



RASYONEL BÜROKRASİNİN BATIDAKİ TEMELLERİ VE ETKİLERİ

Dr. Kürşat Haldun AKALIN¹

ÖZET

Egemenliğin yasal tipine uygun düşen tipik yönetsel aygıt, bürokrasi olarak adlandırılmıştır. Bürokrasi, kurallara ve yasal düzene beslenen inanç olarak da tanımlanmaktadır. Bürokratin konumu, çok açıktır. İlişkileri görevsel statüsüne uygun olarak düzenlenmiştir. Yetki ve sorumlulukları da, kişisellikten arındırılmış yasalar tarafından kesin olarak tanımlanmıştır. Bu kurallar ve yöneltmelikler, tamamıyla rasyonel bir tarzda; her konumun haklarını ve görevlerini, göreve alma ve terfi etme vs. gibi durumlarını örgütsel aygıtın hiyerarşisi içinde ve açıkça tanımlanmıştır. Bu nedenden dolayı, çağdaş örgütler giderek artan bir şekilde, maksimum verimliliği hedefleyen kişisellikten arındırılmış rasyonel kurallar tarafından yönetilir olmuşlardır. Max Weber, yalnızca örgütsel içerik sınırlarında sezinlenmeyen fakat toplumsal hayatın her sahasına nüfuz eden, eylem ve düşünce tarzlarına yöneltmek suretiyle, bürokrasileşme kavramını, çok daha geniş anlamı içinde kullanmıştır.

Anahtar kelimeler : Bürokrasi, Yasal hakimiyet, Ussal düzen

THE FOUNDATIONS AND EFFICACIES OF THE RATIONAL BUREAUCRACY IN THE WEST

ABSTRACT

The typical administrative apparatus corresponding to the legal type of domination is called bureaucracy. It is also characterised by this belief in the rules and the legal order. The position of the bureaucrat is very clearly. His relations regulated appropriate for his official status. His authorities and responsibilities are strictly defined by impersonal rules. These rules delineate in a rational way the hierarchy of the apparatus, the rights and duties of every position, the case of recruitment and promotion and so on. For this reason the modern organizations are increasingly administered by impersonal and rational rules aiming at maximum efficiency. Max Weber uses the term bureaucratisation in a still wider sense when he refers to ways of acting and thinking which are not only to be found in organisational contexts but which permeate all aspects of social life.

Key words : Bureaucracy, Legal domination, Rational order

¹ Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi

1. Giriş

Rasyonelleşme süreci kapsamında, ekonomik sahadaki yapılanmanın yorumlanması sırasında, biçimsel rasyonelleşmenin bir ölçüde özsel rasyonelleşmeyi engeller özelliğine dikkatleri çekmiş olan M.Weber; hedeflerin belirlenmesini ve bunlara ulaştıracak araçların seçilmesini kapsayan politikalarda çelişkilerin belirebileceği uyarısında bulunarak, ekonomik yaşamın yeniden örgütlenmesinde, kalıcı ve özsel bir içerikte rasyonelleşmenin kurulmasına, çok büyük bir önem vermiştir. Biçimsel ve özsel rasyonelleşmenin sağlanması, bürokratikleşme fenomeni, Weber'in sosyoloji kuramında en önemli rolü oynamaktadır. (Weber 1947; 337-341) Kararlarda uygunluk ilkesine dayanan ve görevlerdeki belirlilik ile süreklilik sayesinde hatayı en aza indiren insanların eylemleri üzerinde kesin denetimi kurarak maksada yönelik kılan bürokratik yapılanma; Weber'e göre, tüm çalışmalarını hesaba dayalı kıldığı ve verimliliği sağladığı ölçüde, istikrarlılığı ve güvenilirliğiyle, kesinliği ve iş disiplinindeki katılılığıyla, rasyonelleşmenin yegane aracı durumundadır. Batı toplumlarındaki ekonomik gelişme, bu nedenle, büyük ölçüde rasyonel bürokratik yapılanmanın kurulmuş olmasına bağlıdır. Her alandaki şirket gruplarının modern örgütleniş biçiminde gerçekleşmiş olan gelişme; bürokratik yönetimin gelişmesinden ve sürekli şekildeki yayılmasından başka bir anlamı taşımamaktadır. Devlet, ordular, siyasal partiler, ekonomik teşebbüsler, her türden hedeflere ulaşmak için kurulmuş örgütler, özel dernekler, klüpler ve diğer pek çok kurum için; bu düşünce geçerlidir. Bunlar arasında en çarpıcı olan örneği dikkate alacak olursak, çağdaş batı devletinin en fazla can alıcı fenomeni, bürokratik yönden gelişmesi olmuştur.

Her günkü yaşamımızın bütün kalıbı, bu bürokratik çatıya uyulmak üzere biçimlendirilmektedir. Diğer koşullarda her hangi bir değişiklik olmadığında, biçimsel ve teknik bakış açısına göre; bürokratik yönetim, en rasyonel tipteki yapılanmayı oluşturmaktadır. Günümüz halkının gereksinimleri, ancak ve bütün bir şekilde, bürokratik yapılanma yoluyla karşılandığı için, kesinlikle, kaçınılamayan bir yönetim şeklidir. Yönetim sahasında karşılaşılabilecek bir seçim, yalnızca, bürokrasi ile gönül eyleme arasında olabilir. Bürokratik yönetime üstünlük sağlayan esas kaynağı, malların üretiminde modern teknolojinin ve iş yöntemlerinin gelişmesi yoluyla teknik bilginin üstlenmiş olduğu rolünün kesinlikle kaçınılamaz bir hale gelmesinde yetmektedir. Bürokratik yapılanmaya bu açıdan bakıldığında, bir ekonomik sistemin hangi temel üzerinde örgütlenmiş olduğunun, pek önemi bulunmamaktadır. Gerçekten de, kamu iktisadi

teşebbüslerinin yoğun olduğu bir ekonomik düzen içinde, kıyaslanabilir bir seviyede teknik bir verimliliğe ulaşılması durumunda; bunun anlamı, uzmanlaşmış bürokratik örgütün öneminin giderek çok daha heybetli bir hale gelmiş olması demektir. Bürokratik kontrole bağlı kalan kimseler, var olan bu bürokratik aygıtın baskısından kendisini çekip kurtarmak istediklerinde; bunu, ancak, bürokratik sürece aynı düzeyde uyma zorunluluğunu getiren kendi örgütünü yaratarak, olanaklı kılabilirler. Benzeri şekilde, var olan bürokratik aygıtı da, maddi ve hedefe yönelik en güçlü ilgilerinin yanı sıra yapısal ideali sayesinde, işlevlerini yerine getirmede süreklilik göstermektedir. Resmi görevlilerin, memurların ve işçilerin yönetim araçlarının mülkiyetinden ayrı kılındığı; ve, disiplin ile teknik eğitim üzerine kurulan batı toplumu gibi özel mülkiyete dayanan toplumlar; örgütlerde bürokratik yapılanma olmadan, daha uzun bir süre işlevlerini sürdürmesi asla düşünülemez. Bürokratik örgütlenmenin olmadığı tek istisnai durum, kendi geçim araçlarına sahip olabilen bir konumda bulunan köylü gruplarıdır. Güç yoluyla başarılmış bir devrim ortamında veya düşman istilasıyla ülkenin işgal edilmesi karmaşasında dahi, bürokratik mekanizma; tıpkı, önceden etkin halde olan yasal hükümet döneminde olduğu gibi, gayet normal bir şekilde işlevini sürdürmeye devam etmektedir.

