

Bürokratik Değişim

Bariş Övgün*

GİRİŞ

Bürokrasi hem akademik yazında hem de günlük dilde en çok atıf alan kavramların başında gelmektedir. Özellikle yönetim bilimi literatüründe birçok çalışmaya inceleme nesnesi olmuş olan bürokrasi kavramı çeşitli açılardan incelenmiş ve bürokrasinin nasıl daha iyi işleyen bir sistem olabileceği üzerine çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Akademik çalışmaların yanı sıra günlük yaşantımızın birçok alanında da bürokrasi telaffuz edilmekte ve kendisinden kesinlikle ortadan kaldırılması gereken bir kavram olarak bahsedilmektedir. Bürokrasinin değişime uğratılması gerekliliği iddiaları zaman zaman o kadar ileri boyutlara kadar varmaktadır ki mevcut düzen “bürokratik oligarşi” suçlamalarına maruz kalmaktadır. Günlük dilde işlerin ağır işlemesi ve mevcut yasal düzenlemelerin zaman alıcı olması bakımından patolojik bir anlamda ele alınan bürokrasi, akademik yazında ise genellikle ekonomik ve toplumsal gelişmenin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülmektedir.

Ekonomik ve toplumsal değişimin önündeki en büyük engel olarak görülen ve kesinlikle tasfiye edilmesi gerektiği ileri sürülen bürokrasinin alacağı yeni şekil postbürokrasi olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bir başka ifadeyle değişim, bürokrasiden postbürokrasiye doğrudur. Yani postbürokrasi, bürokraside görülen eksiklikleri ve yetersizlikleri ortadan kaldırma amacı taşıyan yeni bir bürokrasi anlayışı olarak sunulmaktadır. Postbürokrasinin bürokrasinin değişen hali olarak lanse edilmesi bu kavramın yeni-Weberyen model olarak da adlandırılmasına yol

* Arş. Gör., AÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

açmaktadır. Diğer bir ifadeyle postbürokrasinin Weber'in bürokrasi kavramından yola çıkılarak oluşturulmuş olan yeni bir model olduğu ileri sürülmektedir. Bu bağlamda bürokrasinin değişime uğratılmasının asla bürokrasiden tam olarak vazgeçme anlamına gelmediği iddia edilmektedir. Değişmenin yönünün bu şekilde tespit edilmesine rağmen değişen nesnelere aynı kesinlikte tanımlanamamakta bürokrasi ve ona bağlı olarak da postbürokrasi kavramları için değişik tanımlar yapılmaktadır. Bu tanımların ortak özelliği bürokrasinin ya örgüt eksenli ya da sınıf merkezli olarak yapılmalarıdır. Bürokrasiye ilişkin olarak yapılan bu ikili bakış açısında da özellikle örgüt odaklı yaklaşımlar rağbet görmekte ve bürokrasideki değişim de bu perspektifte örgütsel bazda açıklanmaktadır. Bu çerçevede bürokraside yaşanan değişim, temel olarak örgütlenme ilkelerine ve çalışma prensiplerine dönük olmakta ve bu durumun temel nedeni de bürokrasinin örgütlenme biçimi olarak ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Bürokrasiyi bu şekilde örgüt odaklı olarak tanımlamak aslında iki temel nedene dayanmaktadır. Birincisi, bürokrasinin bir örgütlenme modeli olarak hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde uygulanabileceğini gösterebilmektir. Bürokraside değişimi anlatabilmek amacıyla kullanılan postbürokrasi kavramı da aslında bu amaca hizmet etmektedir. Bürokrasiye örgüt merkezli bakışın ikinci nedeni de kamu yönetimi disiplinin çalışma alanını örgütsel gerçeklikle sınırlayabilme uğraşısıdır. İdeolojik bir amaçla yürütülen bu düşünce tarzına göre kamu yönetiminin temel nesnesi idaredir ve bunun dışında kalan bütün alanlar kamu yönetimi disiplininin dışında yer almaktadır. Bürokraside değişime odaklanmış olan bu çalışmada ise bürokrasi ve postbürokrasi kavramları daha farklı bir açıdan ele alınacaktır. Çünkü gerek bürokrasi gerekse de postbürokrasi kavramlarına yönelik örgüt eksenli bakış açısındaki değişimin neden ve nereden kaynaklandığını anlamamızda sınırlılıklara sahip olduğuna inanılmaktadır. Bu nedenle bu çalışmanın temel iddiası, bürokrasinin sadece örgüt perspektifinde değerlendirilmemesi ve devlete ait olduğu düşünülen bu kavramın devlet ekseninde incelenmesinin gerekliliğidir.

Bürokrasi Nedir?

Bürokrasi ile ilgili olarak yapılmış çalışmaların büyük bir çoğunluğu, bürokrasiyi örgüt ya da kurallar bütünü olarak ele almakta ve bürokratik değişimi ise örgütlenme modellerinin ve işleyiş kurallarının esnekleştirilmesi olarak tanımlamaktadırlar. Aslında bürokrasiye salt örgüt odaklı yaklaşım ideolojik bir temelden kaynaklanmaktadır. Bu bakış açısıyla bürokrasinin bir örgüt biçimi olarak belirli bir büyüklüğe ulaşan hem kamu hem de özel sektör örgütlerinde kaçınılmaz olarak görüleceği iddia edilmektedir. Bir başka ifadeyle kamu sektörü ve özel sektör örgütlerinde benzerliklerin farklılıklardan daha fazla olduğu ve nihayetinde de iki sektörde aynı örgüt modelinin uygulanabileceği

