

Araştırma Makalesi • Research Article

Farklı Teorisyenlerin Bakış Açısında “Red Tape”

“Red Tape” From the Perspective of Different Theorists

Melahat Sümeyye GÜN *

Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, İstanbul, Türkiye. ORCID: 0000-0003-3774-8154

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geçmişi:

Başvuru tarihi: 10.12.2023

Kabul tarihi: 21.12.2023

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Kamu Yönetimi, Max Weber

ÖZET

“Red tape” ... Alan yazında çoğunlukla bürokrasi, kamunun dilinde ve fikrinde genelde kurtasiyecilik... Kimilerince olumlu bir olgu, kimilerince olumsuz bir olgu; bürokrasi. Bazılarına göre kamu yönetiminin kanayan bir yarası, bazılarına göre ise vaz geçilemeyecek bir unsur olarak görülen bürokrasi olgusu bu çalışmanın ana odağını oluşturmaktadır. Geçmiş 1700’ lü yıllara dayanan bürokrasi kavram ve oluşumunun, tarihsel süreçte farklı düşünürlerin perspektifinde ele alınmış bir olgu olarak, kamu yönetimi alan yazınında önemli bir yer edindiği söylenebilir. Bu minvalde bu çalışmada öncelikle George Wilhelm Friedrich Hegel, Karl Marks ve Max Weber gibi isimler nezdinde; seçkin teoriyenler, davranışçı okul teoriyenleri ve liberal teoriyenler temelinde ve diğer düşünürler çerçevesinde bürokrasi olgusu değerlendirilmiştir. Çalışmada öncelikle, bürokrasi kelimesine kavramsal çerçevede bakılmıştır. Sonrasında ise G. W. F. Hegel ile başlayan, M. Weber ile devam eden ve diğer teoriyenlerce de ele alınan bürokrasi kelimesinin teorik çerçevesi oluşturulmuştur. Bu doğrultuda bu çalışmanın temel amacı Alman filozof Max Weber ile popülaritesini artıran bürokrasi kavramını doküman analizi yöntemi ile incelemek ve alan yazına katkı sunmaktır.

ARTICLE INFO

Article History:

Received: 10.12.2023

Accepted: 21.12.2023

Keywords: Bureaucracy, Public Administration, Max Weber

ABSTRACT

“Red tape” ... In the literature, it is mostly bureaucracy, and in the public language and opinion, paperwork... For some it is a positive phenomenon, for others it is a negative phenomenon; bureaucracy. The phenomenon of bureaucracy, which is seen as a bleeding wound of public administration by some and an indispensable element by others, constitutes the primary focus of this essay. It can be said that bureaucracy, which dates back to the 1700s, has acquired a significant point in the public administration literature as a phenomenon that has been discussed from the perspective of different thinkers throughout history. In this context, in this essay, the phenomenon of bureaucracy was evaluated in the eyes of names such as George Hegel, Karl Marx and Max Weber; on the basis of Elitist, Behaviorist School and Liberal theorists and within the framework of other thinkers. In the essay, first of all, the notion bureaucracy was examined in a conceptual framework. And then, the theoretical framework of the word bureaucracy was created, starting with G. W. F. Hegel, continuing with M. Weber and discussed by other theorists. In this context, the primary objective of this essay is to examine the concept of

* Sorumlu yazar / Corresponding Author.

e-posta: sumeyyegun.sum@gmail.com

Atıf: Gün, M. S. (2023). Farklı Teorisyenlerin Bakış Açısında “Red Tape”, *Journal of Economics and Political Sciences*, 3 (2), 135-146.

bureaucracy, which increased its popularity with the German philosopher Max Weber, with the document analysis method and to contribute to the literature.

1. Giriş

İngilizcede “red tape” olarak anılan “bürokrasi” kavramının, ilk duyulduğunda olumsuz bir anlam çağrıştırdığı söylenebilir. Bununla birlikte halk dilinde, günlük yaşantıda “kırtasiyecilik” olarak da bilinen bürokrasi kavramının; işlerin aksaklığını, bir dizi kâğıt işlerini, kapıdan kapıya, kurumdan kuruma dolaşmayı belirtir nitelikte, yine olumsuz bir anlam taşıdığı ifade edilebilir.

Bürokrasi denildiğinde akla ilk gelen isimlerin başında Max Weber yer almaktadır. Weber’in öne sürdüğü fikirler, bürokrasinin temelini teşkil edecek nitelikte olsa da diğer teorisyenler tarafından bu fikirler zaman zaman eleştirilmiştir. Bürokrasi neyi ifade etmektedir? Bürokrasi için olumlu, olumsuz betimlemesi yapmak ne kadar sağlıklıdır? Bürokrasi geçmişte var olup, şu anın kamu yönetiminde görülmeyen bir durum mudur? Şu anda da var olup gelecekte de varlığını devam ettirecek midir? Yoksa yok olup gidecek midir?... Bunlar ve benzeri sorular bürokrasi olgusunun iyi anlaşılması açısından önemini korumaktadır. Weber’den sonraki düşünürlerin bu hususlarda farklı görüşleri literatürde yer edinmiştir. Bu açıdan bu çalışma, çoklu perspektifte bürokrasi teorisine mercek tutması bakımından önem arz etmektedir.

Farklı teorisyenlerin bakış açısıyla bürokrasi konusunun ele alınacağı bu çalışmada öncelikle bürokrasi kelimesinin kavramsal çerçevesi çizilecektir. Sonrasında Friedrich Hegel, Karl Marks ve bürokrasinin babası denilebilecek Max Weber’in görüşleri doğrultusunda kavram değerlendirilecektir. Robert Michels, Bruno Rizzi, Geotana Mosca ve James Burnham gibi seçkin teorisyenlerin de bürokrasiye dair teorileri tartışılacaktır. Bununla birlikte Warren Gamaliel Bennis, Alvin Toffler, Wright Mills, Vilfredo Frederico Damaso Pareto, Peter Michael Blau gibi diğer teorisyenlerin de konuyla ilgili görüşleri çalışma kapsamında değerlendirilecektir. Sonrasında davranışçı okul mensubu olan Selznick, Merton ve Gouldner’in bürokrasiye yönelik fikirleri irdelenecektir. Son olarak Liberal düşüncede bürokrasi, John Stuart Mill ve Ludwig von

Mises’in görüşleri ekseninde değerlendirilecektir.

2. Bürokrasiye Kavramsal Bir Bakış

Bürokrasi kavramının, terim olarak ilk kullanımı 1745 senesinde, Fransa’da Vincent De Gournay’e dayanmaktadır. Sosyal bilimler alanında, kavramların tanımı hususunda ortak bir kanıya varma sorunsalı yer almaktadır. Bürokrasi kavramının anlamı noktasında da bilim insanları arasında tanım ve fikir birliği bulunmamaktadır. Bürokrasi kavramı Latince “burra” ve Yunanca “kratos” kelimelerinden türetilmiş olup burra “masa örtüsü olan koyu renkteki bir kumaşı” ifade ederken kratos “yönetim, egemenlik” anlamını ifade etmektedir. Bu doğrultuda “bürokrasi” kelimesinin “büroların veya masaların egemenliği” anlamına geldiği ifade edilebilir (Eryılmaz, 2016: 260).

Öztaş (2017: 140-142), bürokrasi kavramının dört farklı tanımı içerdiğini belirtmektedir: İlk olarak, günlük yaşamda da sık olarak kullanılan anlamıyla bürokrasi, işlerin kırtasiyeciliğe boğulmasını ifade etmektedir. Bu anlamında bürokrasi, etkinsiz bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. İkinci anlamıyla bürokrasi, kamu örgütlerinin toplamını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle kamu hizmetlerini ve mallarını üretebilmek için kurulan dairelerdir. Üçüncü anlamıyla bürokrasi, atanarak işe gelen, kamu gücünü kullanarak siyasetin aldığı kararları uygulayan memur grubu olarak belirtilmektedir. “Weberyen bürokrasi teorisi” tanımıyla da bilinen dördüncü ve son anlamıyla bürokrasi, örgüt, örgütlenme ve işleyiş biçimini ifade etmektedir.