2. Örgütsel Rasyonelleşme

Bürokratik aygıtın kontrolünü, teknik uzmanlığı bulunmayan kişilerin çok sınırlı bir kapsamda dahi olsa, ellerine geçirme olanağının bulunduğu, pek yadsınamaz. Daha genel bir ifadeyle denilebilir ki, çok uzun bir süre bürokratik aygıt içindeki kademelerden geçerek kendisini yetiştirmiş olan ve sürekli olarak da görevde kalmayı başarabilen bir görevli; bu sahada uzmanlığı olmayan amirinden ve hatta hükümet bakanından çok daha kolay bir şekilde karşılaşılan sorunlara bir çözüm bulur. Bürokratik yapılanmanın gelişmesine, kapitalist sistem; tek başına olmasa bile, hiç kuşkusuz en büyük rolü oynamıştır. Gerçekten de, bürokratik örgütlenme olmadan kapitalist üretimin sürekli olması, asla düşünülemez. Büyük ölçüde serbest piyasa sistemin himayesi altında gelişmesini sürdürmüş bulunan bürokratik makine; sabit, harfi harfine tanımlanmış kesinlikte, tüm gayretini bir sahada toplayabilen ve hesabı yapılabilir olan bir yönetim biçimine, çok acil gereksinim yaratmıştır. (Erzino 1964; 57) Batı toplumlarındaki bürokratik yapılanmaya hayati bir önem kazandıran sebep, her türden büyük ölçekli idari örgütlenmenin temelini bürokrasinin oluşturmuş olması gereksinimidir. Bürokrasinin baskısından

geniş kapsamda kaçıp kurtulabilmenin olasılığı, sadece ve sadece, siyasal-dinsel-ekonomik olmak üzere her alan küçük ölçekli bir örgütlenmeye geri dönüş yapmakla olanaklıdır. Diğer taraftan, serbest piyasa ekonomisi ile bürokrasi çok farklı tarihsel kaynaklardan yükselmiş olmalarına rağmen, gelişmesinin modern aşamalarındaki piyasa ekonomisi de, bürokratik yayılmayı çok güçlü bir şekilde besleme eğilimini göstermiştir. (Blau 1963; 39) Çok farklı tarihsel kaynaklardan gelmiş olmalarına rağmen, kapitalist ekonomi, bürokratik yönetimin en rasyonel ekonomik temelini oluşturmuş olmakla, finansal açıdan yayılması için gerekli olan parasal kaynakları kolaylıkla tedarik etmiş bulunduğundan; serbest piyasa ekonomisi, bürokratik aygıtın en rasyonel bir şekilde gelişmesini sağlamıştır.

Bürokratik yönetimin etkinliğine olanak sağlayan bu finansal koşullarıyla birlikte, bürokrasi, iletişim ve ulaşım sahalarında aşırı derecede önem sağlayan şartlar üzerine kurulmaktadır. Bürokratik örgütün dakiklik işlevi; demiryolu, telgraf, telefon gibi hizmetleri zorunlu kıldığı gibi, giderek daha yoğun bir şekilde bu gibi alt yapılara bağımlı kalmaktadır. (Whyte 1957; 24) Bürokratik aygıtın maddi gereksinimlerinin karşılanamaması halinde, toplumsal sistemlerde ortaya çıkabilen temel irrasyonel unsurlarından biri demek olan, sosyolojide çoğu kez karşı karşıya kalınmakta olan biçimsel ve özsel rasyonellik arasında baş gösteren bir çatışmanın varlığı kanıtlanmış olur. Bürokratik yönetim, esas olarak, bilgi temeline dayanan denetimin uygulanması anlamını içerir. Bilgiye dayalı olması ve kararlarda akılcılığı zorunlu kılması, bürokrasinin niteliğini, özellikle de rasyonelleştirmektedir. Bürokrasinin temelini oluşturan bu bilgi, teknik bilgiyi kapsamakta olduğundan; toplumsal düzendeki olağanüstü güçteki konumunu garantiye almasına da yetmektedir. Bürokratik yapılanmanın yönetimdeki bu konumuyla birlikte, bürokratik örgütler ya da bu gücü elinde tutarak bunları işleten bürokratlar; hizmetlerindeki deneyimlerini daha da genişleterek sürekli ayrıntılı kıldıkları bilgileriyle, kendi yönetsel erklerini giderek arttırmaya da yönelmişlerdir.

Bürokratların yönetsel erklerinin kalıcılığı ve sürekliliği; bürodaki görevleri yürütmeleri sırasında olgularla ilgili çok özel bilgileri rahatlıkla ele geçirmekte olmalarına, ve, kendilerine özgü oluşturulmuş belgelere ve sonuçlara dayalı bilgisel malzemeyi daima ellerinin altında buldurmalarına dayanmaktadır. (Blau 1963; 41) Bürokratik örgütlere özgü bir kavram olmasa da, resmi sınırlar deyiminin, kesinlikle tipik olan biçimi, bürokrasilere yerleşmiştir. Bürokrasinin

dayanağı haline gelen teknik bilgiyle olan bağıntısı, bir dereceye kadar, ticari sırlar ile teknolojik eğitim arasında geçen ilişkiyi andırmaktadır. Burokratik sırlar, erk uğruna girişilmiş mucedalenin de bir urunudur. Burokrasinin teknik bilgiyle birlikte kendi ilgi sahası içindeki somut olgulardan elde edilmiş deneyimsel bilgiyi de kapsayan bilgide uştunlugu; kapitalist teşebbüs ozelligini taşıyan ozel bir işletmenin çıkarlarıyla ogu kez sınırlı kalmaktadır. (Gouldner 1954; 21) Denilebilir ki, Batı toplumlarında, rasyonel burokratik bilginin sağladığı kontrolun baskısı altında ona karşı nispeten bir bağışıklık edinerek etkinliğini koruyabilme başarisını gosteren tek kişilik tipi, kapitalist girişimcidir. Halkın geriye kalan buyuk bir ogunlugu, buyuk olekli şirket gruplarında orgutlenmiş olduklarından, kaçınılmaz bir şekilde burokratik denetime teslim olmuşlardır. İnsanların burokratik orgutlenmeye bağımlı kalarak disiplin altına alınmaları, malların kitlesel uretiminin gerçekleşmesi sırasında iş gorenin kendisini makinenin temposuna teslim etmesi kadar, kaçınılmaz olmuştur. (Whyte 1957; 26) Burokratik denetimin çok daha fazla genellik içeren toplumsal sonuçları, şoyece ozetlenebilir. Teknik yeterliliğe dayalı olarak adaylık temelini mumkun olabilen en geniş kapsamda tutabilmek için, hepsini aynı seviyeye getirebilme eğilimini gostermesi. Mumkun olabilen en buyuk teknik eğitimi zorunlu kılarak, zenginler hakimiyetini beraberinde getirmiş olması. Bu kadar geniş kapsamlı ve nitelikli eğitimi gormuş burokratik yoneticinin bu gunku olan haliyle yaş sınırı, ogunlukla, otuzu pek geçmemektedir.

