

BÜROKRASİ TEORİSİ VE YÖNETİM

Dr. Davut DURSUN

GİRİŞ

"Bürokrasi" devlet daireleri, devlet işlerinin görüldüğü ofisler anlamındaki "bureau", hakimiyet ve "iktidar" anlamındaki "craie" kelimelerinin birleşmeleriyle oluşan bir terim olup en genel tanımı ile devlet dairelerinin hakimiyetini ve iktidarını ifade etmektedir¹. Bürokrasi kavramını ilk defa 18. yüzyılın ortalarında kullanan Fransız Vincent de Goumay'ın yaşadığı dönemde "bürolarda çalışanların siyasal güce sahip oldukları" ya da "en azından siyasal hayatta önemli rol oynadıkları siyasal yaşam anlamına geliyordu"². Ayrıca aynı dönemde bürokrasi, "iktidarı kendi yararına kullanan memur grubu"nu da anlatmaktaydı³.

Günümüzde bürokrasinin üç değişik anlamda kullanıldığını gözlemekteyiz; birinci anlamda bürokrasi, tüm devlet yönetimini, devletin örgüt ve personelini ifade etmektedir. İkinci anlamda bürokrasi ise, "belli bir örgütlenme ve yönetim biçimini" anlatmaktadır. Bürokrasi kavramının üçüncü anlamda kullanılışı, "kırtasiyecilik", "işlerin yavaş yürümesi", "sorumluluk yüklenmekten kaçınma", "kamu yönetiminin verimsiz çalışması" gibi olumsuz ve küçültücü anlamlarda kullanılmasıdır⁴. Bürokrasinin kırtasiyecilik anlamında kullanılması duygusal bir içeriğe sahip olup daha çok halk katlarında yaygındır. Von Mises, "bürokrasi" kavramının halk dilinde "hakaret kastiyle" kullanıldığını, hiçkimsenin kendini bir bürokrat olarak görmek istemediğini, bürokrasi kelimesinin aslında bir "tenkid" aracı olarak fonksiyon gördüğünü yazmaktadır⁵.

Bürokrasinin kırtasiyecilik anlamında olumsuz bir değer hükmü yüklenerek halk arasında kullanılmasının yanında bilim çevrelerinde olumsuzluğu ifade etmek için "bürokratism" ve "büropatoloji" kavramları kullanılmaktadır⁶.

Bu çalışmada bürokrasi kavramını kırtasiyecilik ve büropatoloji anlamında ele almamaktayız. Sadece diğer iki anlamı üzerinde durmaya çalışacağız.

Bürokrasinin yukarıda verilen tanımlardan birincisi, eksik bir tanımlama gibi gözükmektedir. Çünkü bürokrasinin sadece devlet yönetimi, devlet memurları topluluğu, kamu yönetimini yürüten memurların bütünü olarak tanımlanması doğru olmakla birlikte noksandır. Bürokrasinin devlet yönetimleri ile birlikte ortaya çıktığı hipotezi doğrudur, fakat sanayileşme sonrasında ve özellikle de çağımızda devlet yönetimi dışında özel kesimde de ortaya çıkmış olan dev boyutlu örgütlerin yönetim ve örgütlenmeleriyle devletin kamu yönetimi arasında benzerlikler bulunmaktadır. Bu kuruluşlar da tipik bürokratik örgütlerdir. Bu itibarla bürokrasi kavramının yukarıda verdiğimiz tanımlardan ikincisi yani "belli bir örgütlenme ve yönetim biçimi" anlamında kullanılması gerekmektedir. Örgütlenme ve yönetim biçimi olarak bürokrasi, kamu yönetiminde, özel sektör alanında; fabrika, banka ve firma yönetimlerinde, parti ve dernek gibi sosyal kuruluşların yönetiminde, uluslararası kuruluşlarda karşımıza çıkmaktadır⁷. Teknolojik ilerleme ve sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan yeni örgütlerdeki bürokrasiler için "modern bürokrasiler" kavramı kullanılmakta olup, bunların ortaya çıkmasında para ekonomisi, büyüklük, kapitalist sistem ve örgütlerden beklenen hizmetlerin artması gibi başlıca faktörler etkili olmuştur.

Yukarıda anlatılanların ışığı altında bürokrasiyi şu şekilde tanımlamak mümkündür: Kamu ve özel kesimde belli büyüklüğe ulaşmış kurumların rasyonel örgütlenme ve yönetim biçimidir.

Bilimsel anlamda bürokrasi konusuna ilk eğilen kişi Alman sosyologu Max Weber'dir⁸. Weber içinde bulunduğumuz yüzyılın başında yaptığı çalışmalarda bürokrasi konusu üzerinde çalışarak onu bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak ele almıştır. Weber'den sonra, örgütlenme ve yönetim şekli olarak bürokrasiyi ele alanlar artmış; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nde bürokrasi üzerindeki çalışmalar yoğunlaşmıştır.

Weber'den sonra yoğunlaşan bürokrasi üzerindeki çalışmalar ile Weber'in bürokrasi teorisi hem halka mal edilmiş, hem de bir yandan daha iyi anlaşılması diğer yandan ise eksiklerinin tamamlanabilmesi imkanı doğmuştur⁹. Bu alanda yapılan araştırmaların biri P.M.Blau'ya¹⁰, diğeri Alvin W. Gouldner'e¹¹ ve bir diğeri de M. Crozier'ye¹² aittir.

Teknolojik gelişme ve sanayileşme ile ortaya çıkan yeni örgütlerin ve yönetim şeklinin ortaya koyduğu modern bürokrasilere gelene kadar bürokrasinin, bürokratik örgütlerin ve yönetimlerin bulunmadığı söylenemez. Modern bürokrasilerin vücut bulduğu ortam 18. yüzyıl sonrası batı toplumları ise de bürokrasi, bir olgu olarak tarihin her döneminde bütün toplumlarda yaşama imkanı bulmuştur. Eski Çin ve Mısır yönetimleri "bürokratik imparatorluklar" şeklinde nitelendirilmektedir. "Doğu Despotizmi" ve "Asya Ti-

pi Üretim Tarzı" da tarihi bürokratik yapılara göre yapılan kavramlaştırmalardır. Eski Yunan ve Roma yönetimleri de önemli bürokrasiler olarak belirlemişlerdir. Ortaçağ'da Kilise örgütü, bürokrasinin en çarpıcı örneğini teşkil etmiştir¹³. Bu itibarla bürokrasiyi sadece çağımızın olgusu saymak doğru bir değerlendirme değilse de çağımızın modern bürokrasileri ile Eski ve Ortaçağ'ın tarihi bürokrasileri arasında benzerliklerin yanı sıra önemli farklılıkların bulunduğu da unutulmamalıdır. Weber'in bürokrasi teorisi, tarihi süreç içerisinde bürokrasiler arasındaki farklılıkları belirlemesi ve vurgulaması bakımından ayrı bir öneme sahiptir.

Bürokrasi teorilerinin bütününe burada yer ayırma imkanı yoktur. Ancak bürokrasi üzerinde yapılan çalışmaların hepsini etkilemiş olan M. Weber'in teorisi üzerinde durarak diğerlerini kısaca özetlemeye çalışacağız. Bir örgütlenme ve yönetim şekli olarak bürokrasiyi bilim alanında ilk kullanan Weber olmakla birlikte tarihsel olarak ondan önce gelen Hegel ve K. Marx da bürokrasi ile ilgili fikirleri sürmüşlerdir. Marx'ın teorisi üzerinde ileride kısaca duracağız. Burada Hegel'in fikirleri ile ilgili bir iki tesbitte bulunmak yerinde olacaktır.

