

BÜROKRASİ KURAMI VE YÖNETSEL İŞLEVİ

Rafet ÇEVİKBAŞ
Prof. Dr., Kırıkkale Üniversitesi

ÖZET

Klasik yönetim anlayışının oluşmasına kadar bürokratların siyasal yaşamda etkin olduğu bir sistemi anlatmak için kullanılan bürokrasi, gerçek anlamda devlet olgusuyla ortaya çıkmıştır. Çalışmada bürokrasi ile ilgili birçok tanıma yer verilmiştir. Bürokrasinin gelişimi tarihi süreç içerisinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. Neticede bürokrasi kavramının toplumların kültüre, ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarına göre değişik anlamlarda ve amaçlarda kullanıldığı sonucuna varılmıştır.

Aydınlanma, endüstrileşme, pozitivizm, rasyonel hukuk gibi toplumsal ve zihni süreçlerin getirdiği modernist toplumsal yapılanmanın bir yönünü bürokrasi oluşturmaktadır. Rasyonel bir örgütlenme biçimi olan bürokrasi; hiyerarşik yapılanma, aşırı kuralcılık, formel ilişki biçimi gibi karakteristikleri ve Türkiye'deki uygulama şekliyle, insan kişiliğini dışlayan bir yapı sergilemektedir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Bürokrasi Kuramı, Bürokrasinin Sorunları.

Jel Kodu: D73

THEORY OF BUREAUCRACY AND ADMINISTRATIVE FUNCTIONS

ABSTRACT

The term of bureaucracy, which was used to define a system in which bureaucrats were active in political life until the classical administration approach came out, has truly emerged with phenomenon of the state.

In this study, lots of definitions concerning bureaucracy are included. The evolution of bureaucracy was tried to be proved in historical context. As a conclusion it is seen that term of bureaucracy was used for different meanings and aims throughout culture, economy, social and political structures of societies.

Bureaucracy forms a side of modernist social structure that is brought by social and intellectual process like the Enlightenment, industrialisation, positivism, natural law. As a rational organisation, bureaucracy creates a structure which excludes human treats as in the manner of application in Turkey, with its characteristics such as hierarchical classification, extreme prescriptivism, formal relations.

KeyWords: Bureaucracy, BureaucracyTheory, The Problems Of Bureaucracy.

Jel Code: D73

Giriş

Bürokrasiyle günlük hayatımızın her anında karşılaşmamız mümkündür. Bu karşılaşmalar sonucunda herkesin aklında bir bürokrasi tanımı ya da anlayışı oluşmaktadır. Genelde yaşanan deneyimler, bürokrasiyi işlerin yavaş yürümesi, sorumluluktan kaçınılması, güç sağlama çabası şeklinde algılanmaktadır. Aslında bürokrasi bir örgüt ve yönetim biçimi olup, bu örgüt yapısı ve yönetim şekli içerisinde personelin kimlerle, hangi koşullarda ve hangi ortamda çalışacakları bürokratik bir yapılanmayla belirlenmektedir.

Bürokrasi ilk çağlardan beri ülke ve toplum yönetiminde kendini göstererek, tarih boyunca işlev ve etkinliğini sürdürmüş ve günümüze kadar da etkinliğini koruyarak hayatini önemli bir aktör olarak devam ettirmiştir. Çünkü bürokrasi özde büyük çaplı örgüt olarak görüldüğünde, insanlar toplu halde yaşamının bir gereği olarak, sürekli şekilde toplumsal örgütlenmeler yoluyla büyük ölçekli örgütlerin oluşmasına sebep olmuşlardır. Günümüzde ise bireysel ve küçük ölçekli sosyal toplulukların hiçbir konuda pek etkin olmadıkları görülerek, sürekli büyük ölçekli sosyal topluluk ve örgütlenmelere gidilmesinin zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle de böyle büyük çaplı sosyal toplulukları yönetecek organizasyonlara her zaman zorunlu olarak ihtiyaç duyulmuştur. Ancak çok eskiden bu yana bürokrasinin, özellikle de (bürokrasiyi ilk defa kuramsal olarak analiz edip esaslarını belirleyen) Weber bürokrasisinin olumsuzluklarını ileri sürerek, bürokrasinin öleceği ve yok olacağı üzerine teoriler geliştirilmesine karşılık, Weber bürokrasi günümüzde halen en etkin, yaygın ve egemen yönetim ve örgütlenme şekli olarak işlevini sürdürmeye devam etmektedir. Bunun yerine toplumsal ihtiyaçları karşılayacak yeni bir yönetim ve örgütlenme şekli henüz ortaya konamamıştır.

Bu bağlamda bürokrasiye muhtaç olduğumuz göz önüne alındığında mevcut yapı üzerinde kısa ve orta vadede olumsuzlukların giderilmesi ve beklentilerin karşılanması üzerinde çalışmaktan başka bir seçeneğin bulunmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle böylesi önemli bir konunun sürekli gündemde tutularak sıcak kalmasını sağlayıp üzerinde çalışılması ve araştırma yapılması, ülke ve toplum yönetimi açısından hayati önem taşımaktadır. Ayrıca bürokrasinin toplumun çeşitli kesimlerince yeteri kadar doğru algılanmadığı ve anlaşılmadığı ortada olup, sürekli bürokrasiye soğuk bakılarak dışlandığı, dolayısı ile olumsuzluklarının giderilmesi için çaba gösterilip gelişiminin sağlanması yönünde pek adım atılmadığı görülmektedir.

İşte bu çalışma için “bürokrasi” konusunun seçilmesinin temelinde, bürokrasinin, çağımızın sosyal bilimcileri arasında üzerinde halen çok durulan bir olgu olması ve hala tartışılan bir alan olması yatmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın birinci bölümünde bürokrasinin farklı tanımlarına değinilmiş,

kavram olarak anlaşılması sağlanmıştır. Bürokrasinin mevcut olan birçok farklı anlamından bir kaçını ayrıntılı olarak incelenmiştir.

İkinci bölümde ise, bürokrasinin tarihsel gelişimine farklı toplumlar ve ülkeler açısından değinilmiştir. Üçüncü bölümde, bürokrasinin Türkiye'deki gelişimi, dönemler halinde incelenmiştir. Dördüncü bölümde ise, bürokrasi kuramlarına değinilmiştir. Beşinci ve son bölümde bürokrasinin sorunları ve çözüm önerileri üzerinde durulmuştur.

1. Bürokrasi Kavram Ve Kapsamı

Bürokrasi; doğuş yeri, kelime ve sözlük anlamı ile değişik kesimlerce ve farklı algılanış şekliyle çeşitlilik göstermektedir. Bürokrasinin iyi anlaşılıp kavranması ve kavram kargaşasının önlenmesi için öncelikle tanım, kavram ve algılanış biçimlerinin tüm ayrıntıları ile ortaya konulması gerekmektedir.

1.1. Bürokrasinin Tanımı ve Anlamı

Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinden türetilmiştir. “burra” masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş, “kratos” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi “masaların ya da büroların egemenliği anlamındadır. Bu kavramın ortaya çıktığı dönemde memurların hizmet yürüttükleri masaların üzeri koyu renkli kumaşla örtülmekteydi. 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, 1995: 204).

Bu bağlamda aslında bürokrasi terimi Fransız kaynaklı bir terimdir. Bugün bütün dillere geçen ve “aristokrasi, burjuvazi, teknokrasi” gibi bir sınıfı ve onun zihniyetini anlatan bir kavram olmuştur. Bu kavram ilk defa 1745'te Fransız fizyokrat ve iktisatçı Vincent De Gournay tarafından kullanılmıştır. Bürokrasi kelimesi “büro” (daire, memurlar) ve “krasi” (güç, iktidar) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Böylece bürokrasi “büroların iktidarı” anlamına gelmektedir (Kabaklı, 2002: 9).

Sözlük anlamı ile bürokrasi “ devlet işlerinin yürütülmesinde yazışmalara gereğinden çok önem verme, kırtasiyecilik” olarak tanımlanmaktadır (Ataman, 2001: 92).

Bürokrasi, devletin bütün kesimlerini ilgilendiren bir olgu olduğu gibi vatandaşın gözünde devletin somutlaştığı noktadır. Birçok hizmet ya doğrudan devlet tarafından yürütülmekte ya da düzenlenmektedir. Devlet, üstlendiği kamu hizmetlerini bürokratik aygıt vasıtasıyla yerine getirmektedir. Özel sektörün kendini yenilediği ve geliştirdiği günümüzde, kamu sektöründe ise eski sosyal

refah devleti anlayışından gelen kadrodaki yığılmalar; hantallığa, verimsizliğe ve kaynak israfına sebep olmuştur (www.belgeler.com, 2012).