belirtilmektedir. Aslında bürokrasiye örgüt odaklı yaklaşım ve onu önceden belirlenmiş özel kurallar şeklinde işleyen bir model olarak tanımlama temel olarak Weber eksenli bir düşünce tarzına dayandırılmaktadır. Bürokrasiyi teknik bir süreç olarak değerlendiren bu düşünceye göre önceden belirlenmiş kurallar düzeni, örgüte girişin ve yükselmenin nasıl olacağını belirlenmesi ve emirlerin yukarıdan aşağıya hiyerarşik bir düzende işlemesi bürokratik yönetimin en önemli özelliklerindedir. Yani Weber'in memurluk sistemini anlattığı düzen, bürokrasi olarak ele alınmakta ve böylece de bürokrasi sadece örgütlenme biçimi olarak değerlendirilmektedir. Oysa Weber, "yürütme görevlilerinin çalıştırılma düzeni" olarak nitelendirdiği sistemin en önemli unsurları olarak gördüğü kariyer ve liyakat ilkelerine bağlı olarak incelemekte ve bu modelin bürokratik yönetimin en arı biçimi olduğunu söylemektedir. Bir başka ifadeyle Weber, bürokrasiyi memurluk rejimine indirgememekte ancak bürokrasinin en net görüldüğü yer olarak bu sistem üzerinde ayrıntılı bir şekilde durmaktadır (Weber, 1995: 321-324). Bu bağlamda Weber, bürokrasinin ya da devletin otorite, tanımlanmış görevler, sürekli işleyen bir denetim yapısı, planlama, hiyerarşik işleyiş düzeni ve atamayla göreve gelen çalışanlar üzerinde yükseldiğini belirterek (Weber, 1995: 302-318) bürokrasiye yönelik daha bütünlükçü bir bakış açısı sunmaktadır. Bürokrasinin Weber'de bu şekilde tanımlanması da onun bir örgütlenme biçimi olmasından ziyade devletin örgütlenme ve işleyiş düzeni olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Bürokrasiyi kendisine doğrudan ya da dolaylı olarak inceleme nesnesi olarak almış olan çalışmalarda ise bürokrasinin sadece teknik bir süreç olarak tanımlanması kanımızca bürokrasiyi ekonomik ve toplumsal temelden uzaklaştırmakta ve apolitik bir hale sokmaktadır. Bu bakışın uzantısı olarak bürokrasi, kamu yönetimindeki görünümüyle uygulamacı yönetim örgütü ile eş tutulmakta ve bu nedenle de kamu politikalarını uygulayıcı kamu örgütü olarak bürokrasinin geçmişi tarihin ilk dönemlerine kadar götürülmektedir. Yani bürokrasi ya hem kamu hem de özel sektöre uygulanabilecek olan bir örgütlenme biçimi ya da bu biçimin kamu yönetimindeki görünümü itibarıyla idare olarak anlaşılmaktadır. Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekmektedir ki bürokrasi kavramını açıklayabilmek için kendisine atıfta bulunulan Weber'de de bürokrasi sadece örgüt merkezli olarak ele alınmamakta ve Weber, bürokrasinin daha geniş bir çerçevede ele alınmasının ipuçlarını sunmaktadır. Ona göre; kamu yönetiminde yönetme tarzı "bürokratik otorite" olarak somutlaşırken; özel sektörde yönetme tarzı "iş yönetimi" olarak karşımıza çıkmaktadır (Weber, 1998: 291-292). Yani Weber, kamu yönetiminde ve özel sektörde uygulanacak olan yönetim modelini ikili bir ayrıma tutmakta ve bürokrasi ve işletme (piyasa) olmak üzere iki ayrı tarzdan bahsetmektedir. Weber'in ortaya koymuş olduğu bu ikili ayrım, Ekonomik ve Toplumsal Örgütlenme Kuramı adlı çalışmasında daha net bir şekilde kendisini hissettirmekte ve bu çalışmada devletin ve piyasanın nasıl örgütlendiği ayrıntılı

bir şekilde anlatılmaya çalışılmaktadır. Bir başka deyişle Weber, özellikle modern devletin doğuş nedenlerine eğilmekte bürokrasi kuramı ise bu noktada ekonomik ve toplumsal kalkınmanın en iyi nasıl gerçekleştirilebileceği sorunuyla ilgili olarak ele alınmaktadır. Weber, modern devlet düşüncesine odaklandığı bu noktada kendisinin klasikleşmiş olarak sunulan ve belirli bir hukuk düzeni, vergi sistemi ve planlı ekonomi unsurları açısından incelemeye tabi tuttuğu üçlü otorite yapılarının dışında öncelikle devletin otoritesini anlatan resmi makamlar ve serbest piyasa düzenine eğilmektedir (San, 1971: 64). Weber'in çalışmasında bu şekilde bir ikili ayrım benimsemesi aslında onun devlet ve piyasayı birbirinden kesin bir şekilde ayırması ve devlet ile piyasanın farklı yönetim biçimlerine sahip olmasını düşünmesinden kaynaklanmaktadır. Bürokrasi de bu noktada yasal-ussal otorite tipi olarak tanımlanan modern devletin yönetim tarzından başka bir şey değildir. Daha net bir şekilde söylemek gerekirse Weber'e göre bürokrasi, tanımlanmış görevler, sürekli işleyen bir denetim yapısı, atamayla çalışanlar, hiyerarşik bir işleyiş düzeni ve planlama üzerinde yükselmektedir.