Hegel (1770/1831), bürokrasiye kritik bir fonksiyon yüklemiş, ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmıştır. Ona göre devletin temel fonksiyonu, toplum üyelerinin çıkarlarını savunmaktır. Bu işi toplumda bulunan iki sınıftan birisi olan ve bürokratlardan meydana gelen "evrensel sınıf" yapmalıdır¹⁴.

MAX WEBER'İN BÜROKRASI TEORİSİ:

Bürokrasiyi "bir örgütlenme ve yönetim biçimi" olarak ele alan M. Weber'in bürokrasi teorisinin özünde onun egemenlik ve meşruluk hakkındaki fikirleri yatmaktadır. Egemenlik ve meşruluk fikirlerine dayalı olarak Weber "ideal tip" bürokrasiyi geliştirmiş bulunmaktadır. Weber'in, ideal tip bürokrasisine geçmeden önce egemenlik ve meşruluk hakkındaki fikirleri üzerinde durmak yerinde olacaktır.

"Başkalarının davranışlarını kendi isteklerine zorla uydurabilme olanağım ifade eden"¹⁵ egemenlik olgusu birden çok kişiyi; bir emredenle bir emre itaat etmeye hazır kişi/kişileri içermektedir. Bir kişinin egemen olması (hükümlan olması), emrine itaat etmeye hazır kişileri bulma şansına bağlıdır.

Egemenlik olgusunda temel sorun emre itaat edenlerin hangi sebeplerle, otorite sahibinin emirlerine boyun eğdikleri hususudur. Weber iki tür egemenlik tipi üzerinde durmuştur; karşılıklı çıkarlara dayanan egemenlik ve otorite ilişkilerine dayanan egemenlik. Otorite ilişkilerine dayanan egemenlikte;

- a. Otoriteyi elinde tutan/tutanlar,
- b. Otorite altında bulunanlar,
- c. Otorite sahibinin/sahiplerinin emirleri ve
- d. Otorite altında bulunanların hazır kabulleri bulunmaktadır¹⁶. Bu durumda ege-

menlik en az dört unsura sahip bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Egemenlik ilişkisinde, otorite sahibinin emirlerine kişilerin uymaları ve kabulleri gerekli bir şart olduğundan kişiler (otorite altında bulunanlar) otorite sahibinin emirlerine niçin uymaktadırlar? Bu temel soru Weber'in cevaplamaya çalıştığı ve üzerinde teorilerini bina ettiği sorudur. Weber'e göre egemenlik ilişkisinde kişilerin otorite sahibinin emirlerine uymaları hadisesinde önemli olan egemen olanın yani otorite sahibinin meşruluğuna olan inançtır. Bu inanç, egemenliğin tiplerini belirlemektedir. Diğer bir ifade ile Weber'in egemenlik tipolojisi, egemenliğin meşruluğuna olan inanca dayalı olarak geliştirilmiştir¹⁷.

Meşruluk kavramını, hukuki anlamda değil, sosyolojik anlamda kullanmış olan Weber, onu "sosyal gerçeklikte var olan ve otorite için, otorite altında bulunanlar tarafından beslenen gerçek bir inancın" ifadesi şeklinde tanımlamıştır¹⁸. Egemenliği elinde tutan otorite sahibinin meşruluğuna, emredilenlerin (yönetilenlerin) inanmış olmaları, otoritenin temelini teşkil etmektedir. Bu durumda her otoritenin, kendi otoritesi altında bulunanlar nezdinde, kendi otoritesinin veya iktidarının meşruluğu konusunda bir inanç yaratmak zorunluluğu vardır. Eğer bir meşruluk inancı yoksa otoritenin uzun zaman yaşaması imkanı ortadan kalkabilir. Bu noktada otoritenin meşruluk inancını nasıl yarattığı, meşruluğun toplumda nasıl oluştuğu sorunu ortaya çıkmaktadır.

Otorite altında bulunanların otorite sahibinin emirlerine niçin uydukları, hangi sebeplerden dolayı otorite sahibinin emirlerine boyun eğdikleri, Weber sosyolojisinin ana sorunlarından biridir. Sosyologa göre insanlar dört sebepten dolayı otorite sahiplerinin emirlerine boyun eğmektedirler:

- a. Otorite sahiplerinin verdikleri emirlerin muhtevasının doğru olduğuna inanma,
- b. Emirlerle uymayı görev bilme veya korkma,
- c. Otorite sahiplerinin emirlerine uymayı alışkanlık haline getirme ve
- d. Egemen olanın emirlerine uymayı kendi çıkarları için uygun bulma¹⁹.

Belirtmeye gerek yoktur ki, otorite sahibinin emirlerine, otorite altında bulunanların uymalarında, yukarıda yapılan tasnifteki sebeplerden biri ya da birkaçı aynı anda etken olabilir. Yani kişi herhangi bir emre, bunu hem görev bildiğinden hem de doğruluğuna inandığından dolayı uyabilir. Aynı şekilde emre uymayı, çıkarlarına uygun görebileceği gibi bir alışkanlık olarak da değerlendirebilir.

Kaba hatları ile özetlenen emreden (iktidar sahibi) ve emredilen (yönetilen) ilişkisini devlet alanına, yani siyasal ve yönetsel sistem alanına aktardığımızda burada karşımıza kurumlar ve kurumlar arasındaki ilişkiler çıkacaktır. Aynı sorun siyaset ve yönetim alanında da vardır; devlet yönetimi alanında iktidarın emirlerine uyanlar (yönetilenler) hangi sebeplerden dolayı otoriteye uymaktadırlar?

Weber, devleti belli bir ülke üzerinde meşru fiziki şiddet ve baskı tekeli elinde tutan beşeri bir topluluk olarak tasarlamış ve devletin varlığı için iktidar sahiplerince (egemen olanlar) öne sürülen otoriteye egemen olmayanların (yönetilenlerin) itaatını şart

koşmuştur. Bu durumda tüm siyasal egemenliklerin temelinde emretme ve itaat etme ilişkisi yatmaktadır ve bu konuda esas sorun itaat edenlerin niçin, hangi sebeplerden dolayı itaat ettikleridir²⁰.

Weber, siyaset ve idare dünyasında iktidarı elinde tutanların emirlerine, itaat edenlerin niçin itaat ettiklerini, tarihi süreci ve sosyal gelişmeyi gözönünde bulundurarak yaptığı otorite üpolojisiyle açıklamağa çalışmıştır. Ona göre otoritenin üç saf tipi vardır; Karizmatik otorite, Geleneksel otorite ve Hukuki/Rasyonel otorite. Weber'in otorite tipolojisinde her otorite tipi için itaat edenlerin itaat etme sebepleri ve otoritenin meşruluğuna olan inanç farklı formlara karşımıza çıkmaktadır.

Karizmatik otorite'de otoriteye itaat edenler, otorite sahibinin olağanüstü özelliklere sahip olduğuna, kişisel üstünlüklerle donanmış bulunduğuna, ululuğuna, kahramanlığına ve diğer insanlardan farklı biri olduğuna inanmaktadırlar. Otorite sahibinin meşruluğu işte bu inançta yatmaktadır. Otoriteyi elinde bulundurmanın gerçekten olağanüstü niteliklere sahip bulunması gerekmez, önemli olan itaat edenlerin böyle bir inanç içerisinde bulunmalarıdır²¹. Geleneksel otoritede itaat edenler iktidar sahiplerinin emirlerine, geleneklere olan uygunluk ölçüsünce ve geleneklerin kutsallığına olan inanç sebebiyle uyarlar. Bu egemenlik türünde kurallar geleneklerden mülhem olup insanlar bu kuralların kutsallığına inanmaktadırlar. Weber'in kavramlaştırmasına göre geleneksel otorite patriyarkal, patrimonyal ve feodal otorite şeklinde üç ayrı tipte ortaya çıkmıştır²². Hukuki/Rasyonel otorite tipinde itaat edenler, otorite sahibinin emirlerine, yasal ve akli ölçülere göre uyarlar. Burada esas olan akli ölçülere göre konulmuş yasaların geçerliliğine olan inançtır. Yasalara uygun olarak iktidara gelen ve iktidarı kullananların meşruiyetine olan inanç, bu tip otoritenin ayırıcı vasfıdır. Bu egemenlik tipinde itaat edenler, yasalara karizmatik veya geleneksel saiklerle değil kuralların akli (rasyonel) kriterlere göre konulduğuna inandıkları için uyarlar²³.