Bu değişim süreci, kamu yönetiminin zamanın gelişen değerlerine göre yeniden şekillendirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bunun sonucu yönetim yapısı katı, hiyerarşik bürokratik yapıdan esnek bir yapıya dönüşme gerekliliği içine girmiştir (Aykaç, 2003: 21).

Bürokrasi “devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi diye tanımlanabilir. Bürokrasi, burjuva devletin örgütleyici çalışmalarının seçimlik, sorumlu ve azledilebilir olmayan, ayrıcalıklı ve kalıcı bir memurlar ordusu eliyle yürütülmesinde somutlaşan özgül bir yönetim biçimidir (Dişel, 1979: 65).

Genel olarak bürokrasi; belli bir örgütlenme ve yönetim şeklini belirtir. Weber’e göre, geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar, belli bir ölçüğü aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlenirler, yönetilmektedirler. Bu ölçük ise yüz yüze temasın ya da doğrudan kişisel ilişkilerin kayıp olduğu (hem sayısal hem de alan olarak) büyüklük olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani her türlü büyük ölçüklü toplulukların bürokratik bir biçimde örgütlenmeleri gerekir. Böylece bürokrasi büyük çaplı örgüt olmaktadır (Ergun, 2004: 15).

Dolayısı ile bürokrasinin bu tanımlardan çıkan üç ayrı anlamı bulunmaktadır. Bunlar; kırtasiyecilik, devlet idaresi veya devlet memurları ile belirli ilke ya da prensipleri olan yönetim ve örgütlenme şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Bürokrasinin daha çok olumsuz anlamını ifade etmek için “kırtasiyecilik” terimi kullanılmaktadır. Dilimizde kırtasiyecilik kelimesini gereksiz şekilde formaliteleri, devlet dairelerinde işlerimizin geciktiğini, basit bir evrakın birçok kişiler tarafından gereksiz yere imzalandığını ve bir yazının aynı daireye gidip geldiğini belirtmek için kullanılmaktadır. Kırtasiyecilik Fransa’da “Peperasserie”, İngiltere ve Amerika’da “Red Tape” olarak ifade edilmektedir (Tortop, 1993: 213).

“Kırtasiyecilik, kötü işleyen bir bürokrasinin sonucu olarak ortaya çıkmasına karşılık, kırtasiyeciliğin bürokrasi kavramı ile eş anlamlı olarak kabul edilmesi ilginçtir. Bunun nedeni ise, kuramsal olarak bürokratik kurumların akılcı ve etkili bir işleyiş gösterecekleri varsayılmasına rağmen, uygulamada bunun çoğunlukla, böyle olmadığı gerçeğidir” (Aykaç, 1997: 20).

Kırtasiyecilik, işleri formalitelere boğmak ve yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak ilgisiz kalmak ve işleri uzatarak dolambaçlı yollara sokmaktır. Bir kuruluşun yönetiminde, idari usul ve kuralların normalin üstünde

tutulması ve bunlara aşırı ölçüde uyulması zorunluluğunun konulması halinde kırtasiyecilik ismi ile ifade edilen bir yönetim sistemi ortaya çıkar (Tortop,1993: 214).

Günümüzde bürokrasinin bu anlamda kullanılması daha çok olumsuzluk ifade eder. Bu anlamıyla bürokrasi, verimsizlik, işlerin aksak yürümesi, sorumluluktan kaçma, yetki devretmede isteksizlik, yönetimde gizlilik, kuralcılık, otoriteye aşırı bağımlılık gibi olumsuz davranış ve işlemleri ifade etmektedir (Gökçe, vd., 2002: 47). Bu anlam bürokrasinin kendisi değil, bir hastalığı veya sonucu olmaktadır. Bu şekilde yanlış veya eksik bir anlam ifade etmektedir. Bu anlam daha çok yönetim konusunda eğitim almamış ya da yönetimle ilgili bilgisi olmayan geniş halk kesimlerince kullanılmaktadır.

1.1.2. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Bu anlamda bürokrasi, idari hiyerarşiye mensup memurlar tabakasının bütünü ile memurların hakimiyetini ifade etmektedir. Buna göre kamu idaresi faaliyetlerine hâkim olan teşkilatla, kamu idaresini yürüten personelin bütününe bürokrasi adı verilmektedir (Abadan, 1959: 11). Bu yönüyle bürokratik devletten kast; idari karar verme yetkisini meslekten yetişme bir memurlar topluluğuna tanıyan sistemdir (www.belgeler.com, 2012).

Devlet bürokrasisi, karşılıklı çıkarları birbiri ile uyuşmaz sınıf ya da grupların çatışma halinde bulunduğu kapitalist toplumda, birçok gözlemci tarafından ileri sürüldüğü gibi siyasal rengi ve ideolojisi olmayan bir eleman değildir. Aksine devlet bürokrasisi, kapitalist düzenin kendisine sağladığı ayrıcalıkları olan ve bunun karşılığında kurulu iktidar yapısını koruyan, devam ettiren ve siyasal uğraşı bulunan bir sistemdir (Tekinkuş, 1994:15). Yani bu anlamda bürokrasi, devlet yönetimi ve devlet memurları anlamında kullanılmaktadır. Ancak bu tanım da eksik ve yetersizdir. Çünkü bürokrasi sadece devlette değil özel kesimde de büyük çaplı örgütler yani bürokrasi bulunmaktadır. Örneğin Koç ve Sabancı Grubu'nun ülke geneline yayılan ve hatta uluslararası sınırları aşan firmaları gibi.

1.1.3. Yönetim ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi

Bürokrasinin asıl anlamı olan yönetim ve örgütlenme şekli olarak bürokrasi; iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik bir yapı, kurallara bağlılık ve planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren bir toplum örgütlenmesini temsil etmektedir. Bürokrasinin bu anlamı Max Weber'le birlikte ortaya çıkmıştır. Bürokrasi konusundaki egemen anlayış da Weber'in tanımı etrafında toplanmaktadır. Weber bürokrasiyi, iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsılık, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan ilkeleri bulunan bir örgüt ve yönetim biçimi olarak ele

almıştır (Gökçe, vd., 2002: 48). Bu anlamda bürokrasi, bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak algılanmakta ve tanımlanmaktadır.

Görüldüğü gibi bürokrasinin birçok anlamı ve tanımı vardır. Tarafsız bir tanım yapmak gerekirse, kamu veya özel sektörde büyük ve geniş teşkilat ve idare manasında kullanılmaktadır diyebiliriz (Abadan, 1959: 17).

Genel ve evrensel bir tanımlama yapılacak olursa, “gerek bir ulusun sınırları içinde kamu kesiminde ya da özel kesimde, gerekse uluslararası düzeyde (N.A.T.O., B.M., I.M.F. gibi) büyük çaplı örgütlenme ve yönetim şeklidir” (Ergun, 1992). Görüleceği gibi; bu tanım, şimdiye kadar analiz edilerek açıklanan bürokrasi ile ilgili tüm özellikleri içerisinde taşımaktadır. Bu nedenle genel ve evrensel bir tanım olarak adlandırılabilir.

2. Bürokrasi Kavramının Tarihsel Gelişimi

Bilinen en güçlü siyasal yönetim kuramı olan bürokrasi, ataerkil çağda oluşmuş ve gelişmiştir. Ancak çağdaş anlamda bürokratik örgütlenmenin gelişimi ulus-devletin gelişmesi ile aynı paralelde olmuştur (Başaran, 1984: 16). Bu gelişim aşaması aşağıdaki gibi incelenecektir.

2.1. İkel Topumlarda Bürokrasi

İkel toplumları yakından incelediğimizde toplumsal örgütlenmenin klan ve kabile gibi kandaşlık gruplarına dayandığını ve toplum adına bazı görevleri yerine getiren kuruluşların olmadığı görülür. Ancak bunlar yöneten-yönetilen ayrılığına dayalı yönetsel biçimler değildirler (Polatoğlu, 1992: 60). Bu tip toplumlarda insanlar toplumun koyduğu yasalardan çok, başkalarının buyrukları ile geleneklere uyarak hareket etmektedirler. Başka bir ifadeyle bütün faaliyetler vasitasız verilen emirlerin neticesidir. İkel toplumların karşılıklı dayanışma ve savunma ilişkilerine girişmeleri idari örgütlenmelerin ilk çekirdeği sayılır (Abadan, 1959: 12).

