişisel seçim ve kamu hizmetlerinde arz-talep-fiyat dengesi oluşturulmakta ancak kamu hizmetlerinin çoğu zaman kişisel değil kolektif seçim meselesi olduğu unutulması.

C- Bürokrasinin Geleceği

Kamu yönetimi teori ve pratiğinde çok büyük değişimler yaşanmakta ve geleneksel-bürokratik-hiyerarşik kamu yönetimi dönüşüme uğramaktadır. Öncelikle bürokratik kamu yönetimi artık kamu örgütlerini idare etmede ve kamu hizmetlerini sunmada en iyi yol olarak görülmemektedir. Fakat kamu işletmesinin yeni yönü geleneksel kamu yönetimi modeli kadar açık değildir. Bugün dünyada yapıları bürokratik biçimden post-bürokratik organizasyona kadar çok çeşitli varyasyonlarda firmalar görmek mümkündür. Bununla birlikte post-bürokratik paradigmanın yarınların genel kabul görmüş, en verimli örgüt yapısı olabileceği savını destekleyen pek çok gelişme bulunmaktadır (Ateş, 2013:105).

20. yüzyılla birlikte bir bilgi patlaması söz konusu olmuş ve bunun sonucu olarak teknoloji hızlı bir şekilde değişmiş ve değişmeye devam etmektedir. Bürokrasi teknolojik değişmelerin yarattığı yeni durumlara kendini uyarlamak zorunda kalmaktadır. E-devletin bürokrasinin olumsuzluklarına son vermesi, bürokrasinin sonunun geldiği anlamına gelmez. Aksine e-devlet bürokrasiyi güçlendirecektir. Bürokrasi sadece biçim değiştirmekte ve *e-bürokrasi* haline gelmektedir (Metin, 2012:107). Bennis'e göre, Weber'in geliştirdiği bu bürokratik model yirminci yüzyıl şartlarına ayak uyduramamaktadır. Bürokrasinin rutin, kestirilebilir, beşeri olayları yönetmede bir üstünlüğü vardır. Ancak günümüzdeki nüfus ve bilgi patlaması karşısında,

bürokrasinin, belirtilen üstünlüğünün geçerliliği konusunda kuşklar vardır. İşte bunun için bürokrasi, teknolojinin gerektirdiği yeni durumlara kendisini uydurmak zorundadır. Aksi durumda Weber bürokrasisi ölecek ve yok olacaktır (Çevikbaş, 2014:92-93). Bennis'e göre gelecekte bugünkü bürokrasilerin yerlerini gelecekte uyumlu yapılar diye tabir edilen yeni örgütler yer alacaktır. Bu örgütler uyumlu yani çevrelerindeki hızlı değişime uyum sağlayarak bu şekilde belirsizliğin, karmaşıklığın, geçiciliğin olumsuzluklarını giderebilecekler ve her ortamda ortaya çıkabilecek sorunları çözebilecek özel yapı ve süreçleri içerecekler ve görevlerini başarılı ile yerine getirdikten sonra da ortadan kalkacaklardır (Özer, 2005:469).

Toffler de Bennis gibi bürokrasinin gelecekte yok olacağını savunmaktadır. Toffler'in "geleceğin işleri, şahısların mutlaka bir yerde birleşip görüşmelerine lüzum kalmaksızın yürütülebileceklerdir. Firmalar artık bir büroya veya idare merkezine muhtaç olmayacak, bunların yerini basit bir telefon numarası, kimlik numarası ve hesap numarası alacaktır" (Toffler, 1981:124) ifadesi, gelecekte işyeri ve çalışma koşullarının büyük bir değişime uğrayacağını vurgulamaktadır (Çevikbaş, 2014:93)

Küreselleşmeyle birlikte ulus devletlerin merkezi gücü ve bürokrasisi piyasa karar mekanizmaları üzerinde müdahalesi 21. Yüzyıl demokrasilerinde daralacaktır. Bu kapsamda ulus devletin yetkilerinin bir kısmı bugün var olan ve yeni kurulmakta olan veya kurulması düşünülen uluslararası örgütlere, bir kısmı da günün getireceği yerel yönetim birimlerine terk edecektir (Aktel, 2003:60).

Teknolojik gelişmelerin politik, sosyal, ekonomik, tüm hiyerarşik yapıları sona erdireceği görüşü abartılı bir tavır gibi görünmektedir. Çünkü işveren-işgören ilişkisi ya da amir-memur ilişkisi tümünden ortadan kalkmayacağından, otoritenin kabulü kah yasal kah paraya bağımlı içselleştirmeler ile sürecektir. Hiyerarşilerin süreceği ancak katı tutum yerine "güven" unsurunun zamanla esas hareket olacağı, birey odaklı anlayışların tarihsel süreçle uyum içinde örgütlerin temel vizyonu haline geleceği varsayılmaktadır (Ateş, 2013:105).

Geleceğin bürokrasilerinden beklenenler ise; yeni ilişkiler ve ortaklıklar geliştirmek, stratejik düşünmek ve hareket etmek, diğer kuruluşlarla aralarında stratejik ağlar kurmak, kaynakları etkin yönetmek, sistemin sınırlarını yeniden tanımlamak ve şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik ve sorumluluk için yönetmek olarak belirtilebilir (Özer, 2013:55)

SONUÇ

Weber'in bürokrasi kuramı sanayi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilmek amacıyla Weber tarafından o dönemin kurumlarını inceleyerek ortaya koyduğu bir ideal tiptir. Bu ideal tip pantimonyal otorite yerine hukuki-

rasyonel otoriteyi temel alan bir yaklaşımdır. Nitekim bu bürokrasi anlayışı sanayi toplumunun ihtiyaçlarına cevap vermiş günümüzde de hala etkinliği devam ettirmiştir.