Bu arada Weber'in ifade edilmeye çalışılan ideal tiplerinin (saf tip, ideal tip) görgül olmadığı ve sosyal hayatta oldukları gibi yakalanamayacağını belirtmeliyiz. Yani, yukarıda verilen üç otorite tipinin hiçbiri, sosyal hayatta aynen görülmezler. Bunlar kavramlaştırmadan da anlaşılacağı gibi "ideal" tiplerdir, bu itibarla bu zihni ve soyut yapılar sosyal gerçeği, siyaset ve yönetim örgütünü ve ilişkileri anlamamızda birer araç olarak kullanılabilirler. Zaten "hiçbir model ampirik realiteyi bütün karmaşıklığı ile aksettirmez. Her kavramlaştırma çabası, ampirik realitenin belli öğelerini diğerlerinden soyutlayıp insan zihninin kavrayabileceği boyutlara indirgeme amacı taşır"²⁴. Weber'in ideal tipleri görgül kategoriler olmadığından çeşitli eleştiriler almıştır. Weber, sadece bir yapının hangi tipe daha çok yaklaştığını ölçmek için ideal tiplerin yararlı olduğunu savunmuştur.

İktidar sahipleri ile yönetilenler arasındaki ilişkilerde önemli rol oynayan, otorite sahiplerinin "verdikleri emirleri uygulayacak bir kadro"nun bulunmasıdır. Weber, otorite sahiplerinin emirlerini uygulayacak bu kadroya "Yönetim Genelkurmayı/Verwaltungstab" adını vermiştir. Bu kavram, geniş anlamda alındığında "yönetim" in karşılığı olduğu görülür. Buna göre yönetim, otorite sahiplerinin emirlerini uygulayan kadrodan başka bir

şey değildir. Otorite sahiplerinin emirlerini uygulayacak bir yapı (yönetim) bulunmadan iktidarın devamlılığının sağlanması imkanının olmadığı açıktır. Yönetim, emirlere uymaya alışmış, emirlere uymada çıkarları bulunan, otoritenin emir ve meşru zorlama gücünü kullanmasına yardım eden, bu konuda kendilerine verilen görevleri yerine getirmek için hazır bekleyen insanlardan ve örgütlerden müteşekkil bir yapı olarak belirmektedir²⁵.

Yukarıda insanların otoriteye hangi saiklerden dolayı itaat ettiklerini belirlemeye çalışmıştık. Bu çerçevede dahilinde kalınarak yönetimin otoriteye uyması konusunda da benzer bir tipolojiye gidilebilir. Yönetim siyasal iktidarın emirlerine niçin uymaktadır? Bu soruya da yukarıdaki tipolojiden harekete şöyle bir cevap verilebilir. Yönetim iktidara;

- a. geleneklerden dolayı,
- b. duygusal saiklerden dolayı,
- c. maddi menfaatler sebebiyle,

d. fikri saiklerden (rasyonel gerçeklerden hareketle) dolayı itaat edebilir²⁶. Otorite sahibi ile otorite altında bulunanlar arasındaki ilişkilerden hareket ederek Weber, yukarıda belirtilen egemenlik tiplerine uygun düşen yönetim tipolojisi yapmıştır. Geleneksel otoriteye denk düşen yönetim ile Hukuki/Rasyonel otoriteye denk düşen yönetim üzerinde durmuş ve bunların genel özelliklerini belirlemiştir. Bu itibarla Weber'in bürokrasi teorisi otorite tiplerine uygun yönetim tipolojisini de içermektedir.

a. Geleneksel Otorite ve Bürokrasi:

Tarihte gözlemlenen hükümler türlerini üç soyut ve zihni modelle izah eden Weber, Geleneksel Otorite tipinin patriyarkal, patrimoniyal ve feodal otorite tipleri olmak üzere üç değişik bürokrasi tipinde ortaya çıktığını belirtmiştir. Geleneklerin kutsallığından ve bunlara olan inançtan meşruiyetini alan geleneksel otoritenin değişik tiplerine bakmakta yarar vardır.

i. Patriyarkal Otorite ve Yönetim: Patriyarkal otorite, bir hane (aile) reisinin, o hane halkı üzerindeki otoritesidir²⁷. Daha doğrusu bir ev topluluğu şefinin otoritesini dile getirmekte olup aynı hanede yaşamaları sebebiyle ortak bir şefin otoritesine bağlanmalarında ortaya çıkmaktadır. "Aile şefinin otoritesi, belli kurallara bağlı, üstün ve özel bir haktır. Aile şefi isteklerini, bir örgütü bulunmadığı için, topluluk üyelerinin otoritesine gösterdikleri saygı dolayısı ile gerçekleştirir ve ona tamamen özel bağlarla bağlı olan ev topluluğunun üyeleri, şefin bütün emirlerine uyarlar"²⁸. Patriyarkal otoritede otorite sahibinin emirlerini uygulayan bir Yönetim Genelkurmayı (Idare örgütü) yoktur. Aynı hanede yaşamak, yiyecekleri, araç ve gereçleri paylaşmak ve karşılıklı bağımlılıktan doğan bir itaat ilişkisi vardır. Topluluk üyeleri patriyarkal şefin otoritesini korumak, çeşitli ihtiyaçları karşılamak, çocukları yetiştirmek gibi sebeplerden dolayı kabullenmişlerdir²⁹. Şefle aile fertleri arasındaki ilişkileri düzenleyen kutsallığına inanılan, değiştirilemeyen gelenekler bütünüdür. Şefin emretmesi geleneksel bir hak olarak ortaya çıkarken, fertlerin emre itaat etmeleri de görev olarak algılanmaktadır. Kutsallığına inanılan gelenekler,

hem şefin otoritesini güçlendirmekte hem de aynı zamanda otoritesini sınırlandırmaktadır. Şef, otoritesini gelenekler ölçüsünde keyfi olarak kullanmakta olup burada asi olan şefin geleneklere olan bağlılığıdır³⁰. Şefin otoritesine meşruiyet zemini oluşturan şey kaynağı belirsiz geleneklere olan inançtır. Otorite alanı dar ve topluluk içinde ilişkiler yüzyüze olduğundan bir yönetim örgütü söz konusu olmadığı gibi şefin yardımcısı da yoktur. Ne var ki, şefin mal varlığı artıp egemenlik alanı genişleyince yönetim sorunu da kendini göstermektedir. Malların aile fertlerine dağıtılması, geleneksel görevlerin biçimsellik kazanması patriyarkal otoriteyi zayıflatmakta ve geleneksel otoritenin değişik bir formu olan patrimonyal otorite ve yönetim ortaya çıkmaktadır.

ii. Patrimonyal Otorite ve Yönetim: Geleneksel Otorite'nin patrimonyal tipinde de otorite/itaat ilişkisi kaynağı belirsiz kutsal geleneklere dayalı bulunmaktadır. Patriyarkal otoritede olduğu gibi bir hane halkı (aile) artık söz konusu olmayıp şefin otorite alanı genişlemiştir. Otorite/itaat ilişkisinin karmaşık bir hal aldığı burada patrimonyal şef artık bir yönetim örgütüne sahip bulunmaktadır. Yani otorite sahibinin emirlerini yürütecek bir Yönetim Genelkurmayı vardır. Patrimonyal şef, kutsallığına inanılan geleneklere dayalı olarak otoriteyi elinde tutarken kendisine yakın akrabalarından, arkadaşlarından ve kölelerden bir yönetim örgütünü oluşturmaktadır. Patrimonyal şefin otorite alanı genişledikçe denetim de zorlaşmakta ve bunun için iyi bir yönetim örgütüne duyulan ihtiyaç artmaktadır. Öyle bir yönetim örgütü olmalı ki, şefin egemenliğinin ulaştığı her tarafta otoritesini yaysın, emirlerini uygulasm. Egemenliğini sürdürmek ve daha da genişletmek için sadece yönetim örgütü de yeterli olmamakta, egemenlik alanını korumak için "ordu"da gerekli hale gelmektedir.