Bu tanımlar doğrultusunda bürokrasinin ilk tanımı olan kırtasiyecilik hususuna kısaca değinmekte fayda olacaktır. Kırtasiyecilik, bürokrasinin olumsuzluğunu belirtmek için kullanılan bir terimdir. Gereksiz formaliteleri, devlet dairelerindeki işlerin aksaklığını, verimsizlik, otoriteye aşırı bağlılık, kuralcılık gibi olumsuz tutumları ifade eden kırtasiyecilik, Amerika ve Birleşik Krallık’ta “Red Tape”, Fransa’da “Peperasserie” şeklinde ifade edilmektedir (Tortop vd., 1993: 213). Çevikbaş (2014: 80), bu anlamın, bürokrasinin kendisini değil bir sonucunu;

dolayısıyla da bu şekilde yanlış bir anlayışı ifade ettiğini belirtmektedir.

Bürokrasiyi örgütlenme ve yönetim biçimi şeklinde bilim dünyasında ilk kez Weber kullanmakla birlikte, tarihsel kronolojide Weber'den önce gelen Hegel ve Karl Marx'ın da konuyla alakalı fikirleri literatürde yer edinmiştir (Dursun, 1992: 135).

3. Bürokrasinin Teorik Çerçevesi

Çalışmanın bu kısmında bürokrasi teorisyenleri ve bürokrasiye dair ortaya koydukları fikirleri tartışılacaktır. Öncelikle, Hegel, Karl Marks ve Max Weber ele alınacak sonrasında "Bürokraside Seçkin Teori", "Davranışçı Okul ve Bürokrasi", "Liberal Düşüncede Bürokrasi" ve W. G. Bennis, Alvin Toffler gibi diğer teorisyenler incelenecektir.

3.1. George Wilhelm Friedrich Hegel

1770-1831 yılları arasında yaşayan Hegel, fikir dünyasını mantık ve diyalektik konusu üzerine kurmuştur. Diyalektik kavramı, süreçleri, ilişkileri, çatışmaları ortaya koyan bir düşünce biçimidir. Hegel'e göre dünya durağan yapılar yerine çatışmalardan, ilişkilerden, dinamiklerden oluşmaktadır (Ritzer & Stepnisky, 2021: 23). İdealist bir kişi olarak tanınan Hegel'in felsefi düşüncesini oluşturan bir diğer kavram idealizmdir (Cuff, vd., 2006: 18 akt. Yıldız Özkurt ve Ateş, 2021: 140).

Hegel'in bürokrasi teorisi, kuramların spesifik menfaatleri ile devletin genel menfaatleri arasındaki mücadeleye dayanmaktadır. Bürokrasi, toplumun spesifik menfaatlerini devletin temsil ettiği genel menfaatlere çevirme aracıdır (Heper, 2005: 292). Hegel, devletin esas işlevinin, toplumdaki üyelerin genel çıkarlarını savunmak olduğunu belirtmiştir. Toplumda "ticari sınıf" ve bürokratlardan oluşan "evrensel sınıf" olmak üzere iki sınıf bulunmaktadır. Toplum üyelerinin çıkarlarını savunma işini "evrensel sınıfın" yapması gerektiğini ifade etmektedir (Dursun, 1992: 135). Hegel, bürokrasinin kamu çıkarı için gerekli olduğunu; devlet yönetiminin ve bürokrasinin kaçınılmaz olduğunu düşünmektedir (Çevikbaş, 2014: 88).

3.2. Karl Marks

1818-1883 yılları arasında yaşayan Marx, sistemli bir şekilde bürokrasi kuramı ortaya koymamıştır. Kavramı devlet yönetiminde

güç-iktidar ilişkisi çerçevesinde değerlendirmiştir (Heywood, 2007: 509 akt. Eryılmaz, 2016: 263). Bürokrasiyi "hâkim sınıf" unsuruyla açıklamaya çalışan Marx'ın fikri yapısında bürokrasi, bir sınıfı ifade etmemektedir; kapitalist toplumda egemen sınıf olan burjuvaziye hizmet eden ve burjuvazinin menfaatlerini gözetten bir kategoridir. Toplumun ortak çıkarlarını savunmak gerekmesine rağmen bürokrasiyi oluşturan kamu örgüt ve çalışanları, fırsat buldukça kendi çıkarlarını düşüneceklerdir. Marx, bürokrasinin varlığını, toplumun sınıflara bölünmesinde bulunduğunu söylemektedir. Bu doğrultuda toplum, sınıflara bölünmüş olmasaydı bürokrasiden söz edilemeyeceğini belirtmektedir. Bürokrasinin tek amacının, "status quo" yu devam ettirmek olduğunu ifade eden Marks'ın düşünce yapısına göre bürokrasi varlığını, toplumun sınıflara bölünmesine ve hâkim sınıfa borçlu olduğundan bu sınıflı yapı yok olup hâkim sınıf olan burjuvazi geçerliliğini kaybedince bürokrasi de son bulacaktır (Dursun, 1992:143).

Marksizm'de önemli bir kavram yabancılaşma kavramıdır. Yabancılaşma, bireylerin birbirlerinden veya belli bir ortamdan uzaklaşmalarını ifade etmektedir. Emekçinin kendi ürettiği ürün üzerindeki denetimini kaybetmesi, kendi ürettiğinin onun karşısında yabancı ve güçlü bir unsur olarak yer alması, böylece emekçinin özel niteliklerine yabancılaşması olarak tanımlanabilir. Marx, özel mülkiyet, iş bölümü ve emeğin metalaşması ile ilişkilendirerek açıkladığı yabancılaşma olgusunu bürokrasi ile uyarlamaktadır. Bireyler, yönetim alanında da kendi içine kapalı, gizemli hale gelmiş, toplumun yararına hizmet ettiği savını ileri süren bürokrasi karşısında da yabancılaşır. Bürokrasi, Marks'a göre "halkın çoğunun kendilerine uzak gördükleri, zalim özerk bir güç" haline gelir (Eryılmaz, 2010: 24-26).

3.3. Max Weber

Weber, modern bürokrasinin ilk sistematik çalışmasını yaparak bürokrasiyi tanımlamıştır. Toplum teorisinin bir unsuru olarak ele aldığı örgütlenmelerde etkinliği ve verimliliği tesis edecek vasıfları belirleyip bu vasıfları "ideal tip" kavramsallaştırmasıyla bürokrasinin sahip olduğu özellikler olarak saymıştır. Weber'in fikri dünyasında "ideal tip" ifadesi ile "gelişmiş saf bürokratik

yapılar” kastedilmekte olup ideal tip, arzulanan model değildir (Öztaş, 2017: 144).

Weber, bürokrasiyi bir makineye benzeterek, enerjileri standardize edilen vazifelerin hayata geçirilmesine yarayan en rasyonel sistem olduğunu belirtmektedir. Bürokrat da en baştan izlemesinin gerekli olduğu adımları gösteren daima işlemekte olan sistemde bir çarkın dişlisi gibidir. Weber, bürokratik örgütün, üyelerin bireyselliği ne ölçüde giderilirse o ölçüde etkili bir şekilde işleyeceğini ifade etmektedir. Ona göre, bürokrasi, formel işlerden nefret, sevgi gibi duygusal ve irrasyonel öğeler yok edildiği ölçüde mükemmel ve kusursuz olacaktır (Weber, 2008: 6).