Biçimsel gorunumuyle kişisellikten arınmiş bir ruhu burokrata hakim kıldığı olude; davranışlara ve kararlara, kinsiz veya tutkusuz, dolayısıyla da, sevgisiz ve heyecansız bir tutumu gerçekleştirmiş olması. Burokratin davranışlarına ve kararlarına hakim olan normlar; kişisel kaygıları ve saplantıları hiç dikkate almaksızın dosdoğru bir şekilde duruşluk içinde goevleri tamamlama anlayışını içermektedir. Herkes, tutumsal olarak biçimsel eşitliğe bağlı kalmak zorunda olduğunda, herkes aynı deneysel ortam içinde bulunmaktadır. Biçimsel olarak kişisellikten arınma ruhu, burada ideal resmi tutumları da oluşturmaktadır. Burokrasinin gelişmesinin, sosyal sınıfların bir seviyeye gelebilmesi surecine buyuk olude katkı sağlayabilmiş olması; tarihsel bakımdan normal eğilimin bu şekilde gerçekleşmiş olduğunun gosterilmesiyle de, açıklık kazanmaktadır. Toplumsal bakımdan aynı seviyeye gelinmesini sağlayan her sure, burokrasinin gelişmesi için elverişli olan bir ortamı yaratır. (Gouldner 1954; 25) Sınıflar arası farklılıkların yok edilmiş olması; tamamıyla onursal bir temel uzerinde buroya yetkililerin atanmalarını sağlayan veya serveti nedeniyle burokratik yetkiye bir hobi olarak amatorce

yeltenmesine olanak tanıyan, yönetim araçlarının tahsisini ve yetkinin keyfice dağıtımını kapsayan sınıfsal ayrıcalıkların da ortadan kaldırılması, demektir. Bilgi ve niteliğe dayalı şekilde bürokratların seçilmesini içeren bu bileşimler, her yerde, kitle demokrasisinde kat edilmiş olan gelişmelerin kaçınılmaz habercileridir.

3. Rasyonel Bürokrasinin Nitelikleri

Rasyonel bürokrasinin ruhu, genel olarak aşağıdaki niteliklere sahip bulunmaktadır. Kendilerine özgü kişisel konumlarının güvenliğiyle ilgili bulunan ve neye mal olursa olsun tüm çıkar sahiplerince de değeri arttırılan, biçimsellik. Biçimsellik kesin bir şekilde sağlanılmadığı müddetçe, keyfi hareketlere ve kişiselliklere kapı açılır. (Merton 1952; 143) Biçimsellik eğilimiyle kolay anlaşılır bir şekilde çalışmakta olan bir başka yönelim, kısmen de olsa bireylerin kendi iç dünyasıyla ilgilidir. Bu da, görevlilerin resmi işlevlerini yerine getirmeleri sırasında, yetkisi altındaki kimselerin refah çıkarları bakış açısıyla ve özsel yönden de tamamıyla yararcı maksatlarla davranabilmeleridir. Ancak bu yararcılık eğilimi, genellikle kendileri biçimsel bir karaktere sahip olmaları gerektiği ve biçimsel ruha uygun bir şekilde davranmak zorunda kaldıkları için, düzenleyici ölçülere uygun olarak oluşturulan kuralcılık ve yasaya dayanırlılık temelinde kendi ifadesini bulur. Özsel anlamıyla kalıcı rasyonelliği içeren bu eğilim, daha önce sözü edilen kendi üstünlüklerini güvence altına almak gayesiyle verilmiş ayrıcalıklarını elleri altında bulundurmak isteyen sınıfların dışında, bürokratik yetkiye bağlanan herkes tarafından açıkça desteklenmektedir. Burada kapısı aralanan sorunlar yumağı, demokrasi teorisi kapsamına girmektedir.

Bürokratik yapılanma ile rasyonelleşme süreci arasındaki bağıntı, Weber'in rasyonelliğe maksada yönelik en uygun araçların belirlenmesi anlamını vermesiyle, kurulmuş olmasına karşın; yine de, rasyonellik ve verimlilik kavramları, örgüt teorisinin en belirsiz ve en tartışmalı anlamlarını içermektedir. Weber'e göre, şayet bir örgüt, planladığı hedeflerini yerine getirmek maksadıyla en etkili araçları seçebilme özelliğine sahipse, rasyonel bir yapıya da sahiptir demektir. Ancak, burada vurgulanılan maksatlar, bireylerinin kendilerinin belirledikleri hedefler olmaktan çok, örgütün herkesçe paylaşılmış olan ortak gayeleridir. (Thompson 1965; 35) Bu nedenle de, bir örgütün rasyonelliği, örgüt hedeflerine uygun düşmediği ve bu gibi yüksek gayelere yöneldiği

müddetçe, hiç bir şekilde, karar verme serbestliğine sahip bulunan üyelerinin eylemlerine hakim kıldıkları akılcılıkla bir tutmamaktadır. Böyle bir durumda, daha fazla rasyonel bir hale gelen bürokratik bir örgüt; planlanılan hedeflere ulaşmak için kullandığı bireylerin üzerinde katı bir disiplin kurarak, davranışlarındaki maksadı hiçe sayan ve kendileri için taşıdıkları anlamı yadsıyan karşı konulamaz bir mekanizma haline gelerek; özgürce alınan bireysel kararların yerine kuralların insafsız hakimiyetine terk etmesinin sonucunda, bireyleri, adeta bu makinenin basit birer çarkları durumuna düşürmektedir. (Merton 1952; 145)

Örgütü oluşturan bütün bireylerin karar verme serbestisini elinden çekip alarak örgütün önceden belirlediği maksatlar doğrultusunda hiç düşünmeden ve hatta sorgulayamadan bağımlı tutarak çalışmaya zorlamış olmasıyla bürokratik yapılanma; her şeye rağmen, Weber'e göre, dayandığı teknik bilgiyle ve üst kademedeki yöneticilerinin bilgisel deneyimi kullanmadaki yetenekliliğiyle, işlevsel anlamda rasyonelliği içermektedir. Bilimsel bilgi temeli üzerine kurulması yüzünden ve genellikle uzun süre görevde kalabilen yöneticilerinin olgusal gerçeği yorumlamak ve çıkış yolunu bulmada gösterdikleri maharetleri nedeniyle, bürokratik yapılanmadaki bu işlevsel rasyonellik; önceden belirlenen kurallar ve uzmanlaşmayı sağlayan ayrıntılı iş bölümü sayesinde tüm davranışların ve çabaların, en yüksek verimlilik düzeyinde ortak maksada yöneltmiş olarak, birbiriyle uyumlu kılınmış olmasına dayanmaktadır. Böyle bir yorumlama içinde örgütsel rasyonelleşmenin temelini; endüstriyel bir görevin en iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlayan bilimsel yönetim teorileri oluşturmaktadır. (Blau 1963; 75-76) Böylece, örgütsel rasyonelliğin bir sonucu olarak ortaya çıktığına inanılan verimlilik de, bir ölçüde bürokratik yapıyı oluşturan ve görev dağılımının çalışanlar üzerinde kurduğu bir iş disiplinine dayanmaktadır. Katı bir iş disiplini ve önceden ayrıntısıyla irdelenerek maksada en uygun olanının belirlenmesiyle biçimlenen kuralcılık sayesinde; üst kademe yönetimi, tüm bürosal faaliyetleri yalnızca bir kere düzenleyerek sürekli bir şekilde denetimleri altında tutabilmektedirler. Böyle olunca da, bürokrasi, Weber tarafından, biçimsel nitelikleri ne olursa olsun yönetimde etkinliği maximum kılan bir örgüt yapısı olarak tanımlanmaktadır.