Patrimonyalizmde ülke ve üzerinde yaşayan insanlar otoriteyi elinde tutan hükümdarın mülkü kabul edilmektedir. Ülke hükümdarın özel mülkü, insanlar da kuludur. Yönetimde ve orduda görevli olanlar başlangıçta aileden kişilerdir; egemenlik alanı genişledikçe aileden olmayan ve fakat patrimonyal şefe sadık memurlar da yönetim ve orduda yer almaya başlarlar. Bölgesel örgütler şefe sadık memurların emrine verilir³¹. Belirtildiği gibi patrimonyalizmin en önemli özelliği şefe bağlı bir yönetim örgütünün (patrimonyal bürokrasi) oluşmuş olmasıdır. Yönetim örgütü, siyasal egemenliğin genişlemesine paralel olarak gelişmektedir. Patrimonyalizmde otoritenin meşruiyetini yönetilenlerin kurallara attettikleri kutsallık inancı sağlamak ve uygulamaları kolaylaştırmaktadır³². Görevler ve yetkiler ayrıntılı kurallarla, işbölümü esasına göre düzenlenmiş olmadığından siyasal otorite geleneksel normlara dayanmakta, yönetim ve siyasal yapılar "asgari bir rasyonellik" düzeyinde dahi kurumlaşmış gözükmemektedir³³. Yönetimde görevli olan şefin yakınları ve sadık dostları, geleneklere ve şefin çıkarlarına uygunluğu nisbetinde keyfi olarak yönetsel ve yargısal kararlar alabilirler. Yönetimde memur, hükümdarın işini görmekte olup, kendisine verilen görevler, hükümdara olan sadakatı karşılığında ve bir lütüf olarak telakki edilmektedir, fakat sadakatindeki küçük bir aksama kendisine verilen görev ve manskın geri alınmasıyle neticelenebilmektedir³⁴. Patrimonyal bürokraside şefe bağlı kullar gibi gözüken memurlar ile şef arasında belli bir aşamadan sonra çatışma başlamaktadır. Şefin egemenlik alanı genişledikçe merkezden yönetim zorlaşmakta ve şef, yerel yöneticilere bazı yetkilerini delege etmek zorunda kalmaktadır. Bu

durum "Ademi Merkeziyet" prensibinin kurumlaşmasına yol açmakta ve giderek güçlenen mahalli unsurlarla iktidar sahibi arasında kaçınılmaz bir iktidar çatışması başlamaktadır.

Memurlar hükümdarın hizmetinde bulduklarından onun mallarından istifade etmektedirler; şefin masasında yemek yer, evinde kalır, onun mallarından belli miktarını alabilirler. Kendilerine tahsis edilen arazinin ürünlerinden, imtiyazlardan; harç ve vergilerden istifade ettiklerinden ekonomik bakımdan güçlenmekte ve hükümdar karşısında bir zaman sonra güçlü bir grup olarak ortaya çıkmaktadırlar³⁵. Ekonomik bağımsızlık onların, giderek patrimonyal şefin siyasal etki alanından uzaklaşmalarını sağlamakta ve siyasal iktidarla bir mücadele başlamaktadır. Patrimonyal bürokraside şef ile mahalli memurlar ve toprak sahipleri arasında bir iktidar mücadelesi de görülebilir. Vergi muafiyeti, tımar vb. imkanlardan yararlanan mahalli memurlar, şefin iktidarına ortak olur duruma gelebilirler. Kendi bölgelerinde vergi toplama, askere alma, yargılama gibi iktidar faaliyetlerini yürütebilirler. Şefin otoritesinin zayıflaması durumunda, mahalli memurların siyasal iktidarı ele geçirmeleri mümkündür³⁶. Şef, kendi memurlarının iktidarına ortak olmamaları için çeşitli tedbirler alabilir. Sık sık ziyaret, yeni memurlar gönderme, görev yerlerini kısa zaman aralıkları ile değiştirme, kişisel garantiler alma gibi... Abbasi, Selçuklu ve Osmanlı yönetimleri buna önem vermişlerdir.

Şefle iktidar mücadelesine girişen bir diğer sosyal kesim toprak sahipleridir. Toprak sahipleri, şeften kopardıkları imtiyazlarla ellerindeki geniş arazilerinde yaşayan halk üzerinde iktidarı ele geçirebilir ve bu yolla şefin siyasal iktidarına ortak hale gelebilirler³⁷.

iii. Feodal Otorite ve yönetim: Weber'in geleneksel otorite içinde ele aldığı üçüncü tip geleneksel otorite feodalizmdir. Feodalizmde kulların yerini baron ve aristokratlar almaktadır. Feodalizm ile patrimonyalizm arasında bazı farklılıklar bulunmakla beraber en önemli benzerlik her iki otorite tipinde de meşruiyetin kaynağının kutsallığına inanılan geleneklerde saklı bulunmasıdır. Feodalizmde otorite, silah kullanmasını iyi bilen kişilerin elinde olup iktidar feodal beyler arasında paylaşılmıştır. Tımar (fief) sahibi olan feodal beyin en önemli arzusu savaş kahramanı olabilmektir. Burada tımar sahibi, hem araziye hem de üzerinde yaşayan insanlara sahip olup her iki unsura da hükmetmektedir. Vergileri kendi adına toplamakta, harcamaları kendi adına yapmakta, yargı işlerini kendisi yürütmektedir. Sadece toprağın mülkiyetine değil tasarruf ettiği o toprak üzerinde siyasal iktidara da sahiptir. Feodalizmde yönetim, merkezi özelliğini kaybetmiş feodal beylerin hizmetine girmiş bulunmaktadır.

b. Hukuki/Rasyonel Otorite ve Bürokrasi (Yönetim):

Weber'in meşru otorite tipolojisinde Hukuki/Rasyonel otorite türü önemli yere sahiptir. Hukukun ve rasyonelitenin toplumda egemen olması ile başlayan Hukuki/Rasyonel egemenlik türünün ideal şekli ideal tip bürokrasi olarak gösterilmiştir. Meşruiyetini yasalardan ve rasyonel düzenlemelerden alan, itaat edenlerin otorite sahiplerine değil yasalara ve hukuka uydukları ideal tip bürokrasinin değişik yapılarında görevli olanların her türlü davranışlarının yasa ve kurullarla önceden belirlenmiş olduğu, keyfilik ve duy-

gusallığın en aza indirildiği, geleneklerin etkisinin azaldığı ve rasyonel hukuki düzenlemelerin öne geçtiği bu bürokrasi türünün somut şekli çağdaş devletlerdir. İdeal tip bürokrasi Hukuki/Rasyonel otoritenin en özgün biçimini temsil etmektedir³⁸. Buna göre çağdaş devletin yönetim örgütleri, bürokratik esaslara göre örgütlenen aygıtlardır ve başlıca özellikleri şunlardır: a) akılcı hukuka dayanan kurallara, b) önceden tesbit edilmiş görev ve yetkilerle sınırlı davranışta bulunan bir yönetim örgütüne (bürokrasi), c) belirli alanlarda etkili zorlama gücüne, d) meşru iktidar uygulamasının merkezde toplanmış olmasına sahip bulunmasıdır³⁹.