Weber'in bürokrasi hakkındaki düşüncelerinin örgütsel merkezli olarak ele alınması gerektiği iddiası ise onun belli bir büyüklüğe ulaşan özel sektör örgütlerinde de bürokratik yönetim anlayışının görülebileceğini söylemesinden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle Weber, bürokrasi ve işletmeyi birbirinden kesin çizgilerle ayırmakta ancak bürokrasinin özellikle örgütlenme ve çalışma ilkeleri bakımından işletme düzeyinde de uygulanabilme ihtimalinin bulunduğunu belirtmektedir. Yani Weberci bakış açısıyla devlet ve piyasa birbirinden kesinlikle ayrıdır ve bu bağlamda da farklı yönetim tarzlarına sahiptirler. Ancak özellikle belli bir büyüklüğe ulaşan özel sektör örgütlerinde devletin yönetim tarzına benzer özellikler görülmektedir fakat bu durum devlet ve piyasanın aynı yönetim tarzına sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Bir başka deyişle işletme düzeyinde de devletin yönetin anlayışına rastlanabilmekte ancak bu durumun tersi, olasılık olarak bile Weberci anlayış içinde yer bulamamaktadır. Böylece Weber eksenli bürokrasi bakış açısı, bürokrasinin sadece örgütsel perspektifte ele alınmaması gerektiğini göstermektedir. Oysa bürokrasi çalışmalarında Weber'in bürokrasiyi salt örgütlenme biçimi olarak kavramsallaştırdığı iddia edilmekte ve bu nedenle de ideolojik bir bakışın uzantısı olarak bürokrasi, örgütsel tanımlamalarla sınırlı kalmaktadır. Hâlbuki Weber dışında Von Mises ve Von Hayek gibi yazarlar da bize bürokrasinin ihmal edilen ya da görmezden gelinen anlamıyla ilgili olarak çok önemli açılımlar sunmaktadırlar.

Bürokrasinin örgütlenme biçimi dışında daha farklı bir anlama sahip olduğunu düşündüren ilk isim Von Mises'dir. Mises, günlük yaşamımızın her alanında kendisini yoğun bir şekilde hissettiren bürokrasinin, demokrasi karşısında büyük

bir tehlike oluşturduğunu söyleyerek bürokrasi karşısındaki olumsuz tutumunu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Mises'in bu şekilde bir tutum takınmasının temel nedeni, demokratik yönetimin ferdi teşebbüse dayanan bir ekonomik modelde geçerli olabileceği ve piyasaya yönelik kamu müdahalesinin artmasıyla demokrasinin zarar göreceğine inanmasıdır (Mises, 2000: 6-7). Bu bakış açısının uzantısı olarak da Mises, Weber'de görülen ayırım doğrultusunda bürokrasinin devlete ait bir yönetim tarzı olduğunu ve hangi büyüklüğe sahip olursa olsun kâr-zarar muhasebesi temelinde çalışan özel sektör örgütlerinde görülemeyeceğini söylemektedir. Mises'in bürokrasiye bu çerçeveden yaklaşımı Weber'in bürokratik otorite ve iş yönetimi ayırımına uymakta ve Mises de kamu yönetimi ve özel sektör ayırımına giderek iki alan için farklı yönetim seçeneklerinden bahsetmektedir. Ancak Mises, bu noktada Weber'den farklı olarak piyasanın devletin yönetim tarzına benzer özellikler sergileyebilme olasılığına işaret etmemektedir. Çünkü Mises bürokrasiyi devletin ekonomik ve toplumsal hayata müdahalesi ile doğan ve sonucu piyasa fiyatı ile ölçülemeyecek idari hizmetleri sunan ve bu anlamıyla da doğrudan hizmet fikriyle örtüşen bir model olarak tanımlamaktadır (Mises, 2000: 13 ve 59). Bir başka ifadeyle bürokrasi, ekonomik ve toplumsal hayata devletin sadece düzenleyici olarak katılması gerekliliğini savunan, fiyat temelinde işleyen ve kâr güdüsüyle çalışan piyasanın yönetim tarzı olarak görülmemektedir. Mises'in bürokrasiye ilişkin olarak yapmış olduğu bu tanımın unsurları, bürokrasinin özelliğini ya da nasıl bir model öngördüğünü ortaya koyması bakımından önemlidir. Bu tanım çerçevesinde bürokrasi, öncelikle devletle ve devletin ekonomik ve toplumsal müdahalesi ile ilgilidir. Bir başka ifadeyle asla devletten ayrılmaması gereken bürokrasi, hem kamu sektöründe hem de belli bir büyüklüğe ulaşan özel sektörde görülebilen bir model değildir. Zaten bu anlayışı destekleyen unsur da Mises'in tanımında açıkça bulunan bürokrasinin idari hizmetleri sunmak üzere yaratılmış olmasının belirtilmesidir. Mises, bürokrasinin bu ikinci unsurunu daha da daraltmakta ve sonucu sadece piyasa fiyatı ile ölçülemeyecek hizmetlerin bu kapsamda yer alacağını vurgulamaktadır. Bürokrasi bu tanım doğrultusunda kamusal mal ve hizmet sunumunun bir usulü olarak karşımıza çıkmaktadır. Liberal bürokrasi literatüründe önemli bir yere sahip olan Mises'in bürokrasi hakkındaki bu açıklamaları bize aslında bürokrasiye karşı duyulan öfkenin kaynağını da göstermesi açısından önemlidir. Bürokrasiye yönelik geliştirilen ağır eleştiriler, onun patolojik anlamından ya da belirli bir düzeni anlatan örgütsel bir teknik olmasından değil kavramın doğrudan devlet yönetimini anlatmasından kaynaklanmaktadır. Bürokrasi, bu anlamıyla devletin ekonomik ve toplumsal sahada fiyatlandırılması zor olan kamu hizmetlerini sunması olarak belirlemekte ve bürokrasinin giderek gelişmesi de gittikçe artacak olan bir kölelik düzeni olarak yorumlanmaktadır (Hayek, 2004: 127-128).