Çağdaş bürokrasinin nitelikleri, aşağıda belirtilen özellikteki modern memurlar zümresinin fonksiyonlarına dayanmaktadır. Genel olarak, tüzükler tarafından düzenlenmiş olan resmi yetki sahalarının belirlenmesiyle ilgili temel prensip, yasalara veya yönetimle ilgili talimatlara

dayanmış olmalarıdır. Bunun anlamı, şöylece açıklanabilir. Bürokratik olarak yönetilmekte olan yapının maksatlarının zorunlu kıldığı kurala uygun düzenli ve sürekli faaliyetler, resmi görevler olarak önceden belirlenmiştir. Bu görevlerin başarıyla sürdürülmesi için gerekli olan emirleri verme yetkisi, kararlılıkla istikrara kavuşturulmuş; fiziksel, dinsel veya diğer türden baskı araçlarıyla ilgili kurallar, resmi görevlilerin bir düzen altına alınmasını sağlayacak özellikleri içerecek, kesin olarak davranışlara bir sınır getirmektedir. Bu görevlerin düzenli ve sürekli bir şekilde başarıyla tamamlanması, bunlara uygun hakların uygulanması; sistemli olarak yasal temellere dayandırılmıştır. (Gouldner 1954; 43) Yalnızca, genel kurallara uygun nitelikleri olan kişiler, görevlendirilmiştir. Çağdaş bürokraside, görev hiyerarşisi ile kayıt ve şarta bağlanmış müracaat kanalları ilkelerle belirlenmiş olduğundan; alt kademedeki görevlilerin daha üst konumdaki yetkililer yoluyla denetlenmesini sağlayan ve ast ile üst arasındaki ilişkileri düzenleyen, yerleşmiş bir atanma sistemi bulunmaktadır. Çağdaş büro yönetimi, orijinal şekliyle veya yazılı emir niteliğinde dosyalar içinde düzenli olarak saklanılan yazılı belgelere dayandığından; alt kademedeki resmi görevlilerin ve her türden yazıcıların görevlerini yapmalarına dayanmaktadır. Büro evden, iş yazışmaları kişisel mektuplaşmalardan, işletmenin öz varlığı kişisel servetten, ilke olarak, tamamıyla ayrılmıştır. Büro yönetimini veya en azından uzmanlaşmış beceriyi gerektiren tüm resmi dairelerin yönetimi, açık ve kesin olarak çağdaş bir anlamda yürütülebilmesi için; görevlilerin kendi uzmanlık sahalarında kapsamlı bir eğitimi görmelerini öngörür. (Thompson 1965; 41)

Büroya özgü kurallar ve görev dağılımı tamamıyla yerleşmesiyle birlikte; artık, bürosal etkinlik, görevlinin tam çalışma kapasitesiyle kendini içine vermesini zorunlu kılar. Büro yönetimi, az ya da çok düzeyde kararlılık içeren ve başarıyı ayrıntılarda saklı kılan öğrenilebilir genel kuralların uygulanmasını zorunlu kılar. Öğrenilen yönetimle ilgili bu kurallar, görevlilerin sahip olması gereken özel teknik uzmanlık deneyimiyle açıkça ifade edilir. Teknik uzmanlık bilgisinin sahalarını ise; hukuk, kamu veya özel işletme yönetimi oluşturur. (Whyte 1957; 28) Özel sektörü de kapsayabilen her hangi bir büro yönetimine girebilmek, geçim güvencesinin sağlanılmasının karşılığında, iş yerinin maksatlarına sadakat duygularıyla bağlanarak bu uğurda verilen kişisel göreve bağlanarak, benimsemesini gerektirir. Ancak, bürodaki görevlere bağlanmanın modern saf tipi; feodal veya patrimonyal (ataerkil) otorite altında biçimlenmiş vasalın kişisel bağlılığı veya müritlerin inanç bağıyla kurulan kişiye bağlı kalma ilişkisini asla

kurmamış; bunun yerine, kişisellikten arındırılmış ve tamamıyla objektif şekilde dzenlenmiş fonksiyonel maksatlara iş gorenin bağlanmasını zorunlu kılmıştır. Günümdede olduğu şekliyle, büroda görev yapan kimselerin maaşlarını parasal olarak almaya başladıkları andan itibaren, çağdaş bürokrasinin ön koşulu, para ekonomisinin gelişmiş olmasının gerekliliğidir.

4. Rasyonel Bürokrasinin Batıda Oluşumu

Tarihsel deneyime göre, para ekonomisi olmaksızın, bürokratik yapı, çok önemli içsel değişikliklere uğrayarak gerçekten bir başka yapı haline dönüşmekten kaçınabilmesi, çok zordur. Görevlilere verilen parasal bahşişler kadar hizmete atanması sırasında beklenen aynı menfaatler veya sunulan kullanım hakları; özellikle de hiyerarşik bağlılığa güç kaybettirerek, çağdaş memuriyet disiplininin gelişmesine en fazla ve en yoğun bir şekilde dayanan bürokratik mekanizmanın etkinliğini bütünüyle yitirmesine neden olur. (Merton 1952; 214) Para ekonomisinin tam olarak gelişmiş olması, bürokratik yapılanmanın kaçınılamayan yegane ön koşulu olmasa dahi; sürekli olarak yapısını koruyabilmesi ve geliştirebilmesi, çalışanlarını elde tutmasını sağlayacak ortalama seviyedeki sürekli parasal gelirlerin aktarılmasıyla, doğrudan bağlantılıdır. Memurun özel hayatını bürosal faaliyetlerden tamamıyla ayırmasının sonucunda her yönüyle kişisellikten arındırılan ve maksada yönelik kılınan bürodaki görevlerin, disiplin altına alınmış mekanizmanın koşullarına fonksiyonel olarak memurun bütünleşmesini kolaylaştıracak şekilde yürütmesini sağlar. Tam gelişmiş bir şekildeki bürokratik aygıt, makineyle gerçeķleştirilen üretim biçimi ile makinesiz olarak yürütölmeye çalışılan üretim yapısının birbiriyle yapılan kıyaslanmasına benzer teknik bir üstünlüğü içermektedir. Özellikle de, tekilci bir biçim almış bürokratik yönetimin, tam manasıyla optimum noktasma eriştiği durumda; görevin yürütölmesi sırasında sağlanılan, dakiklik ve hızlılık, kesinlik ve doğruluk, dosya bilgisi ve belgelere dayanırlılık, süreklilik ve anında karar verebilme yeteneği, kibarlık ve işletme maksatlarıyla özdeşleşme, ast ile üst arasındaki ilişkilerin biçimsel olarak belirlenmişliği, sürtüşmenin yanı sıra malzeme ve personel giderlerinin azaltılabilmesi, olanaklı olmaktadır. Üstün yeteneklerin öne çıktığı önemli işler veya şeref payesi gibi bahşedilen yetkilerdeki gibi meslekle aslında hiçbir ilgisi bulunmayan yönetimin diğer biçimleriyle yapılan bir kıyaslama sonrasında; eğitilmiş personeli gerektiren bürokrasinin üstünlüğü, yukarda sıralanan nitelikleriyle tamamıyla belirgin bir hal alır. İlgi alanına giren karmaşık görevlerle

karşılaşıldığında, ücret karşılığında görevlendirilen bürokrat, yalnızca kesin bir şekilde sonuca ulaşmakla kalmaz, nihai olarak parasal ödemede bulunmaksızın şeref payesi olarak verilen hizmetlere nispeten, çok daha ucuza da gelmektedir.