Hukuki/Rasyonel bürokraside siyasal otorite hukuki kurallara ve rasyonel normlara uyduğu için meşruluk kazanmaktadır. Bu itibarla hukuki kurallara uyma, bu bürokrasi tipinin gerekli temel şartıdır.

Weber Hukuki/Rasyonel bürokrasi ideal tipini, 19. yüzyılda Batı Avrupa'da gözlenen hızlı gelişmeleri dikkate alarak formüle etmiştir. Bu yüzyılda Batı'da müteşebbis sınıfı, sosyal yapı içerisinde güçlenerek öne çıkmış ve siyasal/yönetimsel yapıları etkileyerek kararların alınmasında ve kuralların konulmasında etken olmuştur. Siyasal/yönetimsel sistemde memurların geniş takdir hakları ve yetkileri azalmakta ve toplumsal değişimlerde öncülüğü müteşebbis sınıf üstlenmekteydi. Bu çağda gözlemlenen değişimlerin özünde; hukuk devleti anlayışının gelişmesi, yönetimin tarafsızlığı, yönetimin bir araç olarak düşünülmesi gibi genel eğilimler yatmaktaydı. Bu değişimler, bürokrasinin siyaset yapan değil, siyasaları uygulayan bir kurum olarak algılanmasını sağlamıştır⁴⁰.

Hukuki/Rasyonel otoritenin ideal şekli olarak formüle edilen ideal tip bürokrasinin, sadece devletin kamu yönetimi alanında görülmesinin söz konusu olmadığını ve bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak özel sektör kurumlarında, dini yapılarda (kilise), ordu, siyasal parti, büyük boy işletmeler, dernekler ve vakıflar gibi kuruluşlarda da ortaya çıktığını belirtmiştik.

Weber, bürokrasileri az gelişmiş ve çok gelişmiş diye de ikiye ayırmıştır. Yüz yüze ilişkilerin geçerli olduğu küçük çaplı örgütlerde görülen bürokrasilere az gelişmiş, işgörenlerin sayılarının çoğaldığı, iş alanlarının çeşitlendiği ve bürokratik esaslara göre örgütlendiği belli büyüklükteki örgütlere de çok gelişmiş bürokrasiler demmiştir. Çok gelişmiş bürokrasilerde ilişkiler yüzyüze olma özelliğini kaybetmekte ve yazılı hale gelmek tedir. Bu sebeple çok gelişmiş bürokrasilerde ilişkiler "gayri şahsi" hale gelmiş bulunmaktadır⁴¹.

İçinde yaşadığımız çağı, tarihi gelişmeler ışığında yorumlayan Weber, çağın en belirgin niteliğinin aklileşme (rasyonellik) olduğunu düşünüyordu. O aklileşmeyi "daha fazla etkinlik ve verimlilik ereğiyle, insanların çevre ve araçlarıyla olan ilişkilerinin incelenmesi tekeline dayanarak çeşitli eylemlerin işbölümü ve eşgüdümü yoluyla hayatın örgütlenmesi anlamı"da kullanmıştır⁴². Weber'e göre çağın en önemli özelliği olan aklileşme sadece yönetim alanında görülen bir olgu değil toplum hayatının her alanında; ekonomi, hukuk, din ve diğer alanlarda ortaya çıkan bir durumdur. İnsan davranışlarının bir hedefe yönelmesini ifade eden aklileşme sosyal hayatın tüm alanlarında gözlemlene-

bilmekte ve somut hedeflere yönelme söz konusu olmaktadır. Bürokratik yönetim biçimi Weber'e göre en akli (rasyonel) örgütlenme tipini oluşturmaktadır⁴³. Weber, insanlığın gittikçe akıldışı unsurlardan, sihrin ve metafiziğin etkisinden kurtulduğuna inanmaktaydı. Ona göre insanlık giderek akıllaşmakta ve toplum hayatının bütün alanları rasyonel esaslara göre örgütlenmektedir⁴⁴.

Bürokratik yönetimin Batı'da gelişmesi, kapitalizmin özü olan aşırı kâr hırsı ile de ilişkilendirilebilir. Kâr elde etme, tasarrufları maksimum verimlilikte değerlendirme, üretimin akılcı usullerle örgütlenmesini gerektirmiştir. Bu gereklilik bürokratik örgütlenmeyi gündeme getirmiş bulunmaktadır⁴⁵. Buradan hareketle bürokratik örgütlenmenin sadece kapitalist ülkelerde bulunduğu anlaşılmamalı; kapitalizmin bunu uyardığı, süreci hızlandırdığı düşünülmelidir.

i. Hukuki/Rasyonel Bürokrasinin Temel Özellikleri:

a. Örgütsel büyüme: Weber'in teorisinde bürokratik örgütlenmenin temel şartı "büyüklük"tür. Yani örgüt belli bir büyüklüğe eriştikten sonra bürokratik kurallara göre örgütlenmektedir. Küçük çaplı örgütlerde ilişkiler yüz yüze olduğundan yazılı kurallardan çok sözlü uyarılar ve teamüller geçerlidir. Örgüt büyümeye başlayınca yazılı kurallar gerekli hale gelmekte ve bürokratik örgütlenme ihtiyacı doğmaktadır.

b. Uzmanlaşma ve işbölümü: Bürokratik örgütler uzmanlaşma ve işbölümüne dayalı olarak örgütlenmektedirler. İşbölümü, çağımıza gelene kadar var olan bir nitelik ise de Hukuki/Rasyonel bürokrasilerde işbölümü daha ileri seviyede olup uzmanlaşmaya imkan tanımaktadır. Bürokratik örgütlenmenin uzmanlaşmaya imkan vermesi verimliliği artırmakta, üretimi çoğaltmakta ve kaliteyi yükseltmektedir.

c. Hiyerarşik bölünme: Hiyerarşik örgütlenme sayesinde otorite bir merkezde toplanmakta, ast-üst derecelenmesiyle bölünen işler birbirine bağlanmaktadır. Görevler ve yetkiler, hiyerarşik sistem içinde uyumlu olarak dizilmektedir.

d. Kuralların yazılı oluşu: İdeal tip bürokrasilerde kurallar ve emirler yazılı olup önceden konmuştur. Her görevlinin yetki ve sorumluluğu bellidir. Yetkiler ve sorumluluklar makamlara verildiğinden kişisel değil kurumsaldır.

e. Bilgi ve liyakata önem verme: İdeal tip bürokrasilerde görev ve yetkileri önceden belirlenmiş makamlara memur alma, teknik yeteneği ve bilgiyi objektif olarak ölçmeye yönelik imtihanlarla yapılır. Bilgi ve liyakat işe almada itibar edilen temel ölçüdür. Atama ve yükseltmelerde bilginin yanı sıra kıdem de rol oynamaktadır⁴⁶.