Weber, bürokrasinin en verimli ve etkili örgütsel yapılanma olduğunu belirtmektedir. Makine ile yapılan üretim makine ile yapılmayan üretime göre nasıl üstünse bürokrasi ile ilgili yapılar da diğer yapılara göre üstündür. Bürokrasinin işlerliğinde kesinlik, devamlılık, ihtisas, rasyonellik, hız ve disiplin vardır. Bu nedenle bürokrasi hem güvenilir hem de etkili bir teşkilatlanma şeklidir (Polatoğlu, 2001: 39 akt. Yıldız Özkurt, 2020: 86). Bununla birlikte Weber, bürokrasinin bir defa kurulduktan sonra kaldırılmasının oldukça zor olacağını belirtmiştir. Bürokratların bir kez yerleşmelerinden sonra bürokrasiden kurtulmaları zor olacaktır. Weber, bu yönüyle bürokrasiyi, topluma korku veren bir duruma dönüşen demir bir kafese benzetir (Ritzer, 2000: 91).

3.3.1. Weber'in Bürokrasi Modelinin Özellikleri

Weber, bürokrasinin birtakım özelliklerinden ve ilkelerinden bahsetmektedir. Weber (2004: 192-199) ve Eryılmaz (2016: 267-269) bu özellikleri şu şekilde sıralamışlardır:

“Yasalarla Düzenlenen Yetki Sahası: Bürokratik yapılarda amaç ve hedeflerin uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli olan sistematik çalışmalar, formel vazifeler olarak belirli bir şekilde dağıtılır. Bu vazifelerin eksiksiz bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli olan yaptırım ve emirler kurallara bağlanır. Vazifelerin düzen ve süreklilik içinde yerine getirilmesi, yetkilerin kullanılması, sistematik hükümlerle sağlanır.

Otorite Hiyerarşisi: Bürokratik yapılarda vazifeler hiyerarşik bir sistem dahilinde

gerçekleştirilir. Böylece, alt kademeler üst kademelerin gözetimi ve denetimi altına girer. Bu idari hiyerarşi sistemdekiler, yönetimleri altındaki birimlerin kararlarından ve fiillerinden, üst birimlere karşı sorumludur. Hiyerarşik nizam sayesinde yönetilenler, alt kademelerin işlem ve fiillerine karşı üst birimlere başvurabilme imkânı elde ederler.

Yönetimin Yazılı Dokümanlara Dayandırılması: Modern bürokrasiler, yönetimle ilgili işleri yazılı doküman ile yapmaktadır. Gerekliğinde kullanılabilmesi için saklanan bu belgeler, alanında uzman görevli kadrolar tarafından hazırlanır. Özel sektörde “büro” olarak isimlendirilen bu kadrolara kamuda “daire” denmektedir.

Uzmanlaşma: Yukarıda bahsedilen büro veya daire yönetimi profesyonel eğitimi gerektirmektedir. Uzmanlaşma vazife dağılımının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. İş bölümü neticesinde farklı alanlarda çalışanlar, belli bir süre sonra yaptıkları işte uzmanlaşmaktadır.

Kariyer Yapısı: Bürokraside çalışanlar, terfi sistemi içerisinde yürütülen memur mesleğini icra etmektedir. İşe girerken belirli şartların ve niteliklerin arandığı memurlukta, çalışanlar mertebelerine ve uzmanlık alanlarına bağlı olarak üst basamaklara yükselebilmeye imkanına sahiptir.

Kurallar Sistemi: Resmi ve yazılı kurallar dahilinde işleyen bürokrasi, çalışan kişilerin karşılıklı ilişkilerini, sorumluluklarını ve yetkilerini tanımlayan kurallara sahiptir. Kurum içinde herhangi bir olay karşısında karar alınacağı zaman önceden düzenlenmiş genel kurallara göre hareket edilmektedir. Kurallar sistemi, kamu görevlilerinin keyfi olarak davranmalarına engel olabilmek amacıyla getirilmiştir. Nitekim bürokraside memur, amirine değil bulunduğu makama bağlıdır.

Kamu ile Özel Yaşamın Ayrışması: Özel hayat ve kamu işlerinin kesin sınırlarla ayrıldığı bürokraside kamu malı ile memurun özel serveti arasında bir ilişki söz konusu değildir.

Gayri Şahsilik: İdeal bir memur, işini, duygusallıktan uzak bir şekilde tamamen gayri şahsi biçimsel kurallara göre yürütmektedir. Memur, vatandaşa karşı, kişisel düşünceleriyle değil rasyonel bir yönetim anlayışıyla davranış sergilemelidir. Sevgi veya nefret gibi duygularla hareket eden

memur, eşitlikten ve tarafsızlıktan uzaklaşacaktır. Bununla beraber, kişisel düşüncelerle hareket etmemek, verimlilik açısından da önem arz etmektedir”.

Weber, bir örgüt şeklinde ele aldığı bürokrasinin “patrimonyal” ve “rasyonel” iki çeşidinden bahsetmektedir (Eryılmaz, 2016: 269). Tarihte kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki örgütlenmeyi ifade eden patrimonyal bürokrasi, hür olmayan memurlara dayanmaktadır. Bu yapıda şahsi ilişkiler, kamu ile özel işlerin karışması gibi faktörler görülmekte ve devlet aile gibi düşünülerek yönetilmektedir. Roma İmparatorluğu, Eski Mısır ve Bizans İmparatorluğu bu bürokrasi türüne örnek verilebilecek niteliktedir. Rasyonel bürokrasi ise patrimonyal bürokrasiden sonra hâkim olan örgüt biçimini ve özellikleri belirtilen modern örgüt modelini ifade etmektedir (Weber, 2004: 200). Weber (2004: 204-209), bürokrasinin verimli, etkin; yalnızca devlete özgü olmayıp özel sektörde de görülen, vazgeçilmez; gücünü uzmanlıktan, rasyonellikten alan güçlü bir örgüt biçimi olduğunu ifade ederek bürokrasinin üstün niteliklerinin olduğunu belirtmiştir.

3.3.2. Weber'in Bürokrasi Modelinin Olumsuzlukları ve Eleştirileri

Sayılan bu özelliklerinin yanında bürokrasi, birtakım olumsuzlukları da barındırmaktadır. Bürokratin etkin ve verimli çalışabilmesi için katı bir kural sistemi içinde yer alması gerekmektedir. Bu vaziyet, personelin esnekliğini olumsuz yönde etkileyerek değişen koşullara göre hareket etme kabiliyetini azaltmaktadır. Makinenin dişlisi gibi hareket eden personel, sistemin işleyişine müdahale ederek bireysel inisiyatif alma imkanından yoksundur. Bürokraside kurallar rasyonellikten uzak; taraflı ve keyfi olarak oluşturulmuştur. Bürokraside vazife dağılımına dayalı profesyonelleşme, resmi otoriteyi işlevsiz hale getirebilmektedir. Bürokratik örgütte otorite üstlerde yoğunlaşmakta ve orta ve alt kademe yöneticilerin söz hakkı almaları güçleşmektedir. Bunun sonucu olarak yazışmalar artmakta, kırtasiyecilik ortaya çıkmaktadır. Genelde muhafazakâr bir yapı olan bürokrasilerde, düzen kendi kendini yenileme yetisinden yoksun olmakta ve bu durum verimsizliğe yol açmaktadır (Eryılmaz, 2016: 274). Weber bu hususta bürokrasinin toplum ve birey için “demirden bir kafes”

oluşturacağını belirtmektedir. Bireyler bu kafesin haricinde yer alamayıp sınırlı bir alanda sınırlı fiiliyatlar ile var olacaklardır. Kendini gerçekleştirme, özgürlük, yaratıcılık gibi insanın sahip olduğu yetiler bürokratik kurallar neticesinde yok olacak ve zaman içinde bireyler de bu erdemlerinde vazgeçeceklerdir (Tükel, 2012: 42).