Günümüzde, kamu yönetimine özgü resmi görevlerin yapılması sırasında; işlerin dakik bir şekilde, hatasızlığı içeren kesinlik içinde olanaklar elverdiğince en hızlı olarak başarıyla tamamlanılmasını, öncelikle, kapitalist piyasa ekonomisi talep etmektedir. Genellikle, çok büyük modern kapitalist teşebbüslerin kendileri de, eşine enderine pek rastlanılmayan en katı bürokratik örgütlenme modellerini yapısında barındırmaktadırlar. İş yönetiminin tamamı, her yönüyle giderek artan bir yoğunlukta, dakikliğin ve doğruluğun arttırılmasına, düzenliliğin ve kararlılığın korunmasına, bütün bunlardan başka işlemlerde en yüksek süratin sağlanmasına dayanır olmuştur. İşin bu nitelikleri ise, çağdaş iletişim araçlarının kendisine özgü sayılan doğası ile diğer etmenlerle birlikte basının haber etkinliği tarafından belirlenmektedir. (Erzino 1964; 99) Ekonomi ve siyasal olayları da kapsayan halka yönelik yapılan duyurularda sağlanan olağan üstü sürat; yönetimin çeşitli ortamlara tepki gösterme temposunu hızlandırma yönünde anında düzenli ve yoğun bir baskının akmasına yol açmaktadır. Optimum tepki zamanlamasına da, sadece ve sadece, katı bir şekilde oluşturulmuş bürokratik örgüt sayesinde ulaşılmaktadır. Bütün bunlardan başka, bürokratikleşme, yönetimle ilgili fonksiyonların tamamıyla objektif kılınmış düşüncelere uygun bir şekilde uzmanlaştırılmasını zorunlu kılan prensipleri sayesinde; işin gereksenen bu niteliklerini başarıyla uygulanabilmesi için, optimum imkânı sunar. Beklenen bireysel performanslar, bunlara uygun uzmanlaşmış eğitimi görmüş olan ve arttırdıkları deneyimleriyle sürekli bir iş görme becerisini yakalamış bulunan görevliler arasında dağıtılır. İşin objektif bir şekilde başarıyla tamamlanılması, öncelikle herkes için geçerli olan ve hesaplanabilir sayılan kurallara göre gerçekleştirilir.

Yasaların veya kuralların herkesi kapsaması ve herkes için aynı geçerliliği içermesi; piyasanın, genel olarak da yalın ekonomik çıkarlar peşinde koşan herkesin, düsturu haline gelmiştir. Bürokratik egemenliğin uyumlu bir şekilde uygulanması, aynı hiyerarşik kademeler arasında kalan kimseler için, statü onurunun bir seviyeye getirilmesi anlamını taşır. Sözü edilen ikinci etmen olan hesaplanabilir kurallar, çağdaş bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisidir. Özellikle de, teknik ve ekonomik temelleri açısından modern kültürün en belirgin özelliği,

hesaplanabilir sonuçları talep etmekte olmasındır. Bürokrasi daha fazla mükemmelleşme yolunda ne kadar gelişirse, o ölçüde insana özgü niteliklerini kaybeder hale gelir; üstlenilen görevleri ne kadar mükemmellikteki bir başarıyla sürdürmeye elverişli olursa, o kadar, sevgiyi ve nefreti, tamamıyla kişisellik içeren irrasyonel ve duygusal güdüleri, hesaba sığmayan yeltenişleri, büroda yürütülen işten ayrı tutar. Bürokrasinin kendisine özgü bu erdemi, piyasa ekonomisi savunucuları tarafından daha da takdir görmüştür. Özellikle de, kavramsal bakımdan yasal düzen temelinde sistemleştirilmiş olan rasyonel hukuğun, yönetimde bir dayanak haline gelmesini sağlayan, yine bürokratik yapılanmadır. Bürokrasi, tam olarak bir kez oluşturulduktan sonra, diğer sosyal yapılar arasında, ortadan kaldırılması en zor olan bir yapılanmadır. (Erzino 1964; 102) Bürokrasi, toplumsal eylemin, rasyonel bakımdan örgütlendirilmiş sürekli ve düzenli bir faaliyet biçimine dönüştürülmesini sağlayan, bir araçtır. Bundan dolayı da, rasyonel bakımdan örgütlenen yetki ilişkilerinin bir aracı olarak bürokrasi, bürokratik aygıtı kendi kontrolü altında tutan kimseler için birinci derecede iktidar aracı haline getirilmiştir.

Bürokratik aygıt, uzmanlaşmış eğitime, çalışmanın fonksiyonel bakımdan uzmanlaşmış ayrıntılara bölünmesine, işlerin birbirinden ayrı kılınmış olmasına karşın, bütün işlevlerin metodik şekilde bir maksat doğrultusunda birleştirilmesi maharetini kolaylaştıran sürekli virtüözce düzenlenmesini kapsayan bir tutumun geliştirilmesine dayandığı için; bürokratik mekanizma bir kere ortaya çıktıktan sonra, yönetilenler tarafından üstesinden gelinerek yok edilemez veya yerine başka bir şey getirilemez. (Weber 1978; 965) Halk yığınlarının maddi kaderi, giderek artan bir etkinlikte, serbest piyasa ekonomisine özgü bürokratik örgütlerinin daha fazla sürekli ve doğru bir şekilde işlerliğine dayanmış olduğundan; planlanan maksada ulaşmak için tüm faaliyetleri rasyonel bir şekilde düzenleyen ve katı bir denetimi altına alan bu bürokratik yapıların ortadan kaldırılması düşüncesi, giderek çok daha fazla ütöpik bir hale gelmiştir. Bürokrasinin bütünüyle modernleşen gelişmesi, rasyonel uzmanlık sistemini kaçınılmaz bir şekilde ön plana çıkartmıştır. İşletmelerin bürokratikleşmesi, uzmanlık eğitimini gören teknisyen, yazıcı gibi kimselere dayandığı müddetçe bu tür sınavları dünyanın her köşesine taşıyacaktır. Sadece iş sahasındaki özel ekonomik çıkar gruplarının uzmanlık bilgisi, bürokrasinin uzmanlık bilgisine karşı bir üstünlük kurabilir. Bunun nedeni de, iş adamlarının, karar verdikleri sahada olgulara dayanan kesin bir bilgi birikiminin olması, ekonomik bakımdan ayakta kalmasını sağlayan doğrudan bir öneme sahip bulunmasıdır. Resmi istatistiklerin yorumlanmasında düşülen

yanılgılar, bürokrat için doğrudan ekonomik sonuçlara yol açan sorumlulukları yükleyebilir; ancak, bir kapitalist teşebbüs içinde karşılaşılan yanlış hesaplamaların bedeli zararlar olabildiği gibi, belki de varlığının tamamıyla silinmesine de neden olabilir. Üstelik, bir güç aracı olarak sıradan resmi dairelerin evrak dosyalarından çok daha güvenli bir şekilde, teşebbüsün defterlerinde saklanabilir. Diğer taraftan, düzenli bir disiplin yönetmeliğini kurmasının sonucunda, yerleştiği her yerde görev hakkını kuralsallaştırmış olmakla, bürokrasi, üstün maiyeti olan astı üzerindeki keyfice davranışlarına tamamıyla bir son vermeye de gayret sarf etmektedir. (Merton 1952; 252) Bürokrasi, çalışanlarının iş yerindeki konumunu güvence altına almanın, sicile dayalı olarak düzenli bir şekilde terfi görmesini sağlamanın, yaşlılık çağında da gelir kaybına uğramaması için emeklilik sürecini başlatmanın yollarını aramaktadır. Bu bakımdan da, kişisel hakimiyetin en aza indirilmesini talep eden yönetilenlerin demokratik duyguları tarafından desteklenmektedir.