Hukuki/Rasyonel otorite ve bürokrasinin özetlenen genel nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda bürokratik yönetimin çeşitli üstünlükleri olduğu söylenebilir. İdeal tip bürokrasinin üstünlüklerini de göstermiş olan Weber'e göre bürokrasi; dakiklik, devamlılık, disiplin ve güvenilirlik, öngörülebilirlik, evrensellik, uzmanlaşmış bilgi ve hizmetlerin yoğunluk ve yaygınlığı gibi özellikleriyle diğer örgüt şekillerine nazaran daha üstün durumda bulunmaktadır. Üstünlüklerin yanında bürokrasinin olumsuz yanları da vardır; katılık, değişmezlik, gayri şahsılık, amaçların yer değiştirmesi, bağımsızlık eğili-

mi, kendi kendini devam ettirme, imparatorluk gibi özellikler bürokrasinin olumsuz yanlarının teşkil etmektedir⁴⁷.

ii. Hukuki/Rasyonel Bürokraside Memurlar: Patrimonyal bürokrasideki şefe bağlı "kapıkulu" durumundaki memur artık burada söz konusu değildir. Çağdaş devletteki kamu bürokrasisi, iktidardaki siyasal yöneticilere değil, kamuya hizmet etmektedir. Bu hizmetin ölçüsü de "kamu yararı" olarak ifade edilmiştir. Çağdaş yönetimde patrimonyal bürokrasilerdeki kapıkulunun yerini "bürokrat" almıştır. Memurların özelliklerini şu şekilde özetlemek mümkündür: a) ideal tip bürokrasilerde memurluk bir meslektir. Memur uzun eğitim döneminden sonra kazandığı bilgi ve liyakatı sayesinde, sınavda gösterdiği başarı ile memurluğa atanır. b) Memur kişisel açıdan hür olup, mesai saatleri dışında istediğini yapar. c) Memur emeği ve gördüğü işi karşılığında düzenli ve belirli bir ücret alır. Onun aldığı aylık (ücret), yapılan işe göre değil "statü"ye ve hizmet süresine göre ölçülür. d) Memur bulunduğu kuruluşun hiyerarşik yapı içinde yükselebilir, kariyer yapma imkanına sahiptir. e) Memur atandığı işte ömür boyu kalabilir. Makam kendi şahsına bağlı değildir. Kendisi ayrılınca başkası bu makama atanır⁴⁸.

2. Marksist Düşünce ve Bürokrasi:

Hegel'in devlet düşüncesinden etkilenerik Weber'den önce bürokrasi konusunda fikir ileri süren ve teori geliştiren K. Marx, bürokrasiyi "hakim sınıf" faktörü ile izah etmeye çalışmıştır. Marx'a göre bürokrasi bir sınıf değildir; kapitalist toplumda hakim sınıf olan burjuvazinin hizmetinde bulunan, onun çıkarlarını koruyan bir kategoridir. Bürokrasiyi oluşturan kamu işgörenleri, fırsat buldukça kendi çıkarlarını düşüneceklerdir. Oysa ki, toplumun ortak çıkarlarını savunmak gerekmektedir⁴⁹. Marx'a göre bürokrasi, varlığını toplumun sınıflara bölünmesinde bulmaktadır. Toplum, sınıflara bölünmüş olmasa idi bürokrasiden söz edilemezdi. Bürokrasinin tek amacı, "status quo"yu devam ettirmektir. Bürokrasinin varlığı, hakim sınıfa ve toplumun sınıflara bölünmüş olmasına bağlı bulunduğundan sınıflar ortadan kalkıp burjuvazi hakim sınıf olma özelliğini yitirince bürokrasi de son bulacaktır⁵⁰.

Bürokrasiyi hakim sınıfın çıkarlarını koruyan ve varlığını toplumun sınıflara bölünmüş olmasında gören Marx, burjuvazinin iktidardan aşağıya alması ile son bulacağına inanıyordu. Fakat, kendisinden sonraki gelişmeler aksini ortaya koymuştur. Burjuvazinin iktidardan alınarak işçi devletinin oluşturulduğunun iddia edildiği ülkelerde, bürokrasinin son bulması şöyle dursun liberal ülke yönetimlerine oranla daha güçlü bürokrasiler örgütlenmişlerdir. 1917 Ekim Devrimi'nden sonra en güçlü bürokratik örgütler Sovyetler Birliği'nde kurulmuştur. Sosyalist ülke yönetimlerinde devlet toplumun bütün faaliyetlerini planlamak, koordine etmek ve denetlemek durumunda olduğundan liberal yönetimlere oranla daha güçlü bürokratik örgütlere ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu işlerinin çokuğu, bürokrasilerin büyümelerini zorunlu hale getirmiştir.

Mises'in belirttiği gibi Marksist düşünce, esas itibariyle bürokrasiyi, çeşidi gerekçelerle eleştirmiştir. Sınıfsız toplum ve devletsiz bir yönetim düşünen Marksist teorinin bürokrasi gibi bir güce taraftar olması düşünülemezdi⁵¹. Ne var ki, çağımızda en güçlü kamu yönetimleri (bürokrasiler) Marksist ülkelerde kurulmuş bulunmaktadır. Sınıfsızlık

ideali üzerinde kurulan bu ülke yönetimlerinde bürokrasinin gücü ve etkinliği "Yeni Sınıf" kavramlaştırmasıyla dile getirilmiştir⁵². Djilas, "Yeni Sınıf" adlı popüler kitabında Marksist ülkelerdeki bürokrasilerin gücünü çarpıcı bir üslupla anlatmaktadır. II. Dünya Savaşı öncesindeki Sovyetler Birliği'ni anlatan Bruno Rizzi, bu ülke yönetimini "bürokratik kolektivizm" kavramı ile dile getirmiştir⁵³. Şu kadarını ifade etmek gerekir ki, çağımızda Marksist ülkelerin yönetimlerinde bürokrasiler güçlü ve etkin bir sınıf olarak ortaya çıkmışlardır. Siyasal ve sosyal hayatın bütün alanlarında etkin olan bürokrasiler, toplum yapısında sahip buldukları statü ve imtiyazlarıyla bir sınıf olarak belirmişlerdir. Bu olguya rağmen 20. yüzyıldaki Marksist düşünürlerden L. Trotsky, bürokrasinin bir sınıf olmadığını, sadece bir kast, bir sosyal tabaka olduğunu ileri sürmüştür. Ona göre bürokrasi işçi devletinin dejenere olması, ana çizgiden sapması ve bozulmasının bir sonucudur⁵⁴.

b. Davranışçı Okul ve Bürokrasi: Sosyal bilimlerde II. Dünya Savaşından sonra önemli bir ekol oluşturan Davranışçı Okul mensupları, Klasik Örgüt Teorileri'ne getirdikleri eleştiri ve katkılar ile dikkat çekmişlerdir. Klasik Örgüt Teorisi içerisinde mütalaa edilen Weber'in bürokrasi teorisi Davranışçı Okul mensupları tarafından eleştirilmiştir. Selznick, Merton ve Gouldner Weber'in teorisini eleştirenlerin başında gelmektedir⁵⁵. Bu yazarlar Weber'in bürokrasi teorisini eleştirmekle Modern Bürokrasi teorilerini geliştirmiş ve teoriye önemli katkıda bulunmuşlardır. Weber'in teorisi, özellikle önceden tahmin edilemeyen davranışların görülmesi ve çevreyi ve insan karakterini ihmal etmiş olması bakımından eleştirilmiştir.

Merton, örgütlerdeki davranışların, güvenilir ve önceden tahmin edilebilir olması için yüksek kademelerde "kontrol gereği" üzerinde durmuştur. Selznick ise Merton gibi kontrol gereğinden hareketle yetki devri konusunda fikirlerini yoğunlaştırmış ve yetki devrinin önceden tahmin edilemeyen çeşitli sonuçlar yarattığını ortaya koymuştur⁵⁶. Ilchman da Weber'in Hukuki/Rasyonel bürokrasi modelinin toplumun hızlı değişmesi karşısında işlevsel olamayacağını ileri sürmüş ve tekniğin sosyal hayata, yönetime ve örgütlere girmesi ile aşırı makineleşme, bilgi ve uzmanlığın önem kazandığını ve bürokrasinin siyasal kararların yapımında görev üstlendiğini savunarak ortaya çıkan yeni sosyal realiteye uygun "Rasyonel/Üretken Bürokrasi" modelini geliştirmiştir⁵⁷.