Tarihsel süreçte Weber'in bürokrasi modeli eleştirilere maruz kalmıştır. Friedrich, ideal tiplerin betimleyici unsur olarak kullanılmasına olumlu bakmamıştır. Weber'in 'ideal tiplerinin' tecrübe ve gözlemlerden çok tümdengelim vasıtasıyla oluşturduğu ussal ve farazi betimlemelere dayandığını ifade etmektedir. Ayrıca Friedrich, bürokratik yapılanmanın işleyişine yönelik sorumluluk kavramına Weber'in çok az değindiğini düşünmektedir. Kararların alınması, atılacak adımların, siyasetin belirlenmesi gibi oldukça önem arz eden problemlerin yeterince işlenmediği görüşündedir. Diğer bir eleştiri siyaset bilimci Burin tarafından gelmiştir. Burin'e göre Weber, bürokrasilerin özel ve kamu menfaat sahiplerine yönelik taşıdıkları hesap verme ve sorumluluk vazifesini yeterince belirlemediğini ifade etmektedir. Bir diğer eleştirmen Gouldner, bürokrasinin alınan kararları öncesinden hesaplayabilmesini belirten rasyonel karakter özelliğinin belirtildiği ölçüde kesin olmadığı görüşündedir. Page de eleştiri yönelenler arasındadır. Page, Weber'in bürokratik egemenliği göz ardı ettiğini düşünmektedir. Page parlamenter hükümetin Weber'in ideal tip tartışmasında çok az yer edindiğini belirtmektedir. Bunlarla birlikte bürokratik örgütlenmelerin çevreden bağımsız olarak analizi, kültürel ayrımların bürokrasi üzerinde var olan etkisinin arka plana itilmesine yol açmaktadır. Oysa ekonomik, siyasal, kültürel, tarihi özellikler göz önünde bulundurulduğunda, bürokrasinin sahip olduğu biçimin değişime uğrayabileceği ve tek tip bir bürokrasiden bahsedilemeyeceği, Weber'in bürokrasi modeline yöneltilen eleştiriler arasında sayılabilmektedir (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 186-187).

Eryılmaz (2016: 277-278), bürokrasinin olumsuz yönlerinin giderilmesini sağlayacak etkin bir kamu yönetimi sistemi için; etkin dış siyasi denetim, iyi bir liderlik ve yönetim, esnek örgütlenme, liyakate dayalı personel yönetimi, kurum içinde iş birliğinin geliştirilmesi, halkla ilişkilerde etkinliğin

artırılması, iyi bir iş ahlakı, yönetişimin geliştirilmesi, hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, performansla dayalı bir yönetim anlayışı, yönetimde açıklığın benimsenmesi, kamu kurumlarının rekabete açılması, kamunun küçültülmesi ve kırtasiyeciliğin önlenmesi gibi düzenlemelerin yapılması gerektiğini belirtmektedir.

3.3.3. Weber'e Göre Otorite Türleri

Weber, farklı meşruluk temeline dayanan üç otorite türünden bahsetmektedir. Bunlar, kural ve yasaların ön planda olduğu "yasal otorite"; gelenek temelinde güç bulan "geleneksel otorite"; bir kişinin üstünlüğüne, kahramanlığına dayalı olan "karizmatik otoritedir". Yasal otoritede yasaların belirlediği düzene uyulması gerekir. Geleneksel otoritede geleneklerin kutsal kıldığı kişiye uyulması gerekir. Karizmatik otoritede ise örnek özellikleriyle, kahramanlığıyla karizmatik bir özellik kazanan kişiye uyulması gerekir (Weber, 2008: 40).

4. Bürokraside Seçkin Teori

Seçkin teorisyenler; Robert Michels, Bruno Rizzi, Geotana Mosca ve James Burnham bu bölümde bürokrasi teorileri ile ele alınacaktır.

4.1. Robert Michels

Seçkin teorisinin ilk baştaki isimlerinden biri olarak bilinen Michels, Almanya'da sosyalist siyasi partiler üzerinde incelemelerde bulunarak, 1911'de "Oligarşinin Tunç Kanunu" teorisini literatüre kazandırmıştır. Teori kısaca şunu ifade etmektedir; Parti mensupları partide tüm gün çalışacak maaşlı kişileri istihdam etmeyi istemektedir. İşe alınan kişiler bir süre sonra kimi alanlarda uzmanlık kazanırlar. Zamanla, uzmanlık kazanan örgüt liderleri de profesyonel önder haline gelirler. Sosyal köklerini unutan liderler bir süre sonra zümre durumuna gelirler. Ve var olan vaziyetlerini koruyabilmek ve iktidarlarını devam ettirmek için çaba sarf ederler. Bunu yapamayacaklarını anladıklarında, kendi yerlerine gelecek kişileri belirlemek için şahsi menfaatlerine yönelik teknikler geliştirirler. Böylesi bir vaziyette resmi seçimler, oylamadan ibaret bir uygulama olur. Neticede örgütler, oligarşinin yer aldığı bir yapı içinde "tunçtan bir kanuna" uyarlar (Dereli, 1976: 140 akt. Çevikbaş, 2014: 91).

Michels'e göre bürokrasi demokrasinin gelişmesinde engel bir unsurdur. Nitekim demokrasinin en demokratik kuruluşu olması gereken ve olmazsa olmaz unsuru olan siyasi partiler oligarşik bir biçime dönüşerek demokrasinin yalnızca sözde ve resmîyette kalmasına yol açacaktır (Çevikbaş, 2014: 91). Büyük ölçekli her kurumun modern dünyada maaşlı görevlilere ihtiyaç duyduğunu belirten Michels, bürokrasinin sınırlandırılabilceğini düşünmekle birlikte, hiçbir kudretin "Oligarşinin Tunç Kanunu" nu yok edemeyeceğini ifade etmektedir. "Kim örgütten söz ediyorsa aslında oligarşiden bahsediyor demektir" ifadesi de bu durumu destekler niteliktedir (Eryılmaz, 2016: 265-266).

4.2. Bruno Rizzi

Kendisini Marksist olarak tanımlayan, sosyalist düşünceden de etkilenen fakat Marks'ı eleştirerek "seçkin akım" arasında bulunan düşünürlerden biri Bruno Rizzi' dir. Rizzi "Dünya'nın Bürokratikleşmesi" isimli eseriyle Marksizmin yöneticileri ayrı bir sınıf olarak görmemelerini eleştirmektedir. Rizzi, parti bürokrasisinin siyasal gücü ve üretim araçlarını elinde bulundurduğunu, böylece "yeni bir sınıf" olarak belirlediğini öne sürmektedir. Marksist düşünürler gibi bu hâkimiyetin kaynağının üretim araçlarının elde edilmesi olduğunu savunmaktadır. Rizzi bu sistem ile kapitalist sistemin farkının sömürünün bireysel değil kolektif olmasında bulunduğunu belirtmektedir. Burada üretim araçları sosyalleştirilmemiş, yalnızca devletleştirilmiştir. Üretim araçları halka değil devlete; hâkim pozisyonda bulunan bürokrasiye aittir. Emegın fazlasını kolektif olarak gasp eden ve proletaryayı sömürenler de bürokrasinin bir parçasıdır. Rizzi dünyanın bu bürokratikleşmesinin mutlu bir sonunun olduğuna inanmaktadır. O, bürokratik tip sömürünün proletaryanın yeni bir devrimiyle sınıfsız bir topluma ulaşmak için en son sömürü şekli olduğuna inanır. Bu şekilde, Marksist plan yok edilmemekte, toplumun komünizm ve sosyalizmin gelişinden önce geçmesi gereken, ek bir tarihi aşama (bürokratik kolektivizm) ile zenginleştirilmektedir (Özer vd., 2019: 144-145).

4.3. Geotana Mosca

"Yönetici sınıf teorisini" ortaya koyan Mosca, "elit" terimini kullanmamış ancak kitle-elit ayrımını ilk kez yöntemleştirerek toplumu

yönetenler ve yönetilenler olarak ayırmıştır (Yıldız Özkurt, 2020: 90).