Bugün bildiğimiz anlamda kamu yönetiminin ilk kez binlerce yıl önce Mezopotamya’da görüldüğü söylenebilir. Bu dönemde idari bir grubun varlığından kesin olarak söz edilmemesinin sebebi, kurumsallaşmış bir yönetim ya da önderlik yapısının herhangi bir belirtisine rastlanmamış olmasıdır. Daha sonraları Çin ve Mısır uygarlıklarının oldukça yüksek derecede örgütsel ve idari etkinliği gerçekleştirdiği görülmektedir (www.belgeler.com, 2012).

2.2. Eski Mısır’da Bürokrasi

Tarihteki ilk bürokrasi Eski Mısır bürokrasisidir. Eski Mısır, yönetime ilişkin kuralları ve ilkeleri geliştirmiştir (Başaran, 1984: 15). Nitekim Max Weber’de Eski Mısır’ı patrimonial bürokratik devlet tipinin ilk örneği olarak nitelendirmekte ve merkezçiliğe dayanan Mısır’ın bürokratik yapısının nedenini ekonomik ve teknik koşullara dayandırmaktadır (Abadan, 1959: 15).

Eski Mısır'ın çok gelişmiş sayılan idari yapısının ortaya çıkışında, hükümdarın ilahların yeryüzündeki temsilcisi sayılması, planlı ekonomik sistemin uygulanması gibi faktörler rol oynamıştır (Baransel, 1966: 162). Diğer yandan Nil ırmağının bir su yolu olarak kullanılması, Mısır'ın zenginliklerinin bu yolla taşınması, Nil boyunca firavun mezarlarının yapılması Nil'in kullanılmasını yönetmeyi gerektirmiştir (Başaran, 1984: 16). Yani Nil Nehri'ne bağlı sulama sisteminin kurulması ve işletilmesi, piramitlerin inşası bize eski Mısır'da gelişmiş bir örgüt ve yönetim şekli olarak bürokrasinin varlığını ortaya koymaktadır.

2.3. Eski Çin'de Bürokrasi

Çin'in yönetsel tarihi M.Ö. 2200 yıllarına kadar gider (Polatoğlu, 1992: 61). Kuruluştan yüzyılımıza kadar değişmeden ayakta kalmış olan Çin devlet idaresi, eski mısır gibi patrimonyal bürokrasinin en saf örneklerinden birisi sayılabilir. Çin'de bürokrasi, Çin'in büyük ve yaygın bir devlet olması, kuzeyden gelen akınlara karşı büyük bir ordu beslemesi, Çin Seddi gibi çok büyük bayındırlık işine girişmesi gibi faktörlerin etkisiyle ortaya çıkmıştır (Abadan, 1959: 14).

12. YY. boyunca Çin'de bir kimsenin toplumsal saygınlığı, zenginlikten daha çok kişinin kamu görevlisi olabilme niteliğine bağlıydı. Bu nitelik de eğitimle belirlenmekteydi. Çin, din, ahlak, gelenek, edebiyat ve güzel sanatlar eğitimini toplumsal prestij temel haline getirmiştir (Ergun, 1992: 63). Bu da Çin'de temeli bilimsel eğitime dayanan ileri düzeyde bürokratik yapıların kurulduğunu ve işlediğini ortaya koymaktadır.

2.4. Roma'da Bürokrasi

Ülke ve nüfus bakımından dünya tarihinde son derece önemli bir yer işgal eden Roma devleti, kudret ve otoritesini geniş ölçüde askeri teşkilatı ile bürokrasisine borçludur. Roma bürokrasisi, ancak Julius Caesar, Roma Cumhuriyeti ve Augustus'dan sonra, yani M.S. 1. Yüzyılda ücretli bir memur teşkilatı kurulması ile meydana gelmiştir (Abadan, 1959: 16).

Toplumlar kendilerini dış etkilere karşı koruma gereksinmesini her şeyin üstünde tutmuşlar ve bu nedenle düzenli ordular kurmaya başlamışlardır. Dolayısıyla modern anlamda bürokratik örgütlenmenin ilk örnekleri ordular olmuştur (Polatoğlu, 1992: 65).

Roma ileri derecede gelişmiş bir hukuk sistemine sahipti. Bunun sonucu olarak ortaya çıkan çok sayıda yasa giderek önem kazanmış ve bu yasaları yorumlama gereksinmesi imparatorluk sistemini, sistemli bir hukuk eğitimi görmüş kamu görevlilerini çalıştırmaya zorlamıştır (Ergun, 1992: 58).

Weber'in çok gelişmiş bürokrasilere örnek olarak gösterdiği Roma İmparatorluğu ve Roma Katolik Kilisesi başka devlet adamlarınca da "Dev Bürokrasi" olarak nitelendirilmiştir (Gerth, 1986: 209). "Romalılar, 13 asırlık bir müddet varlığını muhafaza edebilen, gayri mütecanis kitleleri asırlarca sevk ve idare liyakatını gösteren, mükemmel bir siyasi ve idari teşkilat vücuda getirdiklerini göstermektedirler" (Okandan, 1944: 218). Bu görüşe pek çok bilim adamı da katılmaktadır.

Bu gelişme neticesinde Roma bürokrasisi, merkezde ve eyaletlerde her türlü dini tesirden sıyrılarak, tamamen dünyevi ve rasyonel esaslara uygun bir mahiyet kazanmıştır (Abadan, 1959: 17). Roma bürokrasisi, bürokrasinin gelişmesinde önemli ilkeler getirmiştir. Profesyonel, disiplinli ve hiyerarşik ordusuyla; uzmanlaşma, hiyerarşi ve disiplin; hukuk sistemiyle de kuralcılık ilkelerini bürokrasiye kazandırdığı ileri sürülebilir.

Genel bir analizle, devletin ortaya çıkışı ile beraber bürokrasi de var olmaktadır (Gerhad, 1969: 230). Toplumsal yapıda farklılaşma başlayıp, bir grup artık ürünü kontrol etmek için devleti ortaya çıkarınca, buna bağlı olarak bürokrasinin de ortaya çıkarılması zorunlu olmuştur. Çünkü toplumda bir takım grup ya da tabakalar oluşarak, varlıklarını devam ettirmek için farklı ekonomik ve siyasal işlemlere yöneldikleri zaman, toplum hayatına belirli bir düzen verilmesi için belirli ölçüde kaynağın (insan, para, araç-gereç vb.) bir araya getirilmesi ile bürokrasi yaratılmış olmaktadır (Şaylan, 1974: 24).

3. 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 (www.belgeler.com, 2012).

Türkiye Cumhuriyeti kurulurken bürokratik devlet yapısı özelliği 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 görmelerindedir. İkinci olarak, 1920'ler Türkiye'sinde Cumhuriyet'in kuruluş aşamasında demokratik bir devlet yapısı kurulmasını sağlayacak nesnel koşullar mevcut değildi (Çapoğlu, 1997: 34). Bu nedenlerle Türkiye'de bürokrasinin gelişimini iyi analiz edebilmek için, kaynaklandığı ya da temelini teşkil eden Osmanlı bürokrasisinin incelenmesi kaçınılmaz olmaktadır.

3.1. Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi

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 (www.belgeler.com, 2012).

"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 yetiştirilirlerdi.

"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 tumar sistemi içerisinde yetiştirilmeye ve çalışmaya başlamıştır. Tamamen padişaha bağlı bu askeri ve sivil bürokrasi, özel suretle toplanıp eğitilen kul ya da esir kökenli hristiyan çocuklarından oluşturulmuştur.

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, padişaktan 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 çözümlenme 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, büroksinin 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 sürdürdüğünü ileri sürebiliriz.

3.2. Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi

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 (www.belgeler.com, 2012).

3.3. Tek Parti Dönemi (1923-1946)

Tek parti yönetiminde planlanan reformların uygulamaya aktarılmasında büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlanılmıştır. 1930'lu yıllardaki devlet-parti özdeşliği sonucunda İçişleri Bakanı aynı zamanda parti genel sekreteri, valiler de il başkanı olmuşlardır. Devlet-parti bütünleşmesi ilçelerde de kaymakamlar vasıtasıyla sağlanmıştır (Eryılmaz, 1995: 219). Kuruluşundan beri Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) temel ilkesi olan "halkçılık" yöneticiler tarafından tam bir "jakoben" (halk için, halk adına karar vermeyi savunan düşünce akımı) yaklaşımla "halkın halk tarafından" idaresinden çok "halkın halk için" idaresi olarak anlaşılmıştır. Halkçılık ilkesinin bu şekilde anlaşılması Türk toplumunda "jakoben" eğilimleri güçlendirmiş ve bir "bürokratik elit"in ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu durum "merkez"in, "kenar"a karşı özelliğini hiçbir taviz vermeden savunan, halka tepeden bakan bir bürokrasinin ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır (Ünal, 1994: 106).