Liberal yazarların bürokrasinin serbest girişimin ve özel mülkiyetin karşısında duran en büyük engellerden biri olarak nitelendirilmesi onun örgütlenme biçiminden daha farklı bir anlama sahip olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda bürokrasi, ekonomik ve toplumsal yaşamda devleti temel aktör olarak gören bir yönetim tarzıdır. Daha net bir şekilde tanım yapmak gerekirse bürokrasi, devletin faaliyet alanını, işlevlerini ve buna uygun olarak örgütlenme biçimini anlatmaktadır. Bürokrasinin özel girişim tarafından büyük bir endişeyle karşılanması da kavramın bu anlamından ötürüdür. Çünkü bürokrasinin artması ya da büyümesi devletin ekonomik ve toplumsal alandaki konumunun ve görevlerinin artması anlamına gelmektedir. Yani devletin bürokratik devlet halini almasıdır. Literatürde bürokratik devletin üretici niteliğiyle ekonomik ve toplumsal yaşama sürekli müdahale eden ve bu yönüyle de kamu sektörünün hem ekonomik hem de toplumsal yaşamda önemli bir ağırlığa sahip olarak tanımlanması da bürokrasi kavramının bu tanımından kaynaklanmaktadır. Bu bakış açısıyla bürokrasi, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin, yani devletin yönetim tarzını anlatmaktadır. Bürokrasi kavramının niteleyici olarak kullanıldığı bir başka yer de bürokratik idare vurgusudur. Weberyen anlamda idare varlığının niteleyicisi ile birlikte kullanılan idare kavramı, bürokratik modele göre işleyen bir mekanizmayı anlatmaktadır. Bu ifade, modern devleti tanımlama aşamasında da önemli bir yer tutmakta ve Weber, modern devleti, bürokratik yürütmeli olarak tanımlamaktadır (Weber, 1995: 317). Weber'in hem geleneksel hem de karizmatik otorite yapısında idarenin mevcut olduğunu ancak bürokratik idarenin sadece yasal-ussal otorite yani modern devlet yapılanmasında olduğunu belirtmesi de bürokrasinin yönetim tarzı olarak ön plana çıkmasına dayanmaktadır. Bürokrasiye duyulan büyük öfke de kavramın bu tanımından kaynaklanmakta ve bürokrasi, ekonomik ve toplumsal alanda piyasa aleyhine artan devlet müdahaleciliği olarak görülmektedir. Ancak bu noktada devlet ile bürokrasi arasında organik bir bağın bulunduğunu ve devletin var oldukça bürokrasinin de var olacağını ve devletin görev ve fonksiyonlarında meydana gelecek değişikliklerin de bürokrasiyi değiştireceğini söylemek yanlış olmasa gerekir.

Postbürokrasi

Kelime anlamı olarak postbürokrasi, bürokrasi ötesi ya da sonrası biçiminde tanımlanmaktadır. Yani bürokrasinin alternatifi değil de devamı niteliğinde anlaşılmaktadır. Oysa yönetimbilimi literatüründe postbürokrasi kavramı bürokrasinin devamı anlamından ziyade onun tersi yani alternatifi olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle iki kavram arasında süreklilik değil bir terslik ilişkisi göze çarpmaktadır. Ancak bürokrasi kavramında olduğu gibi postbürokrasi kavramı da örgütlenme biçimi olarak ele alınmakta ve iki kavram arasındaki

farklılık bu perspektiften belirlenmektedir. Bu bakış açısıyla postbürokrasi, literatürde hiyerarşik ilişkilerin azaltılması, örgütlerin daha yatay hale getirilmesi, kurala uymak yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesi, sürekli çalışma yerine esnek çalışmanın getirilmesi, proje usulü çalışma, çalışanların yetkilendirilmesi, takım çalışması ve dikey kariyer yerine yatay kariyerin hakim kılınması olarak kullanılmaktadır (Höpfl, 2006: 8). Yani postbürokrasi, bürokrasi kavramında olduğu gibi örgütsel bir teknik olarak ele alınmakta ve bürokrasinin barındırdığı kusurları ortadan kaldıracak bir model olarak sunulmaktadır. Ancak örgütlenme biçimi olarak alınmış olsa da bu noktada dikkati çeken husus, postbürokratik modelin işletme temelli olması ve özel sektörün örgütlenme modelinin daha üstün olduğuna inanılmasından dolayı kamu yönetimine transfer edilmesidir.