Mosca, yönetici sınıfı iktidarın artılarında faydalanan, güce sahip olan, bütün siyasi fonksiyonları yürüten ve nicelik bakımından az olan grup olarak belirtmektedir. Yönetilen sınıfsa, keyfi muamele gören ve zor kullanılarak birinciler tarafından yönetilen ve nicelik açısından çok olan gruptur. Bütün yönetimleri “feodal” ve “bürokratik” olmak üzere ikiye ayıran Mosca’ ya göre feodal devlette yönetici sınıf, yapı itibarıyla basit bir görünüme sahiptir. Yönetici sınıfın üyeleri, idari, askeri veya adli fonksiyon yürütebilir. Yöneticilerin, yönetilen sınıfın herhangi bir üyesine kişisel ve doğrudan bir otorite kullanma hakkı vardır. Bürokratik yapıdaki devletteyse bu görevler, birbirinden kesin olarak ayrılmış ve yönetici sınıfın belirli bir kısmında verilmiştir. Mosca, yönetici sınıfın bu kısmına maaşlı memurlardan oluşan bir organ olan “bürokrasi” demektedir (Şahin, 1998: 75-76).

4.4. James Burnham

Burnham, “Yöneticiler Devrimi” esrinde dünyanın bir toplumsal geçiş dönemi yaşadığını, bu geçiş döneminin daha önceden yaşanan feodal toplumdaki kapitalist topluma geçiş döneminden daha hızlı olduğunu, yeni ulaşılacak toplum yapısını “yönetsel toplum” olarak adlandırmaktadır. Yöneticiyi -bürokrati kast etmektedir- fizik ve mühendislik bilimlerinde uzmanlaşmış yöneticilerden (teknokrat) ayıran Burnham’ a göre, teknolojik gelişmeler, büyük kapitalistleri üretimin her alanını denetleyebilme yeteneğinden yoksun bırakmaktadır. Üretimi kim denetliyorsa toplumu da o denetleyecek ve yöneticiliği meslek edinmiş dar bir seçkinler topluluğu, dev sanayi imparatorluklarından sonra devlet yönetimine de el koyacaktır. Teknolojideki ilerleme ve bürokrasinin hızlı büyümesi eski kapitalist sınıfın, üretim araçları üzerindeki denetimini yok etmiştir. Siyasal iktidarın ve ekonominin denetimi, bürokrasinin üst kademesine geçmiştir. Üretim araçlarının, kapitalistlerin kontrolünden çıkmasını kapitalizmden bir uzaklaşma olarak yorumlamaktadır. Bunun sonucunda kapitalistlerin ortadan kalkacağını belirtmektedir. Artık burjuva yönetme yetisini, proletarya kendi başına üretme yetisini kaybetmiştir. Yönetim sürecinin artık özel yetkinlik gerektirmesi üçüncü bir sınıf

olan yönetici sınıfın ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu değişim sonucu olarak üretimin daha ayrıcalıklı, karmaşık, uzmanlaşmış ve daha kritik hale geldiğini ifade etmektedir. Nihai aşamada yönetim ve yöneticiler ön plana çıkmakta, bu güç de “bürokrasinin gücü” olarak nitelendirilmektedir. Ancak yönetici kadrolarında yetkinin siyasi iktidarların elinde bulunması “yöneticilerin diktatörlüğü” olarak adlandırılabilir bir durumun ortaya çıkmasını engellediği söylenebilir. Ayrıca Burnham, yöneticilerin büyük işletmeleri, daha sonrada tüm kamu kuruluşlarını ele geçirecekleri, geleceğin egemen sınıfının yöneticiler olacağı, böyle bir gelişmenin “yönetsel devrim” olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir (Özer vd., 2019: 149-150).

5. Diğer Bürokrasi Teorisyenleri

Çalışmanın bu kısmında Warren Gameliel Bennis, Alvin Toffler, Wright Mills, Vilfredo Frederico Damaso Pareto, Peter Michael Blau gibi teorisyenlerin bürokrasiye dair fikirleri irdelenecektir.

5.1. Warren Gameliel Bennis

Bennis’ e göre Weber’ in bürokratik yapısı, sanayi devrimindeki örgüt ve firmaların faaliyetleri için yararlı bir toplumsal oluşumdur. Ergun & Polatoğlu (1992: 67), Bennis’ in bu bürokrasinin anatomisini “fonksiyonel profesyonelleşmeye dayalı bir iş dağılımı, iyi belirlenmiş otorite hiyerarşisi, işçilerin vazifelerini ve haklarını içeren kurallar sistemi, kişiselliğe dayalı olmayan beşerî ilişkiler, teknik yeterliğe dayalı seçme ve terfi sistemi” şeklinde ifade ettiğini belirtmektedir (Şahin, 1998: 86).

Bennis, Weber’in bürokrasi modelinin yirminci yüzyılın koşullarına ayak uyduramayacağını düşünmektedir. Bürokrasinin rutin, öngörülebilir, beşerî olayları yönetmede bir üstünlüğü vardır. Fakat var olagelen nüfus ve bilgi patlaması karşısında, bürokrasinin, sahip olduğu üstünlüğünün geçerliliği konusunda endişeler bulunmaktadır. Bu sebepten bürokrasi, teknolojinin gerektirdiği yeni durumlara uymak zorundadır. Aksi takdirde Weber’in bürokrasi modeli geçerliliğini kaybederek yok olacaktır (Çevikbaş, 2014: 92-93). Bennis, bürokratik örgütlerin örgütsel yaşamı biçimlendirecek olan çevre, nüfus özellikleri, iş değerleri, görev ve örgütsel amaçlar, örgüt yapıları ve motivasyon

uygulamaları gibi etmenlerden dolayı çökmeye doğru gittiğini belirtmektedir (Şahin, 1998: 87). Bunun sonucunda gelecekte bürokrasinin yerine “uyumlu yapılar” şeklinde tanımlanan kurumlar gelecektir. Bu kurumlar var olan süratli değişime ayak uydurarak karmaşıklığın, belirsizliğin oluşturduğu olumsuzluğun üstesinden gelebilecek ve problemleri çözebileceklerdir. Bu görevini başarılı bir şekilde yerine getiren örgütler belli bir süre sonra ortadan kalkacaktır (Özer, 2005: 469).

Diğer yandan Bennis, Weber’ in mekanik bürokrasi modelini, insanı kolay bir mekanik araç olarak görmesinden dolayı eleştirmiştir. Bu modelin kurumda çalışanlar ile kurum hedeflerini bütünleştiremediğini belirten Bennis, kolaylaştırılmış, saf insan fikriyatının yerine karmaşık ve değişen ihtiyaçlar konusunda daha çok bilgiye dayalı yeni bir insan fikriyatının benimsenmesi gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca, tehdit ve baskı merkezli bir güç biçimi yerine aklın ön planda olduğu, düşünce ve iş birliğine dayalı yeni bir güç biçiminin yerleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir (Ergun & Polatoğlu, 1992: 70; Yıldız Özkurt ve Ateş, 2021: 154).

5.2. Alvin Toffler

Toffler bürokrasinin ileride ortadan kalkacağını savunanlar arasındadır. Bennis’ in (1972: 225) aktardığı şekilde “eğer sosyal eleştirmenler, üst düzeyde bürokratikleşmiş bir geleceğin bizi beklediği hususunda haklıysalar, bunu parçalamak üzere derhal işe koyulmak gerek. Diğer yandan, kavramsal klişelerden ziyade, gerçeklere bakarsak, bizi ağırlığıyla ezen bürokratik yapının değişiminin etkisiyle çatırdadığı görülecektir. Eleştirmenlerin geleceğe taşıdığı örgüt türleri yarımın egemenliğini devam ettirebilecek dayanıklılıkta görülüyorlar. Çünkü şu an şahit olunan bürokrasinin zaferi değil yok oluşudur. Yeni örgüt biçimini “Adhokrasi” olarak adlandırıyorum” ifadesini belirten Toffler, hiyerarşinin uzun zaman alsa da yıkılacağını düşünmektedir (Çevikbaş, 2014: 93). Toffler’ e (1996: 119) göre “kullan, at” örgüt şeklinde de ifade edilen adhokrasi, spesifik vazifelere yönelik; görevi nihayete erdiğinde satılabilen, ortadan kaldırılabilen geçici nitelikteki, yarı bağımlı bir örgütlenme yapısını ifade etmektedir (Akçakaya, 2016a: 675).