Cumhuriyet döneminde Atatürk öncülüğünde başlatılan değişim hareketlerinin temel çıkış noktası eğitim ve hukuk olmuştur. Kurtuluş savaşının öncülüğünü yapan kadro, Cumhuriyet döneminde askeri bürokrasiyi yerleştirmiştir. Yönetimsel, hukuksal değişim kararları ise İnönü ve sivil bürokrasi ile kurumlaştırılmaya çalışılmıştır (www.belgeler.com, 2012).

Bu dönemde siyaset ile bürokrasi arasında organik bir bağ oluşturularak, bürokrasi siyasetin en önemli aktörlerinden biri olarak siyasetle iç içe girmiş, siyasetin tek partisi olan CHP bürokrasinin partisi olarak anılmıştır.

3.4. Çok Partili Döneme Geçiş (1950-1960)

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. Bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa ekonomisine dayalı politikalarına ve Atatürk devrimleri konusundaki esnek tutumuna karşı tepki gösterdi. 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, 1995: 221). Her yeni iktidarın bürokrasinin üst kademelerinden başlayarak önemli görevlerde bulunan yönetici kadrolarında yeni değişikliklere gitmesinin, yani partizanlığın başlangıcını 1950'li yıllardaki iktidar ve yönetim anlayışındaki değişiklikte aramak gerekmektedir (www.belgeler.com, 2012).

1950-1960 arasında genel olarak Demokrat Parti, bürokrasi ile bir güç yarışı içerisine girmiştir. Bunun sonucunda da, memurların en önemli hukuki güvencelerinden olan; emeklilik süresinin indirilmesi ve resen emekli edilmesi, bakanlık emrine alma işlemleri aleyhine yargı yolunun kapatılması gibi yasal değişikliklere başvurulmuştur (Tutum, 1972:84-94). Dolayısı ile bürokrasinin gücü ve önemi azaltılarak, siyasal iktidara bağımlı ve emrinde olması sağlanmaya çalışılmıştır.

3.5. 1960'dan Sonraki Dönem

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, 1995: 223).

Ancak 1961 Anayasası memur güvencesi açısından; idari işlemlere karşı yargı yolunun açılması, özlük haklarının kanunla düzenlenmesi, disiplin uygulamasında özel güvencelerin tanınması, kanunsuz emirlere karşı memurun korunması ve örgütlenme hakkının tanınması gibi önemli yenilikler getirilmiştir. Bunlara karşılık atama, yükselme ve yer değiştirmelerde belirli esaslar getirilmediğinden siyasal iktidar ile bürokrasi arasında çatışmanın ana nedeni olmaya başlamıştır. Ayrıca bürokraside parizanlaşmanın başlangıcı olan bir dönem başlamıştır.

3.6. 1980'den Sonrası

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 merkeziyetçilik, 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 merkeziyetçi, kuralcı ve kırtasiyecilik niteliğini sürdürmüştür (Eryılmaz, 1995: 224).

Bürokrasinin yapısından kaynaklanan bu durum bürokrasinin kendi kültürünü yaratmasına ve bunu korumasına neden olmuştur. Bu bağlamda, bürokrasi ve bürokrasiyi oluşturan bürokratlar, işleri gereği, kendi aralarında anlaşabilecekleri bir dil geliştirmişlerdir. Bürokratlar kendi yerlerine geçecek olanları yetiştirmiş ve böylece tek tip insan (yönetici) yetiştirmeye çalışmışlardır (Turhan, 1991: 62).

Bu dönemde de yeterlilik ilkesi zedelenerek yok olmuş ve partizanlaşma günümüze kadar devam etmiştir. Böylece kamu yönetimi yeterli ve yetenekli olmayan yöneticiler elinde işlevini yitirme tehlikesi ile karşı karşıya kalmış bulunmaktadır. Siyasal iktidarın, yalnızca burjuvazi ya da özel girişimci kesimi temsil ettiği ve bu kesimin güçlenmesi, gelişmesi için sadece bu kesimin çıkarları için hareket ettiği görülmektedir. Böylece özel kesimin bürokrasinin aleyhine olacak şekilde güçlenmesi sonucu, maddi imkanları ve toplumdaki ağırlığı gittikçe azalan bürokrasi, bu çeşit uygulamalara karşı çıkarak, aksi tutum ve davranışta olan yöneticilerin uzaklaştırılması sonunda çatışma çıkmıştır.

Kısaca bürokrasi eski konumu ve güvencelerini kaybederek, özel kesim faaliyetleri karşısında önemsiz hale gelmiştir.

4. Bürokrasi Kuramları

Bürokrasinin yapı ve işleyiş özellikleri, çok sayıda düşünürün araştırmasına konu olmuştur. Tarihsel olarak bu gelişim çizgisi içinde birçok kuramdan bahsedebiliriz.

Bu kuramların ayırımının geçerliğini sağlayan ortak özellik, toplumların ekonomik gelişme düzeyleri, siyasal iktidar yapıları ve yönetim biçimleri arasında ilişki kurarken örgütlerin iç-işleyişlerinden çok toplum yapısıyla olan görünür ve görünmez bağlarının çözümlenmesine ağırlık vermeleridir. Bu bakımdan bürokrasi kuramları birbirleriyle zıtlıklar taşımaktadırlar. Bürokrasi kuramlarından bazıları aşağıdaki gibidir (www.belgeler.com, 2012)

4.1. Hegel’ci Bürokrasi Kuramı

Hegel’in bürokrasi kuramı, anlamını, kuramların özel çıkarları ile devletin genel çıkarları arasındaki mücadeleden almaktadır. Bürokrasi, toplumun özel menfaatlerini (bunlar; meslekler, ticari ortaklıklar ve belediyeler tarafından temsil edilmektedir) devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracıdır. Hegel’e göre devletin temel işlevi, toplumun üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır. Toplumda iki sınıf bulunmaktadır. Bunlar; “mutlak” ya da “evrensel sınıf” ve “ticari sınıf”tır. Hegel’in bahsettiği bu mutlak ya da evrensel sınıf, bürokratlardan oluşmaktadır (Heper, 2005: 292).

Hegel, kamu yönetimini, devletle sivil toplum arasında bir köprü olarak görmüştür. Sivil toplum, çeşitli meslekleri, değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamakta; özel çıkar, farklılık ve çatışma alanı olmaktadır. Bu çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen bir tarafsız güce ihtiyaç bulunmaktadır. Hegel’e göre tarih böyle bir ihtiyacın karşısına tarafsız bir güç olarak “devlet” i çıkarmaktadır. Sivil toplum, tarihsel bakımdan olduğu kadar, kavramsal bakımdan da eksiği olan bir toplum aşamasıdır. İnsan ancak “devlet” biçimi içinde yaşadığı zaman en yüksek amacına ulaşır (Eryılmaz, 2002: 22).

Hegel, aslında bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemiştir. Bürokrasinin bu sınırlı işlevini aşarak topluma kendi değerlerini empoze etmeye çalışmasını ya da bürokratik despotizmi ise hiçbir zaman onaylamamıştır (Gökçe, 2002: 4). Hegel bürokrasinin kamu çıkarı için önemli ve gerekli olduğu düşüncesiyle bürokrasinin ve devlet yönetiminin kaçınılmaz olduğu düşüncesindedir.

4.2. Marksist Bürokrasi Kuramı

Marks, bürokrasi konusundaki görüşlerini Hegel’in devlet felsefesini inceleyip eleştirerek geliştirmiştir. Marksist görüşe göre devlet, toplumun

gelişmesinin belirli bir aşamasındaki ürünüdür. Marks, bürokrasinin kapitalist sistemlerde sınıf ayrımını pekiştirdiğini bunun sonucunda ise, egemen sınıfların toplum ve devlet üzerindeki egemenliklerinin daha da arttığını ileri sürmüştür. Bürokratik yönetim ve kapitalist egemenlik arasındaki bağlantının klasik bir açıklaması olarak Fransız bürokrasisini örnek veren Marks, geniş bürokratik ve askeri bir örgüt, yarım milyonu bulan memurlar sürüsü bir o kadar da askerden oluşan ve toprak sahipleri ile feodal ayrıcalıklı yüksek maaşlı memurları koruyan bir yürütme gücünün üretim sistemleri ile direkt ilgisinin olmadığını ve var olan kapitalist devlet düzeninin korunabilmesi için kullanıldığını ileri sürmüştür (Ergun, 1992: 55).