Postbürokrasi olarak adlandırılan bu modelin doğuşunun temel nedeni, teknolojik alanda yaşanan gelişmeler ve buna bağlı olarak yeni sanayi sektörlerinin ve iş biçimlerinin ortaya çıkması olarak gösterilmektedir. Değişimin ana özelliği, bürokratik kontrolden girişimci kültüre ve buna bağlı olarak yeni bir otorite anlayışına doğru giden bir süreçtir (Briand, 2006: 65-67). Bu bağlamda postbürokrasi, özel sektör düşünce yapısından doğan ve buna bağlı olarak da ekonomik ve toplumsal yapının işletme düzeyinde kurgulandığı bir kavram olarak belirmektedir. Daha net bir ifadeyle postbürokrasi, işletme düzeyindeki yönetim tarzının devlet düzeyindeki yansımasıdır. Bu bağlamda yeni Weberyen model olarak da adlandırılan postbürokrasi, Weber'in bürokrasinin karşısına koymuş olduğu işletmeciyi yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Yani iddia edildiği gibi postbürokratik düşüncenin kökleri Weberyen bürokrasi kuramında yatmamakta ve bu argümanın tam tersine postbürokrasinin kökleri, işletme (piyasa) olarak belirmektedir. Bu nedenle postbürokratik düşüncüyü savunanların kendilerini Weber'e dayandırması da bu noktada yanlış bir çaba olarak görünmektedir. Çünkü postbürokrasi, post örneğini almış olan postmodernizm, postendüstri ve postfordizm olarak nitelendirilen diğer tarzlar gibi belirli bir dönemi ve bu dönem içerisindeki esaslı dönüşümleri anlatan ve postmodernizm, postendüstri ve postfordizm ile uyumlu olan bir yönetim tarzıdır (Höpfl, 2006: 8-9). Daha net bir ifadeyle köklerini piyasadan alan ve piyasanın yönetim tarzının kamu yönetimine uyarlanma çabasının kavramsal ifadesidir. Bu haliyle de amaca/üretim değil sonuca/tüketime odaklı işleyen, kamu yönetiminin müşteri gereksinimleri doğrultusunda çalışmasını amaçlayan, kamu yönetiminde esnek örgütlenmeyi ön plana çıkararak ve bütün devlet işlevlerinin piyasa çıkarları doğrultusunda düzenleyiciliğine vurgu yapan bir yönetim tarzı olarak belirmektedir. Yani postbürokratik yönetim bürokrasinin sahip olduğu ekonomik ve toplumsal müdahalecilik özelliğini dışlamakta ve bunun yerine devletin düzenleyiciliğini ikame etmektedir. Bir başka deyişle kamu sektörü bakış açısı yerine ticari bakış açısının benimsendiği bir modeldir (Josserand, 2006: 54).

Müdahalecilik ve düzenleyicilik arasında sıkışmış olan bürokrasi ve postbürokrasi arasındaki çatışmayı çözümlmek ya da bürokrasinin eksiklerini vurgulamak amacıyla kullanılan en bilindik yöntem, bürokrasinin demokrasiye büyük zararlar verdiği iddiasıdır. Bu nedenle de postbürokratik yönetimin bürokratik yönetimden en temel farkının onun demokratik ilkelerle değiştirilmiş biçimi olduğu ileri sürülmektedir (Josserand, 2006: 54). Demokrasi ve bürokrasi arasında yaratılan uyuşamama iddiası iki şekilde belirmektedir. İlk kol, bürokratik yönetimin ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminde kamu dışında yer alan aktörlerin fonksiyonlarını ikincil bir konuma soktuğuna işaret ederken; ikincil kol devletin ekonomik ve toplumsal yaşamın her alanında etkin olmasına dönüktür. Bu bağlamda bürokratik yönetim, kamusal aktörlerin karar alma mekanizmasında yer aldığı ve özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ise karar alma sürecine dolaylı olarak katkıda buldukları bir yönetim modeli olarak görülmektedir. Oysa postbürokratik yönetim, bu şekildeki bir yapılanmanın rekabet ilkesine zarar verdiği ve devletin etkinliğine engel oluşturduğuna dayanan postmodern devletin yönetim biçimidir. Bir başka ifadeyle değişen devletin niteliğine bağlı olarak ortaya çıkmış olan bir modeldir. Bu bağlamda model, kamusal aktörlerin dışında özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de karar alma mekanizmasında doğrudan bulunması gerekliliğine ve devletin ekonomik ve toplumsal alanın yönetimini tam anlamıyla piyasaya açması zorunluluğuna dayanmaktadır.

Bürokratik Değişim

Bürokrasi, örgütsel bir teknik olarak ele alındığında bürokratik değişim de örgütün daha iyi işleyebilmesi için yapılan yenilikler olarak belirmektedir. Örgütsel değişim ekseninde ele alınan bürokrasi, bu bağlamda ya örgütlenme ya da işleyiş ilkelerinde yapılan değişikliklerle ele alınmaktadır. Ancak bürokrasiye her ne kadar örgüt endeksli yaklaşıyor olsa da örgütler de toplumsal yapının önemli birer ögesi olduğundan örgütsel değişimin dinamiklerini örgüt içi davranış kalıplarında değil toplumsal yapıda meydana gelen değişmelerde aramak gerekmektedir (Bozkurt, 1973: 38-43). Bürokrasi konusunda önemli çalışmalara imza atmış olan Heper de bürokrasinin hızlı bir şekilde değişen toplumsal gerçeklik karşısında zaman içinde akılcılığını ve işlevselliğini kaybettiğine ve bu nedenle de değişimin zorunlu olduğuna işaret etmektedir (Heper, 1974: 32-52). Bu açıklamalar da göstermektedir ki bürokrasi kavramı nasıl tanımlanırsa tanımlansın bürokraside yaşanan değişim, örgütsel bağlamda değil de ekonomik ve toplumsal gelişim çizgisi içinde ele alınmaktadır.