Toffler’ in (1981: 124) “gelecekte işler, bir yerde buluşup görüşmeye gerek kalmadan

yürütülebilecektir. Kurumlar artık bir büroya ihtiyaç duymayacak, bunların yerini kimlik numarası, telefon numarası, hesap numarası alacaktır” ifadesi Aykaç (1997: 124) tarafından, işyeri ve istihdam şartlarının ilerleyen yıllarda büyük bir değişim geçireceği şeklinde yorumlanmıştır. Dolayısıyla, bürolara ihtiyaç kalmamasından ötürü bürokrasi de yok olacaktır (Çevikbaş, 2014: 93).

5.3. Wright Mills

Mills, büyük bir ilgi uyandıran “İktidar Eliti” isimli eserinde, Amerikan toplumundaki yönetici azınlık problemini farklı bakış açısıyla incelemiştir. Mills’ e (1974: 388) göre büyük zenginler, şirket yöneticileri, siyasete politika dışı alanlardan girenler, yüksek kademedeki askeri seçkinlerden oluşan elit grup Amerika’ya egemen olmaktadır (Yıldız Özkurt ve Ateş, 2021: 150). Mills, iktidar seçkinlerinin az sayıda büyük ailelerin meydana getirdiği kısıtlı bir çevre içinden çıkmış olan kimselerin türlü üst çevrelerde en üst makamlara gelmesi ile ortaya çıkan bir topluluk olmadığını asiller sınıfından gelmenin bu konudaki yalnızca alternatiflerden biri olduğunu belirtmektedir (Mills, 1974: 388).

Mills, bürokrat ve memurlardan oluşan beyaz yakalıları, tepkisiz ve kitle kültürü tarafından korkutulmuş ve biçimlendirilmiş olarak görmektedir. Modern toplumda gücü elinde tutanlar bu gücü genellikle gizli yollarla kullanmakta, doğrudan egemenlik yerine işleri istedikleri gibi yönlendirebilecekleri yöntemler uygulamaktadırlar. Akılcı sistemler, bu egemenliği, kimsenin somut olarak göremeyeceği şekilde gizlemektedir. Mills, bürokrasi için dünyanın istenilen şekilde kullanılacak bir nesne olduğunu düşünmektedir (Wallace & Wolf, 2004: 125-126 akt. Aytaç, 2005: 333).

5.4. Vilfredo Frederico Damaso Pareto

Vilfredo Pareto “elit” diğer bir tabirle “seçkinler” kavramını siyaset bilimine ilk kazandıran kişidir. Pareto’ nun Mosca’ nın görüşlerinden etkilendiği belirtilebilir. Pareto, Mosca’ nın “yönetici sınıf” tabirini geliştirerek daha geniş bir sosyolojik temelde değerlendirmiştir. Bu sebepten teorik araştırma aracı olarak “elit” kavramını kullanmıştır. Pareto, seçkinleri “olağanüstü nitelikleri bulunan ve hangi alanda, hangi faaliyet dalında olursa olsun, büyük

yetenekleri olduğunu ortaya koyan insanların tümü” olarak tanımlamaktadır (Kapani, 2007: 127).

Elit kavramını geniş bir perspektifte tanımlayan Pareto toplumların, “elit” ve “elit olmayan” şeklinde iki ana sınıfa ayrıldıklarını belirtmektedir. Sonrasında elit sınıfını da “yönetici elit” ve “yönetici olmayan elit” olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Yönetici elitin, toplumun yönetiminde doğrudan veya dolaylı olarak önemli bir rolü bulunan, siyasal iktidar üzerinde etki sahibi olan kişilerden meydana geldiğini belirten Pareto, üzerinde durulması gereken grubun bu sınıf olduğunu ifade etmektedir. Toplumun bu seçkin tabakasına farklı sosyal gruplar dahil olabilmektedir. Böylece askeri elit, din adamları eliti, aydınlar eliti gibi gruplardan söz etmek mümkündür. Pareto’ya göre yönetici elit içerisindeki sosyal grupların hepsi siyasal iktidarı kullanmada aynı ölçüde etkiye sahibi değildir. Pareto, bu sebepten yönetici eliti, siyasal elit olarak da isimlendirdiği siyasal iktidarı doğrudan kullanmakta olan bir “iç grup” ve iktidara etkisi olan bir “dış grup” olmak üzere ikiye ayırmaktadır (Şahin, 1998: 78).

5.5. Peter Michael Blau

Blau’ya göre bürokrasi, idari etkinliği maksimize etmek amacıyla oluşturulmuş bir örgütü ifade etmektedir. Bir diğer deyişle, bürokrasi, örgütsel amaçları gerçekleştirmek için toplu faaliyetleri düzenleyen ve harekete geçiren resmi usullerdir (Eryılmaz, 1993: 31 akt. Şahin, 1998: 5). Blau örgütsel verimliliğin, bürokratik kurallara uyulduğunda değil, uyulmadığında daha fazla olacağını iddia etmektedir (Ateş, 2013: 92 akt. Akçakaya, 2016b: 287).

5.6. Davranışçı Okul ve Bürokrasi

Davranışçı Okul mensupları, Klasik Örgüt Teorisi içerisinde incelenen Weber’in bürokrasi teorisine farklı eleştiriler getirmişlerdir. Selznick, Merton ve Gouldner Weber’in bürokrasi teorisini eleştirerek “Modern Bürokrasi” teorilerini geliştirmiş ve önemli katkıda bulunmuşlardır. Bu açıdan Weber’in teorisi, önceden tahmin edilemeyen davranışların görülmesi ve insan karakterini ve çevre faktörünü ihmal ettiğinden dolayı eleştirilmiştir. Merton, kurumlardaki davranışların, güvenilir ve önceden tahmin edilebilir olması için yüksek kademelerde “kontrol gereği” konusunun üzerinde

durmuştur (Dursun, 1992: 144). Merton’ a göre bürokratik kural ve ilkelere fazla ölçüde bağlanmak ve disiplin oluşturmaya çalışmak, örgütteki bireylerin kişiliklerini etkilemekte, kural, düzen ve disiplin bir gaye haline gelmektedir. Bununla birlikte bir diğer Davranışçı Okul mensubu olan Selznick, yetki devri olarak da belirttiği herhangi bir kontrol tekniğinin kullanılmasının tahmin edilemeyen birçok sonuçları olacağına değinmektedir (Öztaş, 2017: 161).