Marksist kurama göre, bürokrasinin bugünkü duruma ulaşması; devletin toplumla ilgili bütün faaliyet alanlarını sıkı denetim ve gözetim altında bulundurmaya istemesi ve bunu en iyi bürokrasinin sağlayacağını kabul etmesi, bürokrasinin çok sayıda kişinin geçim kaynağı durumuna gelmiş olması ve merkezîyetçi eğilimlerin giderek artış göstermesi nedenlerine bağlanmaktadır (Fişek, 1979: 71).

Marksist görüşe göre, tüm tarih egemen gruplar ile buna karşıt olanların çatışmasından ibarettir. Bu çatışmalardan yeni ekonomik, toplumsal ve siyasal sistemler doğmuştur (Gönlübol, 1993: 319). Marks'a göre Hegel'in formal ve yasal bürokrasi anlayışı, onun gerçek niteliğini ortaya koymaz. Hegel'in bürokrasi kavramı anlamını, şirketlerin özel çıkarları ile devletin gözettiği ortak yarar arasındaki çatışmadan almaktadır. Marks'a göre bu çatışma anlamsızdır. Devlet genel yararı değil, hakim sınıfın özel çıkarlarını temsil etmektedir. Açık bir ifade ile bürokrasi, hâkim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir vasıta (Eryılmaz, 2002: 23).

Marks'a göre bürokrasi, devlet gibi egemen sınıfın toplumun diğer sınıfları üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir araçtır. Bu nedenle, bir dereceye kadar bürokrasinin geleceği ve çıkarları devletin ve egemen sınıfın geleceği ve çıkarlarıyla çok yakından birbirine bağlıdır. Marks'a göre kapitalist sınıfın bir aracı olan bürokrasi ve devlet, proletarya devrimi gerçekleşerek sınıfsız bir toplumun kurulmasıyla kaybolacaktır (Ergun, 1992: 58).

Ancak Sovyetler'de devrimin gerçekleşmesine karşılık bürokrasi yok olmadığı veya azalmadığı gibi daha da büyüyerek (Bruno Rizzi'ye göre) proleteriyayı (işçi sınıfını) ezen, sömüren bir sınıf haline geldiği görülmüştür. Lenin bu gerçeği sosyalizmin az gelişmişliği ile açıklayarak uzun dönemde endüstrileşme ve kalkınma ile beraber bürokrasinin yok olacağını savunmuştur ancak bu öngörünün de gerçekleşmediği görülmüştür.

4.3. Weberyana Bürokrasi Kuramı

Bürokrasi kavramını sistematik ve kapsamlı bir biçimde ilk inceleyen bilim adamı Alman ekonomist ve sosyolog Max Weber'dir. Weber'e göre bürokrasi uzmanlaşmış bir işlevi yerine getiren çok sayıdaki birey arasındaki işbirliğinin sürekli örgütlenmesidir (Aydın, 1998: 163).

Günümüzde Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. Modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi, işletme bilimi çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak Weber'ci bürokrasi kuramını seçmektedir (Eryılmaz, 2002: 44)

Weber "ideal tip" kavramını geliştirmiş ve "ideal tip"i soyut zihinsel bir tasarım olarak ele almıştır. Gerçekte karşılığı olmamakla beraber, tasarlanan bu idealleşen çerçeveye en yakın tip hangisi ise, onun önemsenmesi gerektiği yönünde çıkarımlar yapmıştır. Örneğin Weber, "olgular dünyasına, ancak belirli oranlarda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilir olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir zaman bize gerçekliğin tümü hakkında bir bilgi sağlayamaz" demektir. Bu saptaması da "ideal tip"le olgular dünyasına yaklaşmaya çalışmakta ancak, gerçekliğin anlaşılmasına yeterli olmayacağına işaret etmektedir (Özlem, 1990: 106).

Weber, ideal bürokrasinin (etkili bir örgüt yapısı ve yönetiminin) ayırt edici başlıca özelliklerini şöyle sıralamıştır (Çelik, 1988: 25):

- 1- Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayalı işbölümü,
- 2- Açıkça belirlenmiş hiyerarşik yapı,
- 3- Örgütte uygulanacak soyut kurallar dizisinin varlığı,
- 4- Örgüt içinde gayri şahsî ilişkiler,
- 5- Personelin teknik yetenek temeline göre seçilmesi ve terfi ettirilmesi,
- 6- Yasal yetkinin kullanılması,
- 7- İş ile iş görenin birbirinden ayrı tutulması,
- 8- Örgüte karşı olabilecek dış müdahalenin önlenmesi,
- 9- İş görenlere ücret ve/veya maaş ödenmesi,
- 10- İş görenlerin iş güvenliklerinin sağlanması,
- 11- Kayıt ve haberleşmenin yazılı olarak yapılması ve ayrıntılı bir dosyalama sisteminin olmasıdır.

Weber'e göre çağdaş siyasal hayat bürokratik olmalıdır. Çünkü sadece süreklilik değil, verim ve devletin kişisellikten uzaklaşması ona bağlıdır.

Bununla birlikte günümüzde Weber'in bu görüşüne ve özellikle bürokratik yapıya eleştiriler vardır. Bürokratik yapının hantal ve kırtasiyeci bir yapıda olması, demokrasinin gelişmesi ve siyasal iktidarı zayıflatması, gelişen bilgi ve teknolojiye ayak uyduramaması sonucu günün koşullarına cevap verememesi, Weber'in bürokrasiyi sadece örgütsel olarak inceleyip insan unsurunu ve informal ilişkileri gözardı etmesi vb. eleştiriler yapılmaktadır. Ama her şeye rağmen bürokrasi siyasal hayat için vazgeçilmez görünmektedir (Aydın, 1998: 163). Yani Weber bürokrasisi günümüzde en yaygın ve egemen yönetim ve örgütlenme şekli olarak önemini korumaktadır.

4.4. Seçkin Bürokrasi Kuramı

4.4.1. Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Seçkin düşünce en önde gelen adlarından olan A. R. Michels, bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltmiş ve bu yönüyle, bir bakıma, çözümlenmelerini Weber'in bıraktığı yerden başlatmıştır (Fişek, 1979: 78). A. Robert Michels çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak görmektedir (Ergun, 1992: 63).

Robert Michels Almanya'daki sosyalist partiler üzerindeki incelemelerine dayanarak, 1911 yılında “Oligarşinin Tunç Kanunu” adlı teorisini geliştirmiştir. Teoriyi kısaca şöyle özetlemek mümkün; Parti organlarının üyesi ve önderleri partide tam gün çalışacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt önderleri de zamanla, yaptıkları işte uzmanlaşırlar ve profesyonel önderliğe sahip olurlar. Bu yöneticiler sosyal kökenlerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler. Bu yöneticiler, mevcut durumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar. Mevcut durumlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra kendi yerlerini alacakları tespit etmek için kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirirler. Bu durumda resmi seçimler, oylamanın dışında bir anlam ifade etmez. Böylece örgütlerin tümü, resmi yapıları demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren “tunçtan bir kanuna” tabi olurlar (Dereli, 1976: 140).

Yani kısaca bürokrasiler demokrasinin gelişmesi engel teşkil ederler. Çünkü demokrasinin vazgeçilmez unsurları olarak adlandırılan ve dolayısı ile en demokratik kuruluşlar olması gereken siyasi partiler oligarşik bir yapıya bürülerek demokrasinin sadece resmîyette ve sözde kalmasına yol açarak demokrasinin önünde engel teşkil ederler.

4.4.2. Bruno Rizzi “Bürokratik Kolektivizm”

Sosyalist düşünceden etkilenen, hatta kendisini Marksist sayan, ama son tahlilde onu yadsıyarak seçkinci akım içinde yer alan yazarlardan biri de Bruno Rizzi'dir (Fişek, 1979: 79).

Rizzi'ye göre Sovyet sisteminde bürokrasinin “organik” bir yeri vardır. Mevcut Sovyet bürokrasisi aynen kapitalistlerin yaptığı gibi işçilerin sömürülmesine ve ezilmesine sebep olmaktadır. Bunun sebebi de bürokrasinin tüm üretim araçlarını elinde tutmasıdır. Sovyetlerde üretim araçları toplumsallaştırılmamış, aksine sadece devletleştirilmiştir. Bu durumda kapitalist sistem ile arasındaki tek ayırım sömürünün ferdi değil kolektif olmasıdır. Bu sömürü türünde devlet egemen sınıfın aracı değil kendisidir. Bu durum sınıfsız topluma geçilmeden önceki son aşama olup, yapılacak proletarya devrimi ile “komünist” topluma geçilecek ve tek kalan proleterya sınıfı ile beraber bürokrasi yok olacaktır (Ergun, 2004: 39).