Bu çalışmada benimsenen bürokrasi tanımı ekonomik ve toplumsal temelli bir yapı görünümüne sahip olduğuna göre bürokratik değişim de ekonomik ve

toplumsal yapıda meydana gelen değişmelerden kaynaklanan yönetim tarzının değişmesi olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle bürokrasinin değişimi, ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminin değişmesi olarak ele alınmaktadır. Yani bürokratik değişim, teknik ilerlemeler ya da değişiklikler olarak ele alınmamakta ve doğrudan devlet yönetiminin değişmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik ve toplumsal alanın yönetiminin değişimi de devletin piyasanın gerekleri doğrultusunda yeni roller ve işlevler üstlenmesi anlamına gelmektedir. Yeni sağ olarak adlandırılan 1980'li yıllardan sonraki politikaların bürokrasiye karşı bu şekilde olumsuz ve hatta düşmanca tutumlar takınması da bürokrasinin bu anlamından kaynaklanmaktadır. Yani bürokratik değişimden kastedilen ne örgüt tipinin ne de sınıf olarak tanımlanan ve aslında bürokrat olarak karşımıza çıkan devlet memurlarının ortadan kaldırılması ya da değişime uğratılmasıdır. Bürokrasinin değişime uğraması, piyasanın ekonomik ve toplumsal alanın biçimlendiricisi durumunda olan devletin yerini alması (Akbulut, 2007: 198) ya da her alana nüfuz etmesidir. Bu noktada bürokraside değişimin iki boyutlu olduğu görülmektedir. İlki, ekonomik ve toplumsal yapının nasıl yönetildiğidir. Yani devlet, bu işi tek başına mı yapmakta yoksa başka güç ya da güçlerle mi bu işi yerine getirmektedir. Aslında bu durum devletin konumunu da göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Çünkü değişen güç kaymaları, devletin eski görev ve rollerini terk etmesini ve yeni bir konuma girmesini beklemektedir. İkincisi, yönetim işinin kim için yapıldığıdır. Burada da karşımıza güç ilişkileri çıkmaktadır. Bu ikili boyut da son noktada devletin kurumlarına, çalışma ilkelerine ve personel statüsüne de doğrudan yansımaktadır.

Bürokrasideki değişimi kavramsallaştıran postbürokratik yönetim anlayışının dayandığı iktidar tarzı yönetişimci bir yapılanma olarak belirmektedir. Yönetişim, bir ülkenin kalkınabilmesinde ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde iktidarın kullanılma tarzı olarak tanımlanmakta (World Bank, 1992) ve devlet dışında sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün de karar alma mekanizmasında yer alması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Böylece yönetişimci iktidar tarzı hem karar alma yapısında devlet dışındaki aktörlere önem vermekte hem de devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda da sınırlı bir rol üstlenmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Devletin ekonomik ve toplumsal rollerinden arındırılması, kendi kendine işleyen bir piyasa ekonomisi ve kendini düzenlemede tek yetkili olan sivil toplum anlayışını anlatmaktadır. Yani yönetişim, devletin piyasaya müdahalesini piyasa aktörleri lehine sınırlandıran (Bayramoğlu, 2005: 130) ve piyasanın örgütlenme ve işleyiş özelliklerinin devlete nüfuz ettiği bir iktidar tarzıdır. Bürokratik değişim, yönetişimci iktidar tarzının altında özelleştirme, yerelleştirme, piyasa dostu devlet ve sivilleşirme ilkeleriyle somutluk kazanmaktadır.

Yerelleştirme diğer adıyla da âdem-i merkezileştirme, iş hayatından doğan ve merkezin dışında kalan şubelere geniş yetki alanları tanıyan bir örgütlenme anlayışıdır. Şubeler, bu anlayış çerçevesinde bütün kâr ve zarardan sorumlu tutulmakta ve şubeler ve merkez arasındaki ilişkiler sadece genel hatlar çerçevesinde çizilmektedir (Mises, 2000: 32-33). Bu anlayışın kamu yönetimine yansımaları da dört şekilde olmakta ve merkezi yönetimden özerk kamu kurumlarına, taşra yönetimlerine, yerel yönetimlere ve özel sektöre yetki, görev ve kaynak aktarılmaktadır (Eryılmaz, 2004: 225-226). Bu haliyle iktidarın daha geniş bir alana yayılmasını anlatan yerelleştirme, idari, mali, siyasi ve piyasacı olarak dört kategoride belirmektedir (UNDP: 2). Yönetişimci iktidar tarzının kamu yönetimindeki bir başka somut uygulaması da özelleştirmedir. Özelleştirme, kamu mülkiyetinin özel sektöre devri yanında kamu sektörünün bir özel sektör kuruluşu gibi çalışması şeklinde kamu yönetiminde etkilerini göstermektedir.

Yeni iktidar tarzının bir diğer unsuru da piyasa dostu devlet anlayışıdır. Bu anlayış, Washington Mutabakatını bir adım daha ileri götürmek amacıyla 1990'lı yılların sonunda ortaya çıkmış olan Post-Washington Mutabakatı sonucu ortaya çıkmış olan bir devlet anlayışıdır. 1980'li yıllara damgasını vurmuş olan Washington Mutabakatı, deregülasyon (kualsızlaştırma), özelleştirme, kamu harcamalarının sınırlandırılması, ticari serbestlik ve özel mülkiyetin korunması olarak ön plana çıkmış (Williamson, 2000: 1-2.) ve bu politika dünyanın hemen hemen her köşesinde uygulanmaya çalışılmıştır. Kamu kesiminin her açıdan azaltılması olarak nitelendirilebilecek bu politikadan arzu edilen sonuçların tam olarak alınamaması sonucunda, 1990'lı yılların sonunda, önceki politikaları yadsımayan fakat bu politikaları daha da ileri götüren, bu anlamda devletin karar alma sürecinde "piyasa ve devlet ortaklığı"na vurgu yapan bir yaklaşımın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bağlamda piyasa dostu devlet argümanı, devletin piyasanın aleyhinde değil lehinde ve onunla yan yana düzenlemelerde bulunmasına dayanmaktadır (Aysan, 2007: 42-43). Bu anlayış, ekonomik ve toplumsal alanın devlet tarafından hizmet amaçlı olarak yönetildiği takdirde hem demokrasi ilkesinin bundan zarar göreceğine hem de ferdi teşebbüs hürriyetinin sınırlandırılacağına dayanmaktadır. Çünkü bürokratik modelde kamu hizmetleri genel erişebilirlik düşüncesiyle organize edilmekte, tüketicilere kamu hizmeti karşılıksız olarak verilmekte ve devletin maliyetleri de vergiler yoluyla karşılanmaktadır. Oysa postbürokratik modelde kamu hizmeti kavramı çeşitli açılardan eritilmiş ve piyasa sistemine bağlı bir meta durumuna sokulmuştur (Kızılcık: 47). Bu bağlamda devletin de yeni görevi, piyasaya koşulsuz hizmet etmek için her türlü düzenlemeyi yapmak olarak belirlenmektedir (Seyrek, 2007: 249). Piyasa için çalışan devletin en önemli karakteristiği ise ulusla bağıni koparmış ve bütünsel bir iktisadi toplum oluşturma amacından uzaklaşmış olmasıdır (Keyder, 1993: 38). Bu nedenle piyasa dostu