20. Yüzyılın ilk yarısında batı ülkelerinde bürokratik model büyük bir üretim artışı gerçekleştirmişse de yeni gelişen anlayışlar neticesinde bürokrasinin çok otoriter yapısının dışında farklı bakış açıları ile dünyaya bakan esnek örgütlerin iş yaşamında olması gündeme gelmiştir. Bunun neticesinde postbürokratik anlayışı benimseyen örgütler ortaya çıkmıştır. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında demokrasi kavramı ve bireye dönük yaklaşımların ortaya çıkması, ayrıca son yıllarda küreselleşmenin ortaya çıkması ve iletişim teknolojilerin gelişmesi bu süreçlere katkıda bulunmuştur.

Ancak günümüzde Toffler'in söylediğinin aksine bürokrasinin yok olmadığı gibi daha da büyüüp geliştiği görülmektedir. Bunun nedeni ise Toffler'in söz ettiği telefon, kimlik ve hesap numaralarının programlayacak, yönetecek, işletecek, bakım ve onarımını yapacak, denetleyecek, gelişimini sağlayacak araştırma ve geliştirme faaliyetleri için yeni bürokratik unsurlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenler çoğu teorisyenlerin ileri sürdüğü gibi bürokrasinin yok olması mümkün görülmemekte olup, bürokratik yönetime herkes muhtaç görülmektedir. Bu yüzden bürokrasiyi yok edici boş ve yanlış çalışmalar yerine, bürokrasinin daha iyi işlev görmesini sağlayıcı çalışmalar üzerinde durmak daha isabetli bir yaklaşım olacaktır. (Çevikbaş, 2014:93)

Sonuç olarak bürokrasi, toplumsal hayatın düzenlenmesi ve yürütülmesinde şimdiye kadar alternatifi geliştirilemeyen en etkin, yaygın ve egemen bir örgütlenme ve yönetim şekli olduğundan, vazgeçilmez bir olgu ve sürekli bir süreç olarak üzerinde çalışılması, geliştirilmesi ve düzenlenmesi gereken önemli bir alan olarak her zaman karşımıza çıkmaktadır ve çıkacaktır.

KAYNAKÇA

- Aktel, Mehmet (2003). Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi, Ankara, Asil Yayıncılık.
- Ateş, Hamza (2013). Postbürokratik Kamu Yönetimi, A. Balcı, A. Nohutçu vd. (Editörler). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Üçüncü Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Balcı, Asım (2013). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, A. Balcı, A. Nohutçu vd. (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Üçüncü Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Baransel, Atilla (1979). Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Başaran İ.Ethem (1989). Yönetim, Ankara, Gül Yayınevi.
- Canman, Doğan (1995). Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE.
- Çapoğlu, Gökhan (1997). Yepyeni Bir Türkiye İçin, Ankara, Ansay Yayınları.
- Çevik, Hasan Hüseyin (2010). Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Birinci Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Çevikbaş, Rafet (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(2), 75-102.
- Çukurçayır, Mehmet Akif (2009). Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru, Sayıştay Dergisi, 73, 31-49.
- Dursun, Davut (1992). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, 37, 133-149.
- Ergun, Turgay, Polatoğlu, Aykut (1992). Kamu Yönetimine Giriş, Dördüncü Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (1993). Bürokrasi, İzmir.
- Eryılmaz, Bilal (2013). Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Beşinci Baskı, İstanbul, Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (2015). Kamu Yönetimi, Sekizinci Baskı, İstanbul, Umuttepe Yayınları.
- Eşki, Hülya (2010). Bugünü Anlamak İçin Max Weber'i Yeniden Okumak, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 6 (11), 187-198.
- Heper, Metin (1973). Osmanlı-Türk Devleti'nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kavramı Açısından Bazı Gözlemler, Amme İdaresi Dergisi, VI, Haziran, Ankara.
- Kapani, Münci (1987). Politika Bilimine Giriş, Dördüncü Baskı, İstanbul, Bilgi Yayınları.
- Metin, Abdullah (2012). Türkiye'de E-devlet Uygulaması ve E-devletin Bürokrasiye Etkisi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(7), 98-108.
- Özer, Mehmet Akif (2005). Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, Birinci Baskı, Ankara, Platin Yayınları.
- Özer, Mehmet Akif (2006) Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi, 59, 1-44.
- Özer, Mehmet Akif (2013) Weber'in Bürokrasisi Karşısında Yönetimde Yeniden Yapılandırma Arayışları, Global Journal of Economics and Business Studies, 2(4), 43-57.
- Özer, Mehmet Akif, Akçakaya, Murat, Yaylı, Hasan, Yücel Batmaz, Nazlı (2015). Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler), Ankara, Adalet Yayınevi.
- Öztaş, Nail (2015). Yönetim, Üçüncü Baskı, Ankara, Otorite Yayınları.
- Öztürk, K.Ö. (2003). Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- Tortop, Nuri, İsbir, Eyüp Günay, Aykaç, Burhan (1993). Yönetim Bilimi, Ankara, Yargı Yayınları.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü. TDK resmi web sitesi.