Her Marksist gibi Rizzi de, egemenliğin üretim araçlarının tahsisine bağlı olduğunu söylemektedir. Bu ve kapitalist sistem arasındaki tek fark bu tahsisin bireysel değil fakat kolektif olmasıdır. Rizzi'ye göre Sovyetler Birliğinde üretim araçları toplumsallaştırılmayıp sadece devletleştirilmiştir. Dolayısıyla üretim araçları halka değil devlete ve nihayetinde devletin sahibi olan bürokrasiye aittir. Son tahlilde bürokrasinin bir kısım (teknisyenler, direktörler ve uzmanlar vb.) proletaryayı topluca sömürür ve kolektif bir şekilde artı emeği çalarlar (Fişek, 1979: 79).

4.4.3. Warren G. Bennis

Bennis bürokrasinin anatomisini tanımlarken Weber'in geliştirdiği bürokrasi modelini, endüstri devrimi esnasındaki örgüt ve firma faaliyetleri için yararlı bir toplumsal oluşum olarak görmüştür. Bennis'e göre bürokrasi endüstriyel devrim sırasında mükemmelleştirilmiş yararlı bir toplumsal buluştur ve anatomisi aşağıdaki öğelerden oluşur (Şimşek, 1994: 55):

- Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan bir iş bölümü,
- Çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisi,
- İş görenlerin haklarını ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi,
- Kişisel etmenlere dayanmayan beşeri ilişkiler,
- Teknik yeterliliğe dayanan seçme ve terfi sistemi (Ergun, 1992: 67).

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 kuşku vardır. İşte bunun için bürokrasi, teknolojinin gerektirdiği yeni durumlara kendisini uydurmak zorundadır (Ergun, 1992: 69). Aksi durumda Weber bürokrasisi ölecek ve yok olacaktır

4.4.4. Alvin Toffler

Toffler de Bennis gibi bürokrasinin gelecekte yok olacağını savunmaktadır. “Eğer sosyal eleştiriciler, üst düzeyde bürokratlaşmış bir geleceğin bizi beklediği konusunda haklıysalar, bu makineyi parçalamak üzere hemen işe koyulmamız gerek. Öte yandan, kavramsal klişeleri bir yana bırakıp, gerçeklerin üzerine eğilsek, bizi ağırlığıyla ezdiği varsayılan bürokratik sistemin değişiminin etkisiyle çatırdadığı görülecektir. Söz konusu eleştiricilerin geleceğe taşıdığı örgüt biçimleri yarının egemenliğini sürdürebilecek sağlamlıkta görülüyorlar. Çünkü şu anda tanık olduğumuz bürokrasinin zaferi değil yıkımıdır. Gerçekte bürokrasiye kafa tutan yeni bir örgüttür. Yeni örgüt biçimini “Adhokrasi” diye adlandırıyorum” (Bennis, 1972: 225) görüşünü öne süren Toffler, hiyerarşinin yıkılacağını ancak bunun uzun zaman alacağını belirtmektedir (Toffler, 1981: 112).

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 (Aykaç, 1997: 124).

Böylece bürolara ve iş merkezlerine ihtiyaç kalmayacağından bürokrasi de yok olacaktır. Ancak günümüzde bürokrasinin yok olmadığı gibi daha da büyüyüp 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.

5. Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları

Türk kamu bürokrasisinin sorunu; otorite hiyerarşisinin katılığı, yetkilerin üst basamaklarda toplanması, gizlilik, siyasi-idari güç ile uzmanlık gücü arasındaki çatışma, kuralların yoğunluğu, takdir yetkisinin daraltılması,

rekabetin yokluğu, kendi kendini yenileyememe ve dolayısıyla verimsizlik olmaktadır. Bu yapılanmanın nedeni olarak da, Türkiye'nin siyasal ve yönetmel rejimi, toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına göre biçimlendirildiği için, esas itibarıyla yerinden yönetime yetki devrine ve sivilleşmeye fazla açık olmaması gösterilmektedir. Bu bağlamda bürokrasinin sorunları genel olarak alt başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralanabilir (Eryılmaz, 1995: 238).

5.1. Örgütsel Büyüme

Artan nüfusun gereksemelerine cevap verilmesi, teknik gelişmeler ve yeni buluşlar yeni örgütlerin kurulmasında etkindir. Yeni örgütlere yeni personel almak gereklidir. Teknik ilerleme sayesinde personel sayısının azalacağı düşünülse de çoğunlukla bunun tersi gerçekleşmiş ve personel sayıları artmıştır. Aynı zamanda doğal olmayan nedenlerde örgütlerin büyümesine ve personel sayısının artmasına sebep olurlar. Her ülkede personel sayısının gün geçtikçe arttığı görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu artışlar dengeli bir seyir izlerken gelişmekte olan ülkelerde artış hızı daha fazla ve dengesizdir (Tortop, 1993: 207). Türkiye'de de cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar sayılan bu nedenlerle, bürokrasi, sayısal olarak sürekli artarken niteliksel olarak gelişme gösteremediği görülmektedir. Bunun önlemi ise; merkezîyetçiliğin önlenmesi, yetki devri, yerel yönetimler, hizmet içi eğitim ile verimliliğin artırılması olarak gösterilebilir.

5.2. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Ülkemizde bilgi verme, yönetimin bir görev ya da yükümlülüğü şeklinde düzenlenmiştir. Gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimin içine girilmez, halkın üzerinde otoriter bir güç olarak algılanmasına neden olmaktadır. Çoğu zaman alınan kararlar, bu kararların gerekçeleri, yürütülen hizmetlere ilişkin istatistiki bilgi ve belgeler kamuoyundan gereksiz yere gizlenir (Özkoyuncu, 1999: 70).

Yapılan araştırmalarda ülkemizde kamu bürokrasisinin, yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiş olduğunu görüyoruz. Gizlilik ve resmi sır, genel bir kural, açıklık ise istisna olarak kabul ediliyor. Yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı belli değildir. Neyin gizli neyin açık olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar verdiği uygulamalarda göze çarpmaktadır. Ancak kamusal hayatta ve görevlerde asıl olan açıklıktır, gizlilik ise sadece kişinin özel hayatı, devletin güvenliği, ulusal savunma ve diplomasi gibi alanlarla sınırlı tutulmalıdır (Eryılmaz, 1995: 234).

Yönetimde gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini kamuoyunun eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yönetime ilişkin yasalar, gizliliği ve resmi sır kavramını, memurların kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına imkân tanımaktadır. Yasalarda gizliliğin kapsamı

ve sınırları belli değildir. Bu durum, kurum içindeki yolsuzlukların saklanması ortam hazırlamaktadır. Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 15. Md.'si de memurların yaptıkları görevler hakkında basına izinsiz bilgi vermelerini yasaklamıştır (Eryılmaz, 1995: 233). Bunun çözümü için de bilgi edindirme yasası çıkarılmış, ancak uygulanması konusunda kamuoyunun farkındalığı pek yaratılmadığından etkinliği tartışılır bir hal almaktadır.

5.3. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yönetimde yolsuzluk, yapılmaması gereken işlemleri yapmak ya da yapılması gereken işlemleri yapmamak ya da işlemleri çabuklaştırmak karşılığında çıkar sağlamanın adıdır. Rüşvet, zimmete para geçirme, irtikâp, görevi kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların hepsi yolsuzluk kavramı kapsamında değerlendirilebilir. Aynı zamanda çalışılan kurumları çıkar uğruna zarara uğratmak ve kurum bilgilerini deşifre etmek de yolsuzluk olarak değerlendirilebilmektedir.

Yolsuzluk genel olarak, kamu görevlisinin kişisel ve siyasi menfaat elde etmek için kamu yetkisini kötüye kullanmasıdır. Bu anlamda yolsuzluk bazı unsurlar içermektedir. Bunlar; yetkinin kural dışı kullanımı ve çıkar öğeleridir. Sağlanan çıkar para şeklinde maddi olabileceği gibi başka şekillerde de ortaya çıkabilir (www.belgeler.com, 2012). Diğer bir tanıma göre yolsuzluk, kamu hizmeti gören kişi ya da grupların, özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak için normal görev davranışlarını bu özel çıkarlar doğrultusunda saptırmalarıdır.

Rüşvet, yönetim sistemimizin geleneksel hastalıklarındandır. Rüşvet uygulaması en çok yakınılan konuların başında olmasına karşın, nedenleri ve nasıllığı ayrıntılı ve somut olarak ortaya konulamamıştır. Zira rüşvet, tanımı gereği ve yasalar karşısında alanla verenin topluca suçlu sayıldığı bir durum olduğu için bu işi yapanlar arasında bir sır olarak kalan bir eylemdir. Rüşvet, kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmasının bir aracıdır (Oktay, 1997: 210).