Kamu ve özel sektör kurumları kendilerini, üretim ve dağıtımda ortaya çıkan değişimleri ve farklılaşan çevresel unsurları daha çok göz önünde bulundurmaya ve bu değişime uyum sağlamak zorunda hissetmektedirler. Bunda geleneksel bürokrasinin yetersizlikleri ve oluşturduğu problemler büyük rol oynamaktadır. Bürokrasiye tepki olarak gelişen uygulamalar bu nedenden dolayı ortaya çıkmıştır. Davranışçı Okulun bir diğer mensubu Alvin Gouldner da resmi kural sistemlerinin resmi olmayan rutinler lehine ihmal edildiği farklı bir tip bürokrasiyi savunarak (Ateş, 2013: 92 akt. Akçakaya, 2016b: 287-288) yaptığı araştırmalar sonucunda Weberyen bürokrasiyi eleştirmiştir. “Birinci gerilim” olarak tanımladığı sorun bu eleştirilerinden birisidir. Gouldner; örgütlerin, üretimin sosyal ve fiziki unsurlarını kontrol etmek ve böylece örgüt sahiplerinin hedeflerinin gerçekleşmesi için tasarlandıklarını belirtmiştir. Bu durum örgütün sahibi olmayanların iş birliğini ve enerjisini gerektirmektedir. Oysa örgütün sahibi olmayıp çalışanların kurum içindeki çıkarları farklıdır. Bu durumu ilk gerilim olarak tanımlayan Gouldner, bu gerilimin, eşgüdüm, denetim, kurallar gibi süreçlerle örgütün sahibi olmayanların örgüt sahibi olan kişiler lehine çalışmalarını temin ederek çözülebileceğini düşünmektedir. Bu durum da ilk gerilimi yönetme esnasında oluşan ikinci bir gerilimdir. Gouldner, bürokrasinin ilk gerilimi hiç dikkate almadığı yalnızca ikinci gerilim sürecinin yönetimi problemine değindiğini ifade etmektedir (Öztaş, 2017: 161).

Gouldner, “Patterns of Industrial Bureaucracy” eserinde, bir madende yürüttüğü çalışmadan bahsetmektedir. Değerler ve normların uygulanışının üzerinde durduğu maden çalışmasında Gouldner, normun koruyucuları tarafından istendiği gibi uygulanmadığını, aslında normun şeklinin pek bir şey ifade etmediğini, normun

uygulanmasının karmaşık bir süreci içerdiğini belirtmektedir. Çalışmasını gerçekleştirdiği maden ocağında “sigara içme yasağının” iki ayrı grup tarafından nasıl algılandığını araştırmıştır. Patlayıcı maddelerin bulunduğu depoda, bu normun en sona alındığını, diğer bir grubun ise bu yasağa görünüşte uyduğunu tespit etmiştir. Bürokratikleşme sürecini analiz ettiği çalışmada üç tür bürokrasiden söz etmektedir. İlki, resmi olarak uygulanan ancak günlük davranışta uygulanmayan; hem yöneticinin hem de işçilerin kurallara uymadığı durumunu belirten; herhangi bir çatışmanın da olmadığı “sahte bürokrasi” olarak belirttiği türdür. Sigara içmeme kuralı bu duruma örnek verilebilir. İkinci olarak, hem yöneticinin hem de çalışanların kurallara uyduğu, gerilimin daha az olduğu tür olan “temsili bürokrasi” olgusunu ifade etmiştir. Yöneticilerin, çalışanların birtakım davranışlarından ötürü ceza uyguladıkları durumunu belirten “ceza merkezli bürokrasi” üçüncü tür olarak şekillenmiştir. “Devamsızlığın yasaklanması” kuralı bu duruma örnek gösterilebilir (Dursun, 1992: 146).

5.7. Liberal Görüşte Bürokrasi

Bireyin özgürlüğünü merkeze alan (Aydın, 2017: 998) liberaller, katı bir yönetim biçimine sıcak bakmamaktadır. Onlara göre bürokrasi, kurallara sıkı bağlılığı, katı hiyerarşisi uzmanlığa olan vurgusu gibi sebeplerden ötürü bireyin gelişimi olumsuz yönde etkilemektedir. Liberaller bürokrasinin, keyfi yönetimin aksini ifade eden hukuk devleti ile uyum içinde bulunması gerektiğini düşünmektedir. Böylesi bir ortamda bürokratlar, yetki alanlarının dışına çıkma suretiyle keyfi uygulamalarda ve düzenlemelerde bulunamazlar (Öztürk, 2021: 20).

Liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki fikirleri, genel olarak John Stuart Mill’ in görüşleri ekseninde şekillenmiştir. Devlet müdahalesine ve bürokrasiye bireysel özgürlükler açısından yaklaşan Mill, bürokrasinin ve bireyin yeteneklerinin geliştirilmesi için çalışması gereken devletin büyümesinin özgürlükler yönünden tehlikeli olacağını belirterek “sınırlı devlet” ve “sınırlı bürokrasi” tezini savunmaktadır. Mill’ e göre devletin fonksiyonu çok olursa o kadar çok meslek ortaya çıkar ve nitelik azalır. Devlet kurumları, en yetenekli ve ehil kişileri işe

alsaydı, toplumdaki zengin kültüre ve deneyime sahip zekâlar bürokrat sınıfında toplanmış olurlardı ve diğer insanlar her şeyi bunlardan beklerdi. Dolayısıyla ulusun yeteneği o oranda tekelleşirdi. Mill’ e göre memurlar, birbirlerine bağlı oldukları ve sabit kurallarla iş gördüklerinden, kırtasiyeciler bir tavırla iş yapmak eğilimindedir. Mill’ in tanımına göre bürokrasi, yönetim işinin profesyonel yöneticilerin elinde olmasını ifade etmektedir. Bu tür yönetimde deneyimler bir arada olma imkânı elde eder, geleneksel kurallar bulunur. Mill’ e göre, yetenekli bir kamu yönetimi halkın tümünü temsil eden organların kontrolü altında olmalıdır (Eryılmaz, 2016: 264-265).

Bürokrasi meselesinde önemli bir diğer isim Ludwig von Mises’ tir. Mises, bürokrasi kavramının günlük dilde hakaret kastıyla kullanıldığını, hiç kimsenin kendisini bürokrat olarak görmek istemediğini, bürokrasi kelimesinin aslında bir eleştiri aracı olarak görüldüğünü düşünmektedir (Dursun, 1992: 133).

Halk dilindeki kullanımının yanında Mises’ e göre bürokrasi, “devletle ilgili bir olgu; idare sistemi, kamu hizmetlerini yerine getirmede başvurulan bir yöntem ve özel teşebbüs yerine devlet girişimlerinin getirilmesi gibi anlamlara gelmektedir. Bazı zamanlarda bürokrasiyi, demokrasi için zorunlu bir unsur olarak gören Mises’ e göre demokratik sistemlerde bürokrasi, kanuna harfi harfine uyarak işleri yönetmek demektir. Mises, devletin faaliyet alanının genişlemesine; özel sektör yerine devlet girişiminin ikame edilmesine karşı çıkmakta ve bu durumu “totaliterizm” olarak nitelendirmektedir. Mises bürokratik otoritenin, bireylerin şahsi işlerini serbest bir şekilde yönetebilme hürriyetlerine sınır getiren ve devlete fazlaca vazife veren bir yönetim sisteminin sonucu olduğunu ifade etmektedir (Eryılmaz, 2016: 265).

Mises, bürokrasinin kanunların uygulanmasında bir araç olması gerektiğini belirtmektedir. Ancak bunun aksine bürokratların kendilerini kutsal bir konuma yerleştirerek devletin temsilcisi olduklarını düşünmelerini eleştirmektedir (Aydın, 2017: 998).

6. Sonuç

Bilimsel anlamda bürokrasi olgusunu ilk olarak Weber ele alıp açıklasa da tarihsel

süreçte kendisinden önce ve sonra yaşamış olan düşünürler de kavrama yönelik teorilerini öne sürmüşlerdir.

Hegel, bürokrasinin kamu çıkarı için gerekli ve kaçınılmaz olduğunu vurgulamaktadır. Marks, bürokrasinin toplumun sınıflara bölünmüş olmasına bağlı olduğunu, sınıfsal yapı ortadan kalktığında bürokrasinin de yok olacağını düşünmektedir. Ayrıca Marks yabancılaşma olgusu çerçevesinde, bürokrasinin yönetim alanında yabancılaşmaya sebep olduğunu ifade etmektedir. Weber, belirtildiği üzere bürokrasi dendiğinde akla gelen ilk isimlerden biridir. İdeal tip bürokrasi tanımlaması ile bireyselliğin yok edilmesini savunmaktadır. Bürokrasinin bu oranda başarılı olacağını belirtmektedir. En etkili ve verimli olanın bürokrasi olduğunu ifade eden Weber, bürokrasinin olumsuzluklarına değinerek; sıkı kuralların olduğunu, personelin esnek olmadığını, makine dışı gibi olduklarını, yazışmaların oldukça fazla olduğunu belirtmiştir. Kimi yazarlar (Eryılmaz, 2016: 277-279) bu olumsuzlukların giderilmesi için etkin bir kamu yönetim sisteminin özelliklerini sayarak liyakatin, iş birliğinin, etkin denetimin, performans değerlendirmesinin yapılması gerektiğini ifade etmiştir.