Kurallarıyla, önceden hesaplanan maksatlara ulaştıracak araçlar arasında seçim yapmasını sağlayan matematiksel düşünceyi geliştirmiş olmasıyla, kararları olgusal gerçeklik üzerine dayandırmış olmasıyla, bürokrasi, rasyonel bir karaktere sahip bulunduğu için; bürokrasi doğduğu ve yayıldığı anda, rasyonalizmin genel olarak ilerlemesinin ortaya çıkardığı, hemen her yerde izlerine rastlanılabilen devrimci sonuçlara yol açmıştır. Bürokrasinin örgütsel rasyonelleşmeyi zorunlu kılan bu ilerleyişi karşısında, rasyonel olmayıp da hakimiyet kurmuş olan tüm eski yapıları yıkarak ortadan kaldırmıştır. Örgütlerin, önceden planlanan maksatlara erişmek için işi en ayrıntılı bir şekilde uzmanlaşmış bölümlere ayırması, kurallara bağlaması nedeniyle rasyonelleşme sürecine girdiğini vurgulayan Weber'e göre' çağdaş yönetsel davranış giderek artan bir ölçüde rasyonelleşmeye yönelmektedir. İnsanların karşılıklı iletişimlerinde kendiliğinden bir şekilde hedeflerin ve bu maksatlara ulaştıracak kuralsallaştırmaların ortaya çıkmasıyla; çalışan insanın giderek daha fazla bilimsel bilgi ve rasyonel düşünce temelinde iş görmeye başlayacağı için; örgüt yapısı da, rasyonelleşmenin içerdiği değerlere ve hedeflere göre biçimlenecektir. Kişiler arası ilişkilerde davranışları belirleyen bu kuralların içeriğini yalnızca rasyonellik oluşturmuş olduğundan, en üst düzeydeki yöneticilerin dahi uymak zorunda kaldıkları yasal bir düzen böylece yaratılmış olur. Tüm görev ve sorumluluk, yetki ve yetki sahaları açıklıkla belirlenmiştir.

5. Rasyonel Bürokrasi ve Yasal Düzen

Yasal egemenliğin istemlerinin geçerliliği, normatif kural kalıplarının yasaya uygunluk taşıdığına ve bu gibi kurallara göre yetkili konumuna getirilen kimselerin de emir verme yetkisinin bir hak olduğuna duyulan inanç üzerine dayanan rasyonel bir temeli zorunlu kılmaktadır. Yasal egemenliğin etkinliği, karşılıklı olarak birbirine bağımlı durumda olan aşağıdaki düşüncelerin geçerliliğinin benimsenmesi anlayışına dayanmaktadır. Anlaşma yoluyla olsun veya zorlamayla kabul ettirilsin, belirli her hangi bir hukuk normunun, maksada yönelik olarak veya rasyonel değerler içeriğinde oluşturulmasıyla birlikte; en azından toplumsal grubun üyeleri tarafından, uyulması istemi ortaya çıkar. Her hukuk yapısı, esas olarak, genellikle bilinçli şekilde oluşturulmuş olan ve birbirleriyle de uyumlu kılınmış bulunan soyut kurallar bütünlüğünden meydana gelmektedir. (Whyte 1957; 71) Ayrıca, yasanın yönetilmesi de, bu kuralların özel durumlara uygulanmasını kapsamaktadır. Maiyetindeki kişilere emirler vermesini de kapsayan amirin statüsüyle bağlantısı kurulan eyleminde, kendisi de, bütün davranışlarıyla yöneldiği kişisel olmayan bir düzene bağımlı kalmak zorundadır. Otoriteye itaat eden bir kimse, sadece ve sadece o toplumsal grubun bir üyesi olması nedeniyle, yalnızca yasal hükümlere baş eğmektedir. Toplumsal grubun üyeleri olarak bu kimseler, yetki sahibi amirlerin emri altına girerken, bireysel olarak kendilerini bu kimselere itaat boçlu olduklarının hissi altında bağlanmamakta; amirin de uymak zorunda bulunduğu, kişisellikten arındırılmış bir düzene bağımlı kalmaktadırlar. (Weber 1978; 987) Bundan dolayı da, amire itaat yükümlülüğü, sadece rasyonel bir sınırları belirlenmiş olan otorite sahası içinde kalan yasal bir düzene uyulması zorunluluğuna dayandırılmış olduğundan, kendisi de bu düzene bağılı kalmaktadır. Rasyonel yasal otoritenin temel kategorileri, Weber tarafından şöylece özetlenmektedir.

“(1) Kurallar tarafından sınırlı ve zorunlu kılınmış resmi fonksiyonların sürekli olarak örgütlenilmesi. (2) Açıkça belirlenmiş yetki ve sorumluluk sahası; (a) işin sistematik bir şekilde bölümlere ayrılmasının sonucunda, uyulması gereken yükümlülükler sahasının işlevlerin yerine getirilmesi maksadıyla sınırlandırılmasını, (b) bu gibi işlevleri üstlenen kimselerin gereksinim duydukları yetki gücü ve görev sorumluluğuyla yüklenmiş olmasını, (c) zorlayıcı güç kullanma araçlarının açık ve seçik bir şekilde belirlenmesini, bu gibi önlemlerin kullanılmasına özgü koşullarının kesin olarak tanımlanmasını, kapsamaktadır. Görev ile yükümlülüklerinin,

yetki ile sorumlulukların apaçık bir şekilde düzen altına alınmasıyla organize edilen otoriteye, yönetsel organ denilmektedir. (3) Dairelerinin örgütlenmesi, her bir alt servisin kendisinden daha üst bir konumda bulunan bir daire tarafından kontrol ve denetleme altında tutulmasını kapsayan bir hiyerarşi prensibine dayanmaktadır. (4) Bir dairedeki tüm davranış ile tutumları düzenleyen kurallar; teknik bir özellik taşıdığı gibi, norm içeriğine de sahip bulunabilir. Her iki halde de uygulamanın tam olarak rasyonel bir özellik taşıyabilmesi için, uzmanlaşmış bir eğitime gereksinim duyulmaktadır. Örgütlenme maksadı siyasal veya dinsel de olsa, ekonomik özellikle de kapitalist bir niteliği dahi taşımış olsa; rasyonel bir toplumsal oluşumun idari görevliler kadrosu, kesinlikle, resmi görevlileri kapsamaktadır. (5) Yönetimle ilgili memuriyet kadrosunu oluşturan bireylerin, üretim ya da yönetim araçlarının özel mülkiyetinden tamamıyla ayrılmış olmaları gerekmektedir. (6) Rasyonel tipteki memuriyet görevlendirmesinde, görev yeri, bunu dolduran kişinin asla malı değildir. (7) Yönetimle ilgili işlemler, kararlar ve kurallar; sözlü görüşmelerin kural haline geldiği veya zorunlu görüldüğü durumlarda dahi, yazılı kayıt ile açıklama kaçınılmazdır. Çağdaş örgütlü eylemin tüm çeşitlerinin odak noktasını oluşturan büro görevi, yazılı belgeler ile bürosal işlevlerin sürekli örgütlenmesinden oluşmaktadır. (8) Yasal egemenliğin ideal tipi, resmi görevliler ile bürokrasiden oluşmaktadır.” (Weber 1947; 333)