SONUÇ:

Farklı anlamların yanında bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak bürokrasi, genelde sosyolojinin özelde ise siyaset bilimi ile yönetim biliminin ilgi alanına giren bir konudur. Bu konuda kalıcı ve açıklayıcı teoriler geliştiren M.Weber'den önce Hegel ve Marx fikirler beyan etmişlerse de bürokrasiyi bilimsel yöntemle tarihsel/sosyal bir temelle yerleştiren Weber olmuştur. Weber'in 20. yüzyılın başlarında geliştirdiği bürokrasi teorisi, onun otorite tipolojisi ve meşruiyet anlayışı ile yakından ilgilidir. Karizmatik ve geleneksel otoritelerde, meşruiyetin kaynağı kutsallığına inanılan gelenekler çerçevesinde oluşurken Hukuki/Rasyonel otorite tipinde meşruiyet rasyonel hukuki düzenlemeler üzerinde yükselmektedir. Weber, otorite ve meşruiyet tipolojisine dayalı olarak geliştirdiği "ideal tip"ler çerçevesinde ele aldığı bürokrasiyi, Hukuki/Rasyonel otorite tipinin

yönetim örgütü şeklinde formüle etmiş ve toplumların giderek rasyonel düzenlemelerle teşekkül eden bir örgütlenmeye doğru gittiğine dikkat çekmiştir. Bürokratik örgütlenmenin ortaya çıkışım, örgüt yapılarının büyümesi, uzmanlaşma ve işbölümü gereği, kuralların önceden belirlenmesinin önemi, hiyerarşik yapının yönetime getirdiği denetim kolaylığı, kapitalist ekonomi çerçevesinde kâr amacının rasyonel örgütlenmeyi ve düzenlemeyi gerektirmesi gibi faktörler gerekli hale getirmiştir. 1930'lardan itibaren bürokrasi üzerinde artan çalışmalar bir yandan bürokrasi teorisinin eksiklerinin tamamlanmasında diğer yandan ise gelişmeler karşısında aksayan özelliklerin eleştirilmesinde etken olmuştur. Davranışçı Okul mensurlarınca çeşitli yönlerden eleştirilen Weber'in bürokrasi teorisi, bütün gelişmelere ve eleştirilere rağmen önemini hala korumakta ve pek çok siyasal/sosyal olgunun açıklanmasında yol gösterici bir fonksiyon görmektedir.

DİPNOTLAR

- 1 Atilla Baransel, *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi. Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri*, Cilt: I, İstanbul 1979, s. 165; Fuat Çelebioğlu, "Bürokrasi ve Davranışsal Açından Eleştirisi" T.C. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, IV (1), Nisan 1975, s. 297.
- 2 Metin Heper, "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: I, İstanbul 1983, s. 290; TÜSIAD, *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul 1983, s. 11.
- 3 TÜSIAD, *Kamu...*, s. 11.
- 4 Bk. Baransel, s. 165; Nuri Tortop, *Yönetim Bilimi*, Ankara (tarih yok), s. 211; Turgay Ergun-Aykut Polat, *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara 1978, s. 38-39; Nermin Abadan, *Bürokrasi*, Ankara 1959, s. 10-11; Ali Sait Yüksel, "Bürokrasi ve Yönetim Reformu", *Reşat Kaynar'a Armağan*, İstanbul 1981, s. 269-291; Maurice Duverger, *Siyaset Sosyolojisi*, (Çev. Şirin Tekeli), İstanbul 1975, s. 290.
- 5 Ludwing von Mises, *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), İstanbul 1947, s. 11.
- 6 Bürokrasinin olumsuz yanları için bk. Baransel, s. 178.
- 7 Bk. *Les Theories de l'Action*, Paris 1972, s. 35-36; Baransel, s. 162-163; Abadan, s. 13-14; Guy Rocher, *L'Organisation Social*, Paris 1968, s. 117.
- 8 Max Weber (21 Nisan 1864/14 Haziran 1920), Prusya'nın Erfurt kendinde doğdu. Ailesi dindar, babası ise hukukçu ve siyasetçi idi. Küçük yaşta menenjit hastalığına yakalandığından hayatı çeşitli rahatsızlıklarla geçmiştir. O günün şartlarında klasik ve düzenli bir eğitim ve öğretim gören Weber, 1882'de Heidelberg Üniversitesinde hukuk okumaya başladı. Burada ekonomist Kari Knies ve felsefe tarihçisi Kuno Fisher'in öğrencisi oldu. 1884'te askere alındı; askerlik dönüşü öğrenimini Berlin Üniversitesi'nde sürdürdü. Burada özellikle tarih, hukuk ve ekonomi dersleri aldı. Fransızca, İspanyolca, İngilizce, İtalyanca ve daha sonra Rusça'yı öğrendi. Öğrenimini Göttingen Üniversitesi'nde tamamladı. "Ortaçağ Ticaret Şirketlerinin Tarihi Üzeri-

ne" başlıklı bir tezle doktorasını aldı (1889). "Kamu Hukuku ve Özel Hukuk Açısından Roma'nın Tarım Tarihinin Anlamı" konulu tezi ile üniversite hocalığına yükseldi (1895). Freiburg Üniversitesi'nde ekonomi-politik profesörü oldu (1894), iki sene sonra Heidelberg Üniversitesi'nde ders vermeye başladı. 1899'da hastalandı ve bir buhran geçirdi. Ardından Avrupa'yı ve Amerika'yı gezdi. Birinci Dünya Savaşı yıllarında hastane idarecisi olarak çalışan Weber, Elbe'nin tarım işçilerinin durumu üzerinde bir anket hazırladı. 1918'de Viyana'da sosyoloji kürsüsünü kurarak ders vermeye başladı. Ertesi yıl Münih'e dönerek burada ders vermeye başladı. 14 Haziran 1920'de vefat ettiği zaman Münih Üniversitesi'nde birkaç aylık profesördü.

İlk makalesini henüz onbeş yaşında iken veren Weber'in, 1905'te yayımladığı "Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhunu" adlı eseri büyük yankı yaptı. Savaş yıllarında yayımlanan "Din Sosyolojisi" (Religionssoziologie) kitapları ile haklı bir üne ulaştı. "Toplum ve Ekonomi" kitabı, ölümünden sonra yayımlandı. 1919'da yazdığı "Vocation du savant et la vocation du politique" adlı makalesi siyaset alanında büyük ün yaptı. (Bakınız: J. Freund, Max Weber, Paris 1969, s. 5-12; D.MacRae, Weber, (Çev. Nur Vergin), İstanbul 1985.