Bununla birlikte diğer teorisyenlerin de fikirleri önem arz etmektedir. Michels, bürokrasinin demokrasiye engel olduğunu savunmaktadır. Bennis, Weber'in bürokrasi modelinin 20. yüzyıl şartlarına ayak uyduramadığını, gelişen teknolojiye bağlı kalamadığını belirtmiştir. Şunu da ifade etmek gerekirse Toffler, gelecekte bu tür bürokratik organizasyonlara ihtiyaç kalmayacağını düşünmektedir. Diğer yandan davranışçı okul mensupları Weber'in bürokrasi modelinin insanı ihmal ettiğini öne sürerek modern bürokrasi olgusunu getirmişlerdir. Liberaller ise bürokrasinin genişlemesinin özgürlükler için tehlikeli olabileceğini belirtmişlerdir. Eryılmaz'ın (2016: 5) ifadesine göre; liberal düşüncede, yönetim, kamu nizamını muhafaza etmek, dış güvenliği tesis etmek, adaleti yerine getirmek gibi minimal bir role sahiptir ve bireysel özgürlüklere yapılan vurgu sebebiyle bürokrasiye itaatkâr ve araçsal bir görev yüklemiştir.

Kimi teorisyenler bürokrasiyi örgütler için, etkin bir kamu yönetimi sistemi için

vazgeçilmez, gerekli, önemli bir unsur olarak görmektedir. Bunun yanında belirtildiği üzere bürokrasinin yok olacağını, varlığını devam ettireceği dış şartların ortadan kalkmasıyla bürokrasiden de söz edilemeyeceğini öne süren teorisyenler de alan yazında yer edinmektedir. Özellikle son yıllarda teknoloji ve bilimdeki hızlı ilerlemeler neticesinde bürokratik örgütlenmelerin sistemden silineceği düşünülse de şu anki durumun öyle olmadığı söylenebilir. Nitekim bürokrasinin yok olmasından ziyade daha da genişlediği, kamu yönetimi sistemi içinde daha da görünür nitelikte olduğu ifade edilebilir.

Çevikbaş (2014: 93) bunun sebebinin "Toffler'in belirttiği hesap, kimlik ve telefon numaralarını yönetecek, işletecek, programlayacak, denetleyecek, bakımını yapacak, gelişimini sağlayacak araştırma ve geliştirme uygulamaları için" güncel bürokratik unsurların ortaya çıkması olarak kaydetmiştir. Bundan dolayı bürokrasinin silinip gitmeyeceği, bilakis her toplumda bürokratik yönetime ihtiyaç duyulacağı düşünülmektedir. Literatürde yer alacak çalışmaların yönünü, bürokrasinin var olan olumsuzluklarının nasıl giderileceği, daha etkili ve verimli bir şekilde işleyebilmesinin nasıl sağlanacağı gibi hususlara çevirmekte fayda olacağı ifade edilebilir.

Kaynakça

- Akçakaya, M. (2016a). "Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 669-694.
- Akçakaya, M. (2016b). "Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 275-295.
- Ateş, H. (2013). Postbürokratik Kamu Yönetimi. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk & B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (389-417)*. İstanbul, Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, R. (2017). Bürokrasiyi Toplumsal ve Siyasal Boyutuyla Ele Alan Kuramsal Yaklaşımlar, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 993-1006.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik*

Eğilimler. Ankara, Yükseköğretim Kurulu Matbaası.

Aytaç, Ö. (2005). "Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 319-348.

Bennis, W. G. (1972). *Changing Organizations*. T. John ve B. Warren (Ed.), *Management Of Change And Conflict* Penguin Boks. Baltimore.

Coşkun, B. & Asunakutlu, T. (2001). "Max Weber ve Bürokrasi Teorisi", *Türk İdare Dergisi*, 73(432), 171-187.

Cuff, E. C., Sharrock, W. W. & Francis, D. W., (2006). *Sosyolojide Perspektifler*. Ü. Tatlıcan (Çev.), İstanbul, Say Yayınları.

Çevikbaş, R. (2014). "Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi", *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 75-102.

Dereli, T. (1976). *Organizasyonlarda Davranış*. İstanbul, İstanbul Üniversitesi İktisat Yayınları.

Dursun, D. (1992). "Bürokrasi Teorisi ve Yönetim", *Journal of Social Policy Conferences*, 0(37-38), 133-149.

Ergun, T. & Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara, TODAİE Yayınları.

Eryılmaz, B. (1993). *Bürokrasi*, İzmir, Anadolu Matbaacılık.

Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul, Melisa Matbaacılık.

Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*. İzmit, Umuttepe Yayınları.

Heper, M. (2005). Bürokrasi. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*. İstanbul, İletişim Yayınları.

Heywood, A. (2007). *Siyasi İdeolojiler*. İstanbul, Adres Yayınları.

Kapani, M. (2007). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara, Bilgi Yayınevi.

Mills, C. W. (1974). *İktidar Seçkinleri*. Ü. Oskay (Çev.), Ankara, Bilgi Yayınevi.

Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*. İstanbul, Platin Yayınları.

Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H. & Yücel Batmaz, N. (2019). *Kamu Yönetimi Klasik Yapı ve Süreçler*. İstanbul, Gazi Kitabevi.

Öztaş, N. (2017). *Yönetim*. Antalya, Otorite Yayınları.

Öztürk, N. K. (2021). Bürokrasinin Verimliliği Hakkında Sosyalist ve Liberal Görüşler, *Ombudsman Akademik Dergisi*, 8(15), 13-41.

Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara, ODTÜ Yayınları.

Ritzer, G. & Stepanisky, J. (2021). *Modern Sociological Theory*. SAGE Yayınları.

Ritzer, G. (2000). *Büyüsü Bozulmuş Dünyayı Büyülemek*. Ş.S Kaya (Çev.), İstanbul, Ayrıntı Yayınları.

Şahin, A. (1998). "Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yüksek Lisans Tezi.

Toffler, A. (1981). *Gelecek Korkusu Şok*. S. Sargut (Çev.), İstanbul, Altın Kitaplar.

Toffler, A. (1996). *Üçüncü Dalga*. A. Seden (Çev.), İstanbul, Altın Kitaplar.

Tortop, N., İspir E. & Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara, Yargı Yayınları.

Tükel, İ. (2012). Modern Örgütlerde Yabancılaşma ve Kafka'nın "Dönüşüm" Romanının Bu Bağlamda Analizi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 1(2), 34-50.

Wallace, R. A. & Wolf, A. (2004), *Çağdaş Sosyoloji Kuramları*. L. Elbruz & M. R. Ayas (Çev.), İstanbul, Punto Yayıncılık.

Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları*. T. Parla (Çev.), İstanbul, İletişim Yayınları.

Weber, M. (2008). *Bürokrasi ve Otorite*. B. Akın (Çev.), İstanbul, Adres Yayınları.

Yıldız Özkurt, A. & Ateş, H. (2021). Bürokrasi Teorisyenleri. H. Ateş (Ed.), *Dünden Bugüne Kamu Yönetimi Düşünürleri (139-162)*. Ankara, Savaş Yayınları.

Yıldız Özkurt, A. (2020). Bürokrasi Yaklaşımı. H. Ateş (Ed.), *Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara (83-98)*. Ankara, Savaş Yayınları.