devleti, sosyal devlet ilkesinden uzaklaşmış ve toplumu sermayeleştirmiş devlet olarak da nitelendirmek mümkündür. Bürokratik yapılanmayı temelden değiştiren yeni yönetim zihniyetinin son unsuru ise kamu yönetiminin sivil topluma açılmasını ve sivil toplumun da kamusal karar alma mekanizmasının önemli bir bileşeni olması gerektiğini ifade eden sivilleştirmedi. Karar alma mekanizmasını tümünden değiştiren ve devletin yanında sivil toplum örgütlerinin de tam yetkili olarak bulunmasını anlatan bu anlayış, ekonomik ve toplumsal yapıda etkisini temel olarak iki şekilde göstermektedir. Sivilleştirilenin ilk etkisi, ulusal politikaların belirlenmesinde ulusal devletlerin yanı sıra birtakım uluslararası örgütlerin de yer alması şeklinde belirlemektedir. Yani ulusal devletlerin karar alma sürecindeki tek aktörlü yapısına son verilmekte ve küresel yönetim olarak da adlandırılan çok aktörlü bir karar alma yapısı benimsenmektedir. Sivilleştirilenin ikinci etkisi ise ulusal düzeyde belirlemek ve kamu yönetiminin ekonomik ve toplumsal yapıdaki karar alma ve uygulama yetkisi sivil toplum örgütlerine aktarılmaktadır.

Bu bağlamda bürokratik değişim ve devlet yönetiminin, piyasa ilkeleri çerçevesinde kurgulanması, halka hizmetin kâr güdüsüyle hareket eden özel sektör kuruluşları tarafından verilmesi ve bütün devlet örgütlenmesinin, faaliyetlerinin ve çalışma prensiplerinin bu anlayış temelinde yeniden yapılandırılması anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle bürokratik değişim, devletin üstünlüğüne meydan okuyan bir örgütlenme tarzının yani pazar ya da piyasa mekanizmasının (Keyder, 1993: 32) yönetim biçimi olarak belirlemek ve ortaya çıkan devletin yeni hali de postmodern olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle de bürokratik değişimi kamu örgütlenmesinde ya da çalışma ilkelerinde yapılan değişikliklerden ziyade bir bütün olarak devletin yeniden yapılandırılması olarak görmek gerekmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada benimsenen bürokrasi tanımı, literatürde en çok atıf alan yönetim aygıtı ya da örgütlenme biçimi olarak yapılmış ikili anlayışın dışında onun aşında bir yönetim tarzını simgelediğine dayanmaktadır. Çalışmada bu şekilde bir tanım benimsenmesi ve değişmeyi bu tanım üzerinden açıklama çabası, temel olarak Weber'in bürokrasi düşüncesine dayanmakta ve bu noktada Weber'in açıklamalarının birçok noktada eksik bir şekilde ele alındığı düşünülmektedir. Çalışmanın bürokrasi alt başlığında da belirtilmeye çalışıldığı gibi Weber, bürokrasiyi sadece örgütlenme tekniği olarak ele almamış ve onun devlete özgü bir yönetim biçimi olarak soyutlanmasına çalışmıştır. Aynı düşünce Weber'de idare kavramını açıklamaya çalışırken de ortaya çıkmakta ve idare, "yönetimsel örgen" olarak kullanılmaktadır (Weber, 1995: 319). Bu bağlamda, bürokrasi, ne hem kamu sektöründe hem de belirli bir büyüklüğe ulaşan özel sektör örgütlerinde

görülebilecek bir örgütlenme tekniği ne de devletin uygulayıcı organını işaret eden idare anlamında kullanılmamaktadır. Bürokrasi, doğrudan modern devlete ait bir kavram olarak onun nasıl bir düzende örgütlendiğini ve çalıştığını anlatmaktadır. Bir başka deyişle devlet, ekonomik ve toplumsal yapıyı örgütlenirken bu işi belirli bir biçimde yapmak zorundadır. Modern devlet olarak tanımlanan devlet anlayışında bu örgütlenme biçimi bürokrasi olarak belirmektedir. Bir başka ifadeyle bürokrasi, en genel anlamıyla devlet yönetiminin bizzat kendisidir. Devlet yönetiminin biçimini anlatan bürokrasi, devlet anlayışının değişmesiyle doğal olarak kendisi de bir değişme sürecine girmektedir. Yeni sağcı olarak adlandırılan neoliberal ekonomik politikaların devlet anlayışı olan postmodern devlet çerçevesinde ortaya çıkan yeni yönetim biçimi postbürokrasi olarak nitelendirilmektedir. Yani devlet anlayışı modern devletten postmodern devlete doğru evrilirken, yönetim biçiminin değişmesi de bürokrasiden postbürokrasiye doğru olmaktadır.