Rüşvet, kamu görevlisinin özel çıkarlar karşılığında yapmaması gereken bir işlemi yapması, yapması gereken bir işlemi yapmaması veya yapması gereken işlemi hızlandırmamasıdır (Ergun, 1997: 390).

5.4. Yönetimde Tutuculuk

Yönetimde tutuculuk, yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapageldikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmalarıdır (Eryılmaz, 1995: 234).

Bürokrasi kendi içinde değışmeye kapalı olduğu gibi, dışardan gelen değışme ya da değıştirme girişimlerini de her türlü yöntemle başvurarak engellemeye çalışır. Ülkemizde siyasi iktidarlar, kendi programlarını uygulayabilmek için, ya üst düzey kamu görevlilerini değıştirerek kendi siyasi görüşüne uygun yöneticileri almaya ya da onları çeşitli yollarla ikna etmeye çalışırlar. Aksi takdirde yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda yapılan reform çalışmalarına üst düzey yöneticilerin gereken duyarlılığı göstermemesi sebebiyle istenilen sonuçlara ulaşılamamaktadır (Şahin, 1998: 179).

Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda, mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için yapılan reform çalışmalarına üst düzey yöneticilerin gereken duyarlılığı göstermemesi sebebiyle istenilen sonuçlara ulaşılamamakta ya da reformlar yapılsa bile, eski alışkanlıklar ve uygulamalara bağımlılığın devam etmesi nedeniyle kamu yönetimi toplumun ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Ülkemizde yönetimde tutuculuğun önemli bir faktörü de, personel yönetimindeki terfilerin başarıdan çok, kıdem esasına dayalı olmasıdır. Kıdem esası, üst düzeylere gelecek olan personelin daha yaşlı kişilerden oluşmasına ortam hazırlamaktadır. Böyle bir yapının tutucu eğilimler göstermesi de doğaldır (Eryılmaz, 1995: 235).

Esas olarak tutuculuğu önlemenin yolu; sürekli iyileştirme, yenileme, reform ve reorganizasyon çalışmalarına bağılı olmaktadır. Ancak bu çalışmaların sınırlı bir şekilde yapılması sonucu, etkinlik sağlanamamaktadır. Çünkü reform çalışmaları sürekli bir süreç olup, bir defa yapılmakla sonuca ulaşamaz. Yapılan her yenilik bir müddet sonra sürekli değışim ve gelişim sonucu anlamını yitirdiğinden, sürekli olarak reform çalışmalarının yapılması kaçınılmazdır.

5.5. Merkeziyetçilik ve Yerinden Yönetim

Tanzimat'la temelleri atılan merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılması olayıdır. İki şekilde ortaya çıkar. Coğrafi merkeziyetçilik; merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki verilmesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise; bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasıdır (www.belgeler.com, 2012).

Bir önceki bölümde de görüldüğü gibi merkezi yönetimin taşra kuruluşları fazla yetkili olmadığı için, yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına aktarılmaktadır. Bu da kırtasiyeciliği artırmakta, işlemlerin uzamasına sebep olmakta ve yönetimde verimsizliğin temel kaynağını oluşturmaktadır. Türk bürokrasisi; aşırı

merkeziyetçi ve bürokratik formaliteleri nedeniyle yavaş işleyen, mevzuatı çok ve karmaşık, personel yönetimi; dağınık, sayısı fazla ve dağılımı dengesiz, değerlendirmeci olmayan, güvensiz ve aşırı şüpheli, soruşturma ağırlıklı ve denetimcidir (Keten, 1995: 90).

Taşradaki yatırım kararları en ince ayrıntısına kadar başkentte alınmakta ve gerekli değişiklikler merkezde yapılmaktadır. İl ya da ilçelerdeki bir yatırım kararının temel atma aşamasına gelebilmesi için çeşitli bürokratik kuralları ve yazışmaları sebebiyle altı aydan fazla zaman geçmektedir. Türkiye'nin idari ve siyasi rejimi, toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına yönelik biçimlendirildiği için, esas itibarıyla yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye fazla açık değildir (Eryılmaz, 1995: 230).

İşte ülkemizde aşırı boyutlara varan merkeziyetçiliğin sonuçlarından birisi kırtasiyeciliktir. Kırtasiyecilik yetki devrinden kaçınmanın bir neticesi olmakta ve halkın idareye antipati ile bakmasına yol açmaktadır (Özkoyuncu, 1999: 69).

Merkeziyetçiliği önlemenin en etkili iki yolu; yetki devri ve yetki genişliği ile yerinden yönetime önem vererek çözümlemeye bulunmaktadır. Ancak Türkiye'de son zamanlarda bir yandan çıkarılan yerel yönetim yasaları ile yerinden yönetimin yetki, görev ve kaynakları artırılarak, yetki devri ve yetki genişliğine gidilmesi sonucu merkeziyetçilik azaltılmaya çalışılırken, diğer yandan son yıllarda çıkarılan büyükşehir belediye yasası ile büyükşehirlerin sayı, yetki ve görevlerinin artırılması ile de merkeziyetçiliğin yeniden artırılması gibi bir çelişki ile karşılaşıldığı da tartışma konusu olmaktadır.

5.6. Kayırmacılık

Yönetimde yozlaşmanın bir başka türü kayırmacılıktır. Kayırmacılık iki şekilde ortaya çıkar. Birincisi, kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine, tanıdık, dost, akraba, hemşeri ya da siyasi yakınlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır (Özkoyuncu, 1999: 71). Ülkemizde kayırmacılığın ikinci türü ise, kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterlerinden çok, oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır (Şahin, 1999: 182).

Özellikle kısıt olan kamu hizmetinden yararlanmak için yarışan bireylere kayırmacılığın hâkim olduğu alanlarda uygulanan sınavlar bir formaliteden öteye anlam taşımaz. Yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı bazı kamu kurumlarında, sözlü sınavlara alınacak olan sayıdan çok daha fazla adayın davet edilmesi suretiyle, kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır (Eryılmaz, 1995: 237).

Kamu hizmetinin düzenlenişi, eşit muameleyi ve kişiler arasında fark gözetmemeyi gerektirmekle birlikte, toplumda aile, akraba bağları gibi köklü

bağlılıklar da bulunmakta ve bunlar yönetim üzerinde bürokratik kurallardan sapılması yönünde baskı yapmaktadır. Bazen toplumda yakınları kayırma bir erdem olarak görülmektedir. Buna uygun davranmayan bürokrat, çevresinin baskısına maruz kalmakta, bürokratik kuralları çiğneyerek yakınlarını koruyanlar saygınlık sağlayabilmektedirler (Yılmaz, 2003: 432).

Ancak kayırmacılık sisteminin pek çok sakıncaları görülmesine karşılık, sadece liyakat ve kariyer ilkelerine dayanan personel sistemi Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde siyasal gelişmenin yollarını tıkadığı ve siyasal partilerin gelişmelerini engelleyerek demokrasinin gelişmesinde yararlı rol oynamadığı görüşü de ileri sürülmektedir. Çünkü kayırma ya da ganimet sisteminin siyasal partilerin gelişme döneminde önemli role sahip oldukları bilinmektedir (Riggs, 1964:68-70). Bu bağlamda geçmiş yıllarda, bugün gelişmiş ülkeler olarak adlandırılan A.B.D. ve batı Avrupa ülkelerinde kayırmacılık ve yağma sistemi yoğun bir şekilde uygulanmış, ancak bu ülkelerde siyasi partilerin gelişip yerleşmesi sonucu, demokrasilerinin de gelişmesine bağlı olarak kayırmacılık sistemini bırakıp günümüzde riyakat ve kariyer sistemini uyguladıkları görülmektedir. Bu nedenle Türkiye’de merkezi sınav sistemine geçilmesine karşılık, bir türlü kayırmacılık sisteminin önüne geçilememesinin altında bu görüşün yattığı tartışılabilir.

Sonuç

Bürokrasi, devletin işleyişini düzenleyen mekanizma olduğu için toplumu ilgilendiren bir olgudur. Devlet vatandaş ilişkisinde köprü görevi gören bürokrasi ve bürokratlardır. Bürokrasi, yazılı kuralları bulunan hiyerarşik bir örgütlenme tarzı olan bir yapıdır. Hiyerarşik yapısı ve önceden belirlenmiş kuralları ile devletin üstlendiği görevleri yürüten vazgeçilmez bir uygulamalar bütünüdür.