Yasal egemenlik uygulamasının en saf tipi, yönetimle ilgili bürokratik görevliler zümresinin kullanıldığı şekilden meydana gelmektedir. Yalnızca örgütün en üst düzeydeki amiri, bu yetki konumuna; atanma veya seçilme yoluyla, ya da görev ardılığının bir sonucu olarak gelmektedir. Yine de, otoritesi, yasal bakımdan belirlenmiş bir yetki sahasından oluşmaktadır. (Merton 1952; 291) Yönetimle ilgili görevli kılınan memurlar zümresinin tamamı, böyle bir yetki dağılımının da üzerinde yer alan üstün otoriteye bağlı kılındığı en saf şekilde, bürosal görevliler bireysel olarak aşağıdaki ölçütlere göre atanmakta ve görev yapmaktadırlar; “(1)Resmi görevliler, kişisel olarak özgür kimselerdir, yalnızca, kişisellikten arındırılmış resmi yükümlülükleri kapsamında oluşmuş olan otoriteye itaat etmekle sorumlu kılınmışlardır. (2) Resmi görevliler, açıkça tanımlanmış bir görev hiyerarşisine göre örgütlenmişlerdir. (3) Her bir görev, yasal anlamda açıkça belirlenmiş bir yetki sahası temelinde yürütülmektedir. (4) Görevlendirme, sözleşmeyle bağtlanan özgür anlaşma ilişkisiyle gerçekleştirilir. Bundan dolayı da, ilke olarak, serbestçe seçilme esastır. (5) Adaylar, teknik nitelikleri esas alınarak seçilmektedirler. En rasyonel bir şekilde, sınav yoluyla adayların bilgileri ölçülmekte veya teknik bir eğitim görmüş olduğu

diploma belgesiyle garanti edilmektedir, ya da her ikisi de dikkate alınmaktadır. Sonuçta resmi görevlendirme, seçilme yoluyla değil, atanma şeklinde gerçekleşmektedir. (6) Resmi görevliler, emeklerinin karşılığını, parasal olarak ödenen maaşlar şeklinde aldıkları gibi; esas olarak da emekliliğe ayrılma hakları da bulunmaktadır. (7) Resmi görev, görevlinin uğraşıdır veya en azından esas meşgalesi durumundadır. (8) Resmi görev, bir meslek özelliğini taşır. Kıdemlilik süresine veya başarı niteliğine göre, ya da, her ikisini de zorunlu kılan görev anlayışına göre belirlenmiş bir atanma sistemi bulunmaktadır. Terfi görme, üstlerin yargısına dayanmaktadır. (9) Brosal işler, görevlinin, yönetimle ilgili araçların mülkiyetinden tamamıyla ayrılmış olmasını gerektirdiği gibi; bulunduğu konum üzerinde hiçbir edinim yapmamasını da zorunlu kılar. (10) Resmi görevlinin görevini yerine getiriş biçimi, katı ve sistematik bir disiplin altında gerçekleşir, bürodaki her davranış böylece tam bir denetime bağımlı kılınır." (Weber 947; 334)

Çok ileri düzeyde ayrıntılı kılınan iş bölümü sayesinde bürokratik örgütlenme, uzmanlaşmış bir görev dağılımını parasal açıdan destekleyecek kaynaklara sahip bulunduğu lde, tüm işlere maksada uygun bir şekilde en kk parçalara bölünmesine dayanmaktadır. Böylece, en deneyimsiz bir işgörenin veya bir büro görevlisinin dahi, en kısa sürede görevini tümüyle kavraması ve uygulama yeteneğini edinmesi sağlanmaktaydı. İşin çok kk bir kısmının sürekli olarak yapılabilir kılınması, uzmanlaşmayı sağladığı gibi; parçalanmış ve birbirinden ayrı kılınmış görevlerin uyumlu bir şekilde ve örgüt maksadına yönelik olarak yürütülmesini de zorunlu kılmıştır. Uzmanlaşmaya dayalı parçalara ayrılan görev dağılımı arasında eşgüdümün sağlanması, bürokratik yapılanmada otoritenin merkezileşmesi eğilimiyle gerçekleştirilmektedir. Brokrasilerde, otoritenin bu merkezileşmesi eğilimi, örgütün emir komutaya dayanan dikey hiyerarşik yapısı içinde bir ast-st ilişkisinin kurulmasına, tüm ilişkilerin kurallar altına alınarak düzenlenmesine bağlıdır. İşin niteliği ile görevlendirilecek personelin yeteneği arasında tam bir uyumun sağlanması gerektiğini vurgulayan Weber; işin başarıyla sonuçlandırılabilmesi için, tamamıyla objektif ölçülerle tayin ve terfiler gerçekleştirildiğini belirterek, bu yönüyle bürokrasilerin rasyonel bir personel yönetimi programına sahip olduklarını, açıklamaktadır. İşin niteliğinin gerektirdiği deneyim, eğitim, bilgi düzeyi, bireysel yetenekler gibi özelliklerin göreve atanacak kişilerde bulunup bulunmadığına ise, tamamıyla rasyonel kılınmış sınav sistemiyle karar verilmektedir. Örgütteki maksatlar, kurallar ve kişiler arası ilişkiler yönüyle bürokrasilerin açıkça belirlenmiş görev dağılımının gerçekleştirilmesi; her görev konumu için

dengeli kılınmış olan bir yetki ve sorumluluk alanının saptanması; işin rutinleşmesini ve s¼rekli kılınmasını sağladığı ölç¼de, dakikliğe ve en az hata becerisine de ulaştırmaktadır.

İşlerin rutin bir şekilde s¼rekli yinelenmesi nedeniyle, alt kademedede çalışan görevlilerin bürokratik kural ile s¼reçlere uymalarının sonucunda; işin tamamına yakın bir kısmını üstlenmiş olmaları da göz önünde bulundurulunca, üst kademe yöneticilerin ancak olağan üstü durumlarla karşılaşılması halinde, yöneticilerin görüşlerine başvurulmaktadır. (Thompson 1969; 91) Alınan kararları uygulama veya rutinleşmiş işleri yürütme sorumluluğunu üstlenmiş olan yönetilenlerden, bürokratik kurallara ve iş ilkelerine aşırı derecede bağlı kalmaları istenilir. Bürokratik kuralların ve işin basitleştirilerek rutinleştirilmesinin etkinliği azaltıcı sonuçlara neden olabileceğini, Weber, asla yadsımamış olsa dahi; bunları ele alarak, bürokratik yönetimi eleştirme, bu gün yaygınlaşma eğilimini gösteren yalın örgüt yapısını önerme gibi bir yaklaşım içine girmemiştir. Her ne kadar Weber, bürokrasi deyimiyile, kişisellikten arınmışlığı ve maksada uygun s¼rekli çalışmayı kast etmiş olsa dahi; bürokrasi kavramı, örgütsel rasyonelleşmeden çok resmi dairelerdeki yetersizliği ve ziyankârlığı çağrıştırmaktadır. Bürokrasi, bir insan sistemi olma yerine; doğrudan doğruya bir kurallar sistemine dayanmaktadır. Bürokrasiyle yerleştirilen kurallarla işlerdeki aksaklıklar tüm¼yle giderilmekte ve görevlilerin tam bir tarafsızlık içinde davranmaları sağlanarak yasal hükümleri harfî harfine uygulayan teknik ve uzman bir kadronun üstün otoritesiyle, tüm çalışanların bu yasal düzene itaat etmeleri gerçekteleştirilmektedir. Bağımsız bir emir-kumanda zincirine göre hareket edildiğinden, yönetenler emirleri vermekte; uygulayıcılar hiçbir soru dahi sormaksızın verilen bu emirlere tam bir uysallıkla itaat etmektedirler. Yasal düzene beslenen bu itaat, yöneticiye karşı beslenen saygı ya da sevginin bir sonucu olmadığı için, bu bağlılık da korkunun etkisi bulunmamaktadır. İtaat edilen, yöneticinin kendisi değil; bu yöneticinin bağlı kaldığı ve uygulamakla sorumlu kılındığı soyut kurallardır. Yönetimin onayı veya haberi olmadan hiçbir önemli olay gerçekteleşmemekte, işlerin rutinleşmiş seyri ve içeriği asla değiştirilmemektedir. Hiç kimseye danışma gereksinimi duyulmaksızın, işletmenin geçmişiyle ilgili bilgilerin tamamına, kurumun dosyalarında ulaşılmaktadır.