Değişimin yönünün bu şekilde bir seyir izlediği ortamda bürokraside görülen değişim karşımıza iki şekilde çıkmaktadır. İlk olarak yönetim tarzının amacı değişmekte ve kamu hizmeti sunma biçimindeki bir yapılanmadan müşteri memnuniyetini sağlayabilme amacına doğru bir değişim gözlenmektedir. Yeni yönetim tarzının bu bağlamda amacı ekonomik ve toplumsal ihtiyaçları en üst seviyede karşılayabilmek değil piyasanın sorunsuz işleyebilmesi için her türlü düzenin sağlanabilmesidir. Amacın bu şekilde değişmesi ikinci noktada hizmetin nasıl verileceğini de etkilemekte kamu yönetiminin klasik kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen hizmetler özelleştirme düşüncesiyle ya özel sektör, ya da yerleşme hareketleriyle özerk kamu kurumları ve daha geniş görev ve yetkilerle yerel yönetimler ya da sivilleştirme politikasıyla sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmektedirler. Bürokraside yaşanan bu köklü değişimin temel nedeni ise iktisadi politikalarından kaynaklanmakta ve devletin ekonomik gelişmenin önündeki en büyük engel olduğuna inanılmasına dayanmaktadır. Bu bakımdan da bürokratik değişim karşımıza devletin niteliksel ve niceliksel olarak değişmesi olarak çıkmakta ve örgütsel yenilenmelerden daha geniş bir anlam içermektedir.

KAYNAKÇA

- Abadan, Nermin, Bürokrasi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.
- Ateş, Hamza, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun) (İçinde), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.57-82.
- Aysan, Ahmet Faruk, "Yönetişim ve Kurumlar Kavramlarının İktisat Literatüründeki Yükselişi Üzerine Bir Değerlendirme", Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları (İçinde), C:1, S:2, 2007, s.27-52.
- Bayramoğlu, Sonay, Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- Bozkurt, Ömer, "Örgütsel Değişimin Görünümleri Konusunda Bir Not", Amme İdaresi Dergisi, C:6, S:4, (Aralık 1973), s.37-47.
- Briand, Louise, "A Sutructurationist Analysis of Post-Bureaucracy in Modernity and Late Modernity", Journal Of Organizational Change Management, Vol:19, No:1, (2006), s.65-79.
- Emmanuel Josserrand, "From Bureaucratic To Post-Bureaucratic: The Difficulties of Transition", Journal of Organizational Change Management, Vol:19, No:1, (2006), s.54-64.
- Eryılmaz, Bilal, Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları, 2. B., İstanbul, 2004.
- Eisenstandat, S. N., "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları", (Çev: Özer Özankaya), Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C:15, (1965), s.227-244.
- Fişek, Kurthan, Yönetim, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Gay, Paul De Gay, Bürokrasiye Övgü, (Çev: Engin Yıldırım, Seçkin Bayraktar ve Şuayip Çalış), 1. B., Değişim Yayınları, İstanbul, 2002.
- Hayek, Friedrich August Von, Kölelik Yolu, (Çev:Turhan Feyzioğlu ve Yıldray Arsan), Liberte Yayınları, Ankara, 2004.
- Heper, Metin, Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ, Ankara, 1974.
- Heper, Metin, Modernleşme ve Bürokrasi Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1983.
- Höpfl, Harro M., "Post-Bureaucracy and Weber's Modern Bureaucrat", Journal of Organizational Change Management, Vol:19, No:1, (2006), s.8-21.
- Josserrand, Emmanuel, "From Bureaucratic To Post-Bureaucratic: The Difficulties of Transition", Vol:19, No:1, Journal of Organizational Change Management, (2006), s.54-64.
- Keyder, Çağlar, Ulusal Kalkınmacılığın İflası, Metis Yayınları, 1.B., İstanbul, 1993.
- Kızılcık, Recep, "Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler, Türk İdare Dergisi, C:37, S:54, s.37-54.
- Mises, Ludwing Von, Bürokrasi, 2.B., Liberte Yayınları, Ankara, 2000.
- Mouzelis, Nicos P., Örgüt ve Bürokrasi, (Çev: H. Bahadır, Akın), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- Örsan Ö. Akbulut, Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi, 1.B., TODAİE, Ankara, 2007.
- San, Coşkun, Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No:47, Ankara, 1971.

Seyrek, İsmail, "Modern Yönetim Sürecinde Devlet: Ekonomik ve Siyasal Yaklaşım", Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunlar, (Ed: M. Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe) (İçinde), 1. B., Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s.245-284.

Şaylan, Gencay, Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, 1.B., V Yayınları, Ankara, 1986.

UNDP, "The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Briefly Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Studies on Services Delivery for the Poor", www.undp.org/governance/decentralization.htm, (06.09.2008).

Weber, Max, Sosyoloji Yazıları, (Çev: Taha Parla), 2. B., İletişim Yayınları, İstanbul, 1998.

Weber, Max, Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı, (Çev: Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, Ankara, 1995.

Williamson, J. "What Should The World Bank Think About The Washington Consensus?", The World Bank Resarch Observer, Vol:15, No:2, (August 2000), s.1-2.

World Bank, Governance and Development, Washington D.C, 1992.