Bürokrasi ile ilgili sorunlar genellikle bu hizmetlerin yürütülmesi aşamasında karşımıza çıkmaktadır. Katı hiyerarşik yapısı, değişmez kuralları, amaçları gerçekleştirmek için araç olarak kullanılan kuralların amaç haline gelmesi ve bürokrasi-siyaset ilişkisinden kaynaklanan yozlaşma etkisi sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Bütün eleştirilere rağmen bürokrasi, devletin çalışma mekanizmasını oluşturması nedeniyle, vazgeçilmez bir yapı olarak karşımızda durmaktadır. Sorunlarına rağmen vazgeçilmezliği bürokrasinin yapısından kaynaklanmaktadır.

Bürokrasi, ortaya çıkış kaynağı, gelişme seyri, işlev ve sorunları ile kuramsal bir içeriğe sahip olarak evrensel bir nitelik taşımaktadır. Çünkü bürokrasi kapitalist, liberal, sosyalist, komünist ve faşist olarak adlandırılan her rejim ve toplumda kaçınılmaz olarak işlev sürdüren bir sistem olduğu gibi, az gelişmiş ve gelişmiş ayrımı yapılmaksızın her ülkede görülen bir olgu

olmaktadır. Bu nedenle evrensel bir boyut kazanan bürokrasi, her sistem gibi kendine özgü bir kuramsal temel ve gelişime sahip bulunmaktadır. Bu yüzden uygulamada bürokrasiden istenilen verim ve etkinliğin elde edilmesi için kuramsal temellerinin araştırılarak geliştirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde bürokrasinin işlev ve sorunlarına isabetli çözümler getirmek güçleşecektir.

Bürokrasinin çevresi ile uyumlu işletilebilmesi, sorunları bir ölçüde ortadan kaldırmaya bile azaltıcı etkide bulunabilir. Kuralları koyanların, yasaları yapanların o kurallara uymaması düşünülemez. Ancak bürokrasinin bu şekilde yozlaşmasında, kurallara, kuralları koyanların uymaması neden olmaktadır. Kuralların işlevselliğinin olmaması ve sınırlarının belirsizliği sıkıntılara neden olmaktadır. Bu sıkıntıların giderilmesi ve bürokrasi üzerindeki siyasi baskıların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Kuralların herkese ve herkes tarafından eşit, ayırım gözetmeksizin uygulanması, problemlerin çözümünde yardımcı olacaktır. Ayrıca eğitime ve dengeli bir ekonomik yapıya da ihtiyaç duyulmaktadır.

Bürokrasinin verimli çalışması ve amaçlarını yerine getirmesinde araç olarak kullanılan kurallar, siyasi baskılar nedeniyle mevkilerini korumaya çalışan idareciler tarafından kalkan olarak kullanılmakta ve bu durumda araçların amaç olmasına yol açmaktadır. Bu durum hem çalışmalar hakkında bilgi vermeyi engellemekte, hem de günün değişen şartlarına uygun yeni çalışma yöntemlerinin kullanılmasına engel olmaktadır.

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

- Ataman, G. (2001). “İşletme Yönetimi”, Türkmen Kitabevi, İstanbul.
- Abadan, N. (1959). “Bürokrasi”, A.Ü. S.B.F Yayınları, Ankara.
- Aydın, M. (1998). “Kurumlar Sosyolojisi”, Vadi Yayınları, İstanbul.
- , (1966). “Bürokrasi, Organizasyonların Beşeri Yönü”, Derleyenler; R. Tagiuri, Atilla, Baransel, İstanbul.
- Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Editörler), (2003). “Türkiye’de Kamu Yönetimi”, Yargı Yayınları, Ankara.
- Aykaç, B.(1997). “Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.
- Aytekin, Y. (2003). “Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma”, Yeni Türkiye, Sayı:13.
- Başaran, İ. (1984). “Yönetime Giriş”, A.Ü. E.F. Yayınları, Ankara.
- <http://www.analytictech.com/mb021/bureau.htm>. Erişim Tarihi: (17.04.2012).
- Bennis, W. G.(1979). “TheComingDeath of Bureaucracy”, in Robbins, Stephen P. : OrganizationalBehavior, Prentice-Hall, New Jersey.
- .(1972). “Changing Organizations” in THOMAS, John M and BENNIS, Warren G.:(Ed.) Management of Change and Conflict Penguin Boks, Baltimore’den aktaran Aykaç, Burhan,(1997). “Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, s:122
- Borgatti, S.P. (2002). Bureaucracy.
- Canman, A. D. (1995). “Çağdaş Personel Yönetimi”, TODAİE, Ankara.
- Çapoğlu, G. (1997). “Yepyeni Bir Türkiye İçin”, ANSAV Y., Ankara.
- Çelik, A., Göktürk, İ., Kök, D., Yılmaz, M.(1998). “Bürokrasi Ve Etik”, (Sempozyum), Derleyen: Sakarya Ün. İ.İ.B.F. ve Adapazarı Ticaret Odası Merkez Matbaacılık, Adapazarı.
- Dereli, T. (1976). “Organizasyonlarda Davranış”, İ.Ü. İktisat. Y. İstanbul.
- Dişel, K. (1979).“Yönetim”, Sevinç Matbaa, Ankara.
- Ergun, T. (2004). “Kamu Yönetimi”, TODAİE Yayınları, Ankara.
- , (1997). “Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu”, Yeni Türkiye, Yıl:3.
- Eryılmaz, B. (2002). “Bürokrasi ve Siyaset”, Alfa Basım Yayım, İstanbul.

- , (1995). “Kamu Yönetimi”, Akademi Kitapevi, İzmir.
- Fişek, K. (1979). “Yönetim”, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gerth, H.H., Mills, C. Wright(1986). Sosyoloji Yazıları, Çev. Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Gökçe, O., Mehmet G., Önder K., (2002).“Kamu Yönetimi Ders Notu” Dizgi Ofset, Konya.
- Gökçe, O., Şahin, A.(2002). “21. Yüzyılda Bürokrasinin Sorunları Ve Çözüm Önerileri”, **Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Yıl:2, Sayı:3.
- Gönlübol, M. (1993). “Uluslararası Politika”, Atilla Kitapevi, Ankara.
- Heper, M. (2005). “Bürokrasi”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, Cilt:2.
- , (1973). “Osmanlı-Türk Devleti’nde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kavramı Açısından Bazı Gözlemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, VI.Haziran, Ankara.
- Kabaklı, A. (2002). “Millete Vurulan Canlı Pranga”, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Keten, M. (1995). “Türk İdare Sisteminde Nasıl Bir Reform Yapılmalı”,**Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:1, Sayı:6, Ankara.
- Okandan, R.G.(1944). Roma Amme Hukuku, İ.Ü.H.F. Yayını,İstanbul.
- Oktay, C. (1997). “Siyasal Sistem Ve Bürokrasi”, Der Yayınları, İstanbul.
- Özkoyuncu, Ş. (1999). “Türk Bürokrasi Geleneği”, Selçuk Üniversitesi, S.B.E, K.Y. Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Özlem, D.(1990). “Max Weber’de Bilim Ve Sosyoloji”, Ara Yayıncılık, İstanbul.
- Polatoğlu, A., Ergun, T. (1992).”Kamu Yönetimine Giriş”, TODAİE Yayınları, İstanbul.
- Riggs, F. W., (1964). Administration In Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Howghton Mifflin Company, Boston.
- Şahin, A. (1998). “Bürokrasi Kuramı Ve Türk Bürokrasisi”, Selçuk Üniversitesi, S.B.E, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Şimşek, Ş. (1994). “Yönetim ve Organizasyon”, Ders Notları, Konya.

- Tekinkuş, M. (1994). “Türk Kamu Yönetiminde Sistem Yaklaşımı Açısından Bürokrasi-Siyaset İlişkisi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Toffler, A. (1981). “Gelecek Korkusu Şok”, Çev. Selami Sargut, Altın Kitaplar, İstanbul’dan aktaran Aykaç, Burhan,(1997). “Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, s:122
- Tortop, N., İspir E., Aykaç B. (1993). “Yönetim Bilimi”, Yargı Yayınları, Ankara.
- Turhan, M. (1991). “Siyasal Elitler”, Gündoğan Yayınları, Ankara.
- Tutum, C. (1972). Türkiye’de Memur Güvenliği, T.O.D.A.İ.E. Yayınları, Ankara.
- Ünal, O. (1994). “Türkiye’de Demokrasinin Doğuşu”, Milliyet Y., İstanbul.
- [http://www.belgeler.com/kategoriler/ödevler\(02.04.2012\).](http://www.belgeler.com/kategoriler/ödevler(02.04.2012))