Bürokratik örgütte görevliler ve sorumluluklar örgütlendiği gibi sistematik olarak kişiler arasında dağıtılmıştır. Her görev ve sorumluluk önceden kararlaştırılmış olduğundan; kim hangi işi

yapacağı, kimden emir alınacağı önceden belirlenmiştir. İşlerin yapılış şekli; kişisel olmayan ve objektif ölçülere göre değerlendirilmekte, görülen işler düzenli olarak kaydedilmekte, dosyalanmaktadır. Personelin ödüllendirilmesi veya cezalandırılması, tamamıyla objektif kriterlere göre belirlenmektedir. Bürokrasiye, bu özellikleriyle bakıldığında, tamamıyla rasyonelleşmiş bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Sorumluluk ile otoritenin önceden belirlenmiş bulunduğundan, resmi işler tamamıyla belirlenen kurallara göre yürütülmektedir. İnsanlar arasındaki tüm ilişkiler de, aynı şekilde sürekli ve karardır. Örgütsel rasyonelleşmeyle yalnızca bu açıdan ilgilenmiş olan Weber, örgüt içinde bireysel rasyonelleşmeyi asla dikkate almamıştır. İşin basite indirgenmiş çok küçük bir parçasını sürekli olarak aynı şekilde yapmak zorunda kalan bir işgören; çalışmasında dakik ve hatası çok az olabilir ama; yaptığı işten de asla tatmin olmayacaktır, aklını kullanarak karar verme gereksinimini hiç duymayacaktır. Bireysel yetenekleri körelen, yaptıkları işten de asla hoşnut kalmayan ve işi uygulamakla sorumlu tutulan bu kimselerin, örgütsel yapıya gösterdikleri irrasyonel bağılıkları; beraberinde pek çok irrasyonel davranışlara neden olmaktadır. Bürokratik örgütlerde, başlangıçta etkinliği ve rasyonelliği sağlamak amacıyla belirlenen kurallar ve teknikler, sorumluluktan kaçmanın aracı haline düşürülmüştür. Alt kademedeki görevliler; kuralların arkasına gizlenerek işi engeller hale gelmekte, sonuçları görmezlikten gelerek kuralların işlediği görüntüsünü vermektedir. Karar verme konumundaki yöneticilerin sorumluluktan kaçma yollarından biri de, kararın komitece alınmasını sağlamak şeklinde gerçekleşmektedir. Sorumluluktan kaçma, sorumluluğu komiteye devretme gibi irrasyonel davranışlarının yanı sıra; yetenek ile yeterliliğini daima kanıtlama gayretinin irrasyonel diğer bir eğilimi de, otoriteyi kendinde toplama ve tek başına karar verme davranışı olmaktadır. Sorumluluktan kaçan bürokrat, burada tek başına bütün kararları kendinde toplamak istemektedir. Bu anda kurallara bağılılık, maksatların unutulmasına yol açtığı ölçüde; yönetici de çabuk karar verme yeteneğini köreltmektedir. Weber tarafından örgütsel rasyonelleşmeyi oluşturma biçimi halinde yorumlanmış olsa dahi; astların bilgiyi üstlerinden gizlemesi, ferdi insiyatifin kırılması, yeteneklerine veya uygulamadaki başarısına bakılmaksızın karar verme konumuna getirilmeyen işgörenlerin yaygınlaşması, belirli bir ekibe girmesinin sonucunda ehliyetsiz kimselerin üst kademelere getirilmesi, bürokrasinin irrasyonel sapmalarını ifade etmektedir.

6. Sonuç

Bürokrasiler, rasyonel yönetimin en tarafsız ve en objektif araçları haline gelmiş olduklarından dolayı, kişilerin davranışları üzerinde güçlü bir denetimi kurdukları için; rasyonel yapılanma biçimi olarak tüm kurumlara egemen olmuşlardır. Bürokrasiler, ekonomik bakımdan geri kalmış ulusların fakir halkları üzerinde sömürgeci yayılmayı ve buralardaki ekonomik sömürüyü kolaylaştırmışlardır. Geniş kapsamlı yönetime ait bürokratik mekanizmalar, karmaşıklaşan örgüt yapısı üzerine kurulan modern toplumları, demokratik hedeflere yöneltmesini zorunlu kıldığı gibi; sürekli gelir esasını getirmiş olmasıyla, insanların yaşama standartlarının belirli bir seviyede tutulmasını da sağlamıştır. Gelir seviyesi yönünden istikrarlı bir ekonomik konuma ulaşan, kıdemlilik esasına göre de terfi görerek bu gelir artışını güvence altına alan, bürokratik mekanizma; kişinin yaşamı sırasında üstlenmiş olduğu rol davranışının da bir gereği olarak, insanlarla kurulan ilişkiler üzerinde kesin bir hakimiyet sağlamıştır. Büro içinde gösterilen nezaket, saygı ve insancıl yakınlığın; çalışma yaşamı dışındaki tüm toplumsal ilişkilere yansımaları, kaçınılmaz olmuştur. Artık, yavaş yavaş da olsa, kendi bireysel kararlarında insanlar; tıpkı rasyonelleşen örgütlerde olduğu gibi, hedefler belirlemeyi ve sahip bulunduğu olanaklarını tasarladığı maksatlarına göre kullanmayı, öğrenir olmuşlardır. Bürokrasiyle birlikte, insan yaşamını kuşatan büyüsel güçlerin gizemli hükümlerinin tamamıyla sona erdiğini, çağdaş dünyanın irrasyonel yapılanmadan tamamıyla kopmuş bulunduğunu vurgulayan Weber; *”bürokrasinin ilerlemiş olması, doğal olarak yaşama tarzının rasyonalist biçimlenmesini geliştirmiştir”* demekle, planlanılan örgütsel maksatlara erişmede önceden belirlenen görevlerin yapılış şekliyle, insan eylemleri üzerinde kesin bir disiplin ile denetimin kurulduğuna dikkatleri çekmek istemiştir.

KAYNAKLAR

- Blau P.M. (1963). The dynamics of Bureaucracy, University of Chicago Press, Chicago
Crozier M. (1964). The Bureaucratic Phenomena, University of Chicago Press, Chicago
Erzino A.A. (1964). Social Change : Sources, Patterns and Consequences, Basic Books, New York
Gouldner A.W. (1954). Patterns of Industrial Bureaucracy, Glencoe

- Merton R.K. (1952). Reader in Bureaucracy, Glencoe Free Press, Illinois
- Thompson V.A. (1965). Bureaucracy in a Democratic Society, Syracuse University Press, New York
- Thompson V.A. (1969). Bureaucracy and Innovation, University of Alabama Press, Alabama
- Weber M. (1978). Economy And Society, University of California Press, California
- Weber M. (1947). The Theory of Social and Economic Organization, Free Press of Glencoe, New York
- Weber M. (1949). The Methodology of the Social Sciences, Free Press, New York
- Weber M. (1968). Basic Concepts in Sociology, Citadel New York
- Weber M. (1969). On Charisma and Institution Building, University of Chicago Press, Chicago
- Weber M. (1948). From Max Weber : Essays in Sociology, Oxford University Press, New York
- Whyte W.H., (1957). The Organization Man, Doubleday Anchor Books, New York