- 9 Theodore Caplow, *L'Enquete Sociologique*, Paris 1970, s. 99.
- 10 Peter M. Blau, *Dynamics of Bureaucracy*, Chicago 1955. Blau, fonksiyonları ve çevreleri farklı iki yönetim örgütünde memurların davranışlarını incelemiştir. Bu örgütlerden birisi, iş arayanlara iş buluyor ve giyim endüstrisinde işe yerleştiriyordu. Diğeri ise endüstri sektöründe asgari ücretin uygulanmasından sorumluydu. Blau'nun araştırmaları şunu gösterdi; "her ikisi de işlevlerini sosyal ihtiyaçlara cevap vermeğe göre gelişmiş benzer yapıları temsil ediyorlardı. Fakat bu yapılar küçük birimlerde kendini göstermiyor ve amaçlarıyla bütünü ile uygun değillerdi..." İş bulma bürosunda memurlar ile müşteriler arasında büyük bir husumetin sürdüğü görülmüştür. İkinci örgütte gerçek ve resmi normlardan sapmalar olduğu tesbit edildi. Normlar, sapmalar sonucu farklı şekiller alıyordu. Memurlar bilgi ve ihtisasa dayalı informal bir hiyerarşi oluşturuyorlardı. Memurların ve idarecilerin sık sık değişmesi ortak düzene uymayı zorlaştırıyor, yanlışlar çoğalıyordu...(Bk. Caplow, s. 100-101).
- 11 Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Illinois 1954. Gouldner, bir alçıtaşı madeninde değerler ve normların uygulanışı üzerinde durmuştur. Yazar, normun koruyucuları tarafından istendiği gibi uygulanmadığını, aslında normun şeklinin pek bir şey ifade etmediğini, normun uygulanmasının karmaşık bir süreci içerdiğini belirlemiştir. İncelemeyi yürüttüğü maden ocağında "sigara içme yasağının" iki ayrı grup tarafından nasıl algılandığını araştıran yazar patlayıcı maddelerin bulunduğu depoda, bu normun en sona alındığını gördü. Diğeri bir grup ise bu normu (sigara içme yasağını) görünüşte yerine getiriyordu. Bu norm iki grup arasında gizli bir işbirliği oluşturuyordu. Netice olarak "çözumsuz durumda görülen çıkar çatışmalarının bulunması durumunda normların mutlaka uygulanamaz" oldukları ortaya çıktı. Gouldner, normlara uymanın dışında hiyerarşi, normlar sistemi ve yönetim biçiminde değişimleri etkileyecek pozisyondaki kişilerin nasd ve niçin değişikliklerini de göstermeye çalışmıştır (Bk. Caplow, s. 99-100).

- 12 Michel Crozier, **Le Phenomene Bureaucratique**, Paris 1963. Crozier, Fransa'da devlete bağlı üç ayrı kuruluşu bütün yönleriyle incelemeğe çalıştı. Birbirinin aynı sınılan bürokratik yapılarda farklı sistemlerin nasıl geliştiğini ortaya koydu. Yazar ülke çapında yayılmış bir endüstri kuruluşunu incelediğinde, farklı kariyerlerini koruyan servisler arasındaki çatışmaların birbirini nötürleştirdiklerini, üst seviyedeki yöneticilerin kıdemle, alt seviyelerdekilerin liyakat ölçüsü ile makamlara geldiklerini, üst seviye yöneticilerinin ve yardımcılarının meşhur bir mühendis okulunun mezunları olduklarını, üst seviyedekiler arasında bölünmeler olduğunu, iş görenlerin de benzer bölünmelerle karşı karşıya kaldıklarını tesbit etmiştir. (Bk. Caplow, s. 101-102).
- 13 Tarihteki bürokrasiler için bk. Jaques Sallois, "La Bureaucratie", *L'Administration*, Paris 1974, s. 56-61; Abadan, s. 16-24; Ergun-Polat, s. 40-48.
- 14 Heper, "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: II, s. 292.
- 15 Coşkun San, **Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ankara 1971, s. 63.
- 16 Bk. Aynı eser, s. 64-65.
- 17 Mesut Gülmez, "Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı", *Amme İdaresi Dergisi*, VIII(1), Mart 1975, s. 58.
- 18 Bk. San, s. 67.
- 19 Aynı eser, s. 66.
- 20 Gülmez, a.g.m., *Amme İdaresi Dergisi*, VIII(1), Mart 1975, s. 57.
- 21 Bk. San, s. 70 ve 73-95; Cemil Oktay, **Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul 1983, s. 33; Ergun-Polat, s. 54; Hans Freyer, **İçtimai Nazariyetler Tarihi**, (Çev. Tahir Çağatay), Ankara 1977, s. 185-186.
- 22 Bk. San, s. 97-112; Oktay, s. 32; Ergun-Polat, s. 55; Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, (Türkçesi: Taha Parla), İstanbul 1986, s. 218; Hans Freyer, s. 184-185.
- 23 Bk. San, s. 113-141; Oktay, s. 32; Ergun-Polat, s. 55; Freyer, s. 187.
- 24 Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme/Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, İstanbul 1977, s. 24-28.
- 25 San, s. 66-67.
- 26 Bk. San, s. 67.
- 27 Ersin Kalaycıoğlu, **Çağdaş Siyasal Bilim: Teori, Olgu ve Süreçler**, İstanbul 1984, s. 409.
- 28 San, s. 98.
- 29 Kalaycıoğlu, s. 409.

- 30 Bk. San, s. 98-99.
- 31 Anadolu Selçuklularda eyaletlere gönderilecek şehzade bulunmadığında köle kökenli Atabeyler vali olarak atanıyorlardı. Osmanlı Devletinde de, önceleri eyaletlere şehzadeler gönderilirken daha sonra kapıkulundan gelen vezirler gönderilmişlerdir.
- 32 Heper, *Türk Kamu...*, s. 85.
- 33 Aynı eser, s. 14.
- 34 Patrimonyal bürokrasi için bk. Kalaycıoğlu, s. 410-411; San, s. 99-105.
- 35 Bk. San, s. 104.
- 36 Mısır'da Tulunoğulları, Bağdat'taki Abbasi yönetiminde Büveyhiler ve Selçuklular benzer şekillerde yönetimi ele almışlardır.
- 37 San, s. 105-108.
- 38 Bk. Oktay, s. 34-35.
- 39 San, s. 123; Ayrıca, Weber, *Sosyoloji...*, s. 192.
- 40 Heper, *Türk Kamu...*, s. 41.
- 41 Bk. Abadan, s. 88-90.
- 42 Gülmez, a.g.m., *Amme İdaresi Dergisi*, VIII(1), Mart 1975, s. 56.
- 43 Aynı makale, s. 56 ve devamı. Ayrıca bk. Raymon Aron, *Toplumbilim Düşüncesinde Ana Akımlar*, (Türkçesi: Fevzi Yalım), Ankara 1973, s. 16.
- 44 San, s. 13.
- 45 Aron, s. 42-43.
- 46 Bürokratik örgütlenmenin genel özellikleri için bk.: Heper, *Türk Kamu...*, s. 41-47; Yaşar Gürbüz, "Bürokrasi ve Politika", Reşat Kaynar'a Armağan, İstanbul, 1981, s. 82-83; San, s. 126-127; Aron, s. 43; Baransel, s. 169-170; Çelebioğlu, a.g.m., *İşletme Fakültesi Dergisi*, IV (1), Nisan 1975, s. 297-300; Abadan, s. 46-67; Toker Dereli, *Organizasyonlarda Davranış*, Birinci Cilt, İstanbul 1976, s. 10-15; Oktay, s. 35-36; Ergun-Polat, s. 55-56; Sallois, a.g.m., *L'Administration*, s. 65-68; Weber, *Sosyoloji...*, s. 192-194; Duverger, *Siyaset...*, s. 291-292.
- 47 Bk. Baransel, s. 172-174.
- 48 Bk. Ergun-Polat, s. 56-57; San, s. 127.
- 49 Heper, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, H, s. 293-294.
- 50 Ahmet Sarpyener, "Bürokratik Görüşlerin Parsons ve Silverman Modellerinde İzlenmesi", T.C. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, IX(1), Nisan 1980, s. 145-147.

- 51 Mises, s. 11-13.
- 52 Milovan Djilas, *Yeni Sınıf*, (Çev. Sedat Umran), İstanbul 1982.
- 53 Bk. Claude Courvoisier-G. Monique Chemillier, *Introduction a la Sociologie Politique*, Deuxieme Edition, Paris 1978, s. 78.
- 54 Bk. Courvoisier-Chemillier, s. 78.
- 55 Çelebioğlu, a.g.m., *İşletme Fakültesi Dergisi*, IV(1), Nisan 1975; Duverger, *Siya- set...*, s. 293-294.
- 56 Bk. Baransel, s. 179-184; Dereli, s. 166-172; Sarpyener, a.g.m., *İşletme Fakültesi Dergisi*, IX(1), Nisan 1980.
- 57 Bk. Heper, *Türk Kamu...*, s. 